

# MARCHÉ UNIQUE : DE NOUVELLES RÈGLES SONT NÉCESSAIRES

Kristina Maslauskaitė | Chercheur à Notre Europe - Institut Jacques Delors

**N**otre Europe - Institut Jacques Delors publie la synthèse du débat sur le thème « Le Marché unique 20 ans après : bilan et perspectives sur les plans économique, social et politique » organisé lors de la réunion annuelle de son Comité européen d'orientation le 24 novembre 2012. Après un discours introductif de Riccardo Perissich<sup>1</sup>, ancien Directeur général Industrie à la Commission européenne, les participants ont discuté des succès et défis du marché unique 20 ans après son lancement.

La discussion a abordé cinq grands thèmes : l'importance du climat idéologique pour le marché unique, les nouveaux défis posés par la mondialisation, le renforcement de l'industrie européenne et les moyens d'y parvenir, la nécessité de rendre plus accessible et compréhensible le marché unique tant aux entreprises qu'aux citoyens, enfin, les politiques complémentaires qui doivent l'accompagner.



## 1. Le marché unique hier et aujourd'hui : nouveau contexte, nouvelle idéologie ?

### 1.1. Voici vingt ans, le souffle du libéralisme

Diverses idéologies ont parcouru l'Europe ces dernières décennies : interventionnisme de la puissance publique, influences du communisme et de la social-démocratie, keynésianisme, monétarisme et libéralisme ; toutes ont marqué le projet européen. Voici vingt ans, lorsque fut signé l'Acte unique européen sous l'impulsion de Jacques Delors, un vent libéral soufflait sur l'Europe. **Si le programme du marché intérieur connut alors un tel succès, c'est parce qu'à l'époque, un consensus s'était établi entre les États, les entreprises et l'opinion**

### publicque quant à la nécessité d'une libéralisation et d'une déréglementation du marché.

En outre, la Commission européenne était parvenue à définir un objectif clair pour la politique économique : ramener la compétitivité dans tous les États membres aussi bien que dans l'ensemble de l'Europe. La Commission était également parvenue à se doter des moyens suffisants pour atteindre les objectifs du marché unique.

**De sorte qu'un cercle vertueux s'est dessiné entre le processus politique au niveau européen et le comportement des entreprises.** Dès lors que celles-ci eurent compris que l'organisation politique, constituée de la Commission et des États membres, était déterminée à mettre le programme du marché unique sur les rails, elles ajustèrent en conséquence leurs attentes et leurs investissements. La croissance et l'optimisme revinrent en Europe et encouragèrent les acteurs politiques à poursuivre dans la voie des réformes.

### 1.2. Aujourd'hui : à la recherche d'un nouveau paradigme

La crise, née aux États-Unis et due à une déréglementation financière excessive, a radicalement transformé le contexte idéologique. **L'efficacité des marchés n'est plus envisagée comme une hypothèse convenable sur laquelle bâtir les politiques publiques.**

Ce changement de paradigme est d'ores et déjà sensible au niveau européen, en témoigne le retour souhaité à une réglementation des marchés financiers. Les directives concernant cette réglementation sont déjà sur la table, et le projet d'union bancaire est en train d'émerger. Ce changement d'attitude n'est pas visible qu'en Europe ; il caractérise également les

États-Unis, comme l'ont montré les résultats des dernières élections présidentielles.

L'Union européenne est à la croisée des chemins. Il lui appartient de décider si le marché unique peut fonctionner efficacement sans véritable union économique et bancaire. La crise économique, sociale et politique dont souffrent les États membres met en danger tout l'édifice du marché unique : s'il doit survivre, c'est que **le statu quo a vécu**.

### 1.3. La nécessité d'une action déterminée, dès maintenant

La Commission tente de faire avancer le programme du marché unique, avec la publication du rapport Monti, ainsi qu'avec l'adoption des Actes pour le marché unique I et II. Si ces actes ont pour grand avantage d'établir clairement les objectifs, c'est sur le plan des moyens à mettre en œuvre, qui sont insuffisants, que l'Europe rencontre aujourd'hui les plus graves difficultés.

**Les décideurs politiques ne ressentent plus ce sentiment d'urgence, qui prévalait dans la période 1985-1992.** Ainsi les propositions concrètes de l'Acte I n'étaient-elles pas prêtes lorsque fut adopté le programme et aujourd'hui seule une proposition sur douze s'est vue validée par le Conseil et le Parlement européen. Les mêmes tendances se font jour pour ce qui concerne la réglementation du secteur financier, voire l'union bancaire. La directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs fut adoptée en 2011 et elle était censée s'appliquer dans tous les États membres en 2013. À ce jour, pas un seul des 27 États membres n'a même fait l'effort d'un projet de loi pour la transposer.

### L'Union européenne a besoin d'un projet plus concret, capable de rassembler tous les acteurs.

Un projet de ce genre a récemment connu un vrai succès : la Communauté européenne de l'énergie<sup>2</sup>. Il a été conçu par Jacques Delors et Jerzy Buzek, puis avalisé par le Parlement européen et le Conseil qui voyaient là, tous deux, une véritable avancée. Aujourd'hui, un projet aussi clair sur l'union bancaire permettrait sans doute de parvenir, plus rapidement, à une conclusion.

## 2. Le marché unique et la mondialisation

### 2.1. Les influences extérieures sur le marché unique demeurent limitées

On pensait, aux débuts du marché unique, que le marché intérieur renforcerait le poids de l'Union européenne dans la mondialisation. De fait, la « dimension extérieure du marché intérieur » a souvent été évoquée au cours des vingt dernières années. Les acteurs extérieurs, tels la Chine et le Brésil, semblaient alors séduits par la stratégie européenne du marché intérieur, et l'Europe y gagnait en influence.

Aujourd'hui, l'Europe est perçue comme un continent en déclin, non plus comme un exemple à suivre. Surtout, **le marché unique ne fait plus fonction de catalyseur de l'influence européenne au niveau mondial**, notamment dans les domaines de la réglementation. D'une part, les politiques qui y sont appliquées entre États membres ne peuvent pas toujours être transposées à des pays étrangers comme la Chine. D'autre part, les États membres font eux-mêmes obstacle à la mise en place de règles du jeu communes dans les échanges internationaux en agissant de façon désordonnée selon leur intérêt national.

### 2.2. Le temps est venu de mettre en place de nouvelles règles

Le paysage de l'économie mondiale s'est modifié, et il lance aujourd'hui un défi au marché unique. Certains pays en développement portent entrave à l'équilibre mondial. C'est notamment le cas de la Chine, dont l'économie est réglementée, qui continue à dévaluer artificiellement sa monnaie de façon à maintenir sa compétitivité.

En conséquence de quoi, dans certaines couches de la société, se développe un sentiment de haine contre **le marché unique, désormais considéré comme une menace, qui affaiblit les économies des États membres en butte, sur le marché mondial à une compétition déloyale**.

Pourtant, l'Europe devrait cesser de se plaindre d'une mondialisation à laquelle elle serait « soumise ». Et devrait se rappeler qu'elle-même et les États-Unis furent à l'origine des règles du commerce mondial, de la comptabilité internationale et de la politique monétaire. Sans compter qu'ils furent souvent les premiers à les enfreindre. L'Europe n'a pas toujours

été capable de respecter le système mondial, qu'elle avait pourtant contribué à mettre en place.

**Ainsi l'Union européenne doit-elle repenser les règles du jeu mondial et redéfinir sa politique étrangère**, gardant à l'esprit que les politiques anti-dumping actuelles ne sont plus efficaces, et que les fonds souverains étrangers, nécessaires et bienvenus, sont souvent sous contrôle politique, ce qui peut poser problème.

### 2.3. Le poids de la finance mondiale

Les principes de l'économie de marché ne peuvent guère être appliqués pour la finance comme ils le sont dans les autres secteurs des services. **Dans un contexte mondialisé, force est d'admettre que les critères de régulation financière ne sont pas les mêmes au niveau européen et au niveau mondial.** L'évolution actuelle, avec notamment la création de l'union bancaire, ne fera qu'accentuer ces différences.

Cela pose de réels problèmes de compétitivité aux places financières européennes, plus particulièrement à la City de Londres. Et la construction de l'union bancaire sans le Royaume-Uni, qui représente plus d'un tiers du système financier européen, pourrait avoir des conséquences négatives pour le marché unique.

**Si la construction européenne s'est aussi faite par l'affirmation souvent nécessaire des différences, celle-ci pourrait ici devenir une menace au fonctionnement du marché unique.** Il convient autant que possible d'éviter que les États membres puissent « faire leur shopping » parmi les politiques relatives au marché unique.



## 3. Des industries européennes fortes : une nécessité sur le marché mondial

### 3.1. Les limites de la politique européenne de concurrence

Les règles de la politique de concurrence sont aujourd'hui l'un des principaux leviers de la politique européenne. Le rôle de la Commission, principal garant d'une concurrence loyale en Europe a été renforcé par l'Acte unique. Les entorses à ces règles, ouvertement tolérées par les entreprises et les États voici vingt ans, ne sont plus de même nature.

Globalement, les règles européennes de concurrence ont fonctionné correctement, mais aussi efficaces qu'elles soient, elles ne constituent qu'une politique *ex-post*. En conséquence de quoi la Commission n'a qu'une influence limitée sur le comportement des États. Certaines industries nationales sont considérées comme « stratégiques » et « trop grosses pour faire faillite » par les gouvernements concernés. **Des aides publiques sont ainsi attribuées par les gouvernements des États membres à des secteurs qui souffrent d'une surcapacité structurelle.** Ces aides interfèrent avec les mécanismes du marché, et les surcapacités productives ne sont plus éliminées par le jeu de la concurrence.

Dans d'autres secteurs, **les États membres et l'Union européenne en tant que telle ont engagé trop de fonds publics et créé une capacité excessive et superficielle.** Ainsi la dépense publique s'est-elle tournée vers des technologies encore immatures en matière de bio-carburants, d'énergie solaire ou éolienne. Ces technologies se sont développées très vite ailleurs dans le monde tandis que les producteurs européens gardaient sur les bras un équipement surabondant et déjà obsolète. À l'avenir, cette situation pourrait affaiblir significativement la position européenne sur les marchés mondiaux.

### 3.2. Surcapacité et consolidation

**Dans un contexte mondial en pleine évolution, l'Union européenne doit repenser sa politique industrielle afin de relever le défi de la concurrence internationale.** Un nouvel équilibre entre libéralisme et interventionnisme doit être trouvé. Le « test de proportionnalité » conçu à l'époque de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) n'est plus nécessairement des plus

adaptés, aujourd'hui, pour soutenir les industries européennes. De fait, lorsque l'industrie de l'acier fut restructurée, les aides, en elles-mêmes, n'étaient pas interdites, et elles se transformèrent en un instrument au niveau européen.

**L'industrie européenne a réellement besoin d'une consolidation, non seulement dans le secteur manufacturier, mais aussi dans les télécommunications, le transport aérien et l'énergie.** Pourtant, les résistances à cette intégration sont fortes, au sein des entreprises, mais surtout des États. Ainsi la production demeure-t-elle sous-optimisée, de sorte que tout le monde y perd. Pour résoudre ces problèmes de surcapacité, le « cartel de crise » sous contrôle public peut être une solution adaptée, notamment pour l'industrie automobile européenne<sup>3</sup>.

Le paquet fiscal européen doit aussi contribuer à la politique industrielle en encourageant les États membres à adopter des mesures en faveur de la compétitivité et du développement industriel. **Une action forte et coordonnée au niveau national, pourrait potentiellement renforcer la superposition des mesures prises dans le cadre de la politique industrielle européenne.**

### 3.3. Services et propriété intellectuelle : des champs d'action essentiels

Voici vingt ans, les industries manufacturières incarnaient la capacité productive de l'Europe, et la **Commission sous-estimait passablement l'importance croissante des services dans l'économie.** La « directive Bolkestein », texte imparfait et mal négocié, qui eut en termes de communication publique des conséquences désastreuses, demeure une tentative ratée de la Commission pour accélérer l'intégration des services. Aujourd'hui encore, elle n'est pas appliquée correctement dans les États membres, le principe du pays d'origine s'étant avéré inadapté aux marchés du travail.

Les services représentent pourtant plus des deux tiers de l'économie européenne. **Le bon fonctionnement du marché intérieur des services peut donc apporter des gains significatifs en termes de croissance et d'emplois.** Le secteur des services est essentiel dans la chaîne de la valeur ajoutée industrielle ; il peut donc dynamiser la compétitivité européenne.

**Autre champ réclamant d'urgence l'attention des responsables politiques européens : la propriété intellectuelle.** Les questions de propriété intellectuelle n'ont pas été correctement résolues, alors même que la technologie a évolué plus vite qu'on ne l'imaginait voici vingt ans. La société de l'information a pris un bon départ en Europe, puisqu'y furent inventés le GSM et diverses technologies de la téléphonie mobile ; mais c'est d'application et de logiciels, plus que de matériel informatique, dont le marché a aujourd'hui besoin. Les Européens sont très en retard dans ce domaine, et les centres de développement informatique ne sont plus localisés en Europe.



## 4. Expliquer à tous les règles et les enjeux du marché unique

### 4.1. Le flou juridique demeure un obstacle à l'activité économique

**Voici vingt ans, le projet du marché unique s'appuyait sur un équilibre intelligent entre le principe de reconnaissance mutuelle, fondé sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et la nécessité d'adopter des lois au niveau européen.** Le principe de reconnaissance mutuelle donnait au processus de la crédibilité, dès lors que le nombre de lois et de directives devant être adoptées au niveau européen demeurait réduit. Dans le secteur manufacturier, qui joue encore un rôle économique important, la définition de normes industrielles claires fut couronnée de succès et demeure l'un des piliers du projet.

La question du flou juridique n'a pourtant pas été résolue de façon satisfaisante au cours des vingt dernières années. Le principe de reconnaissance mutuelle ouvre la porte à des contentieux dont les entreprises européennes, à la différence de leurs homologues américaines, ne sont guère friandes. Les directives ne sont pas transposées de façon homogène par les États membres, en conséquence de quoi les entreprises européennes sont confrontées à des

systèmes juridiques disparates. En outre, la justice et l'administration fonctionnent différemment d'un État à l'autre, avec des niveaux d'efficacité très variés. Tout ce flou entrave le développement efficace des entreprises européennes, qui exige des règles communes à tous les États membres.

#### 4.2. Améliorer la qualité de la législation

Voici deux ans, le rapport de Mario Monti annonçait la fin de l'histoire d'amour entre les entreprises européennes et le marché unique. Le processus législatif de l'Union était l'une des raisons de ce divorce annoncé. Avant la crise, les gouvernements avaient perçu le problème et s'étaient mis d'accord pour améliorer la législation européenne. Pour certains, il fallait la supprimer purement et simplement ; pour d'autres, mieux la préparer, mieux évaluer ses effets, la simplifier et la clarifier. Mais, **la crise aidant, les promesses en vue d'une « législation intelligente » sont presque devenues lettre morte.**

Ceci vaut tout particulièrement pour la réglementation financière, qui, aujourd'hui, est au cœur du projet européen. Dans ce domaine, l'Europe n'a globalement pas laissé une empreinte très notable, mais avec toutes ses ambiguïtés, toutes ses incertitudes et toutes ses révisions prévues de procédures, la législation européenne effraie les entreprises européennes. **Si nous voulons créer les conditions d'un meilleur fonctionnement du marché unique, la qualité de la réglementation doit être améliorée.**

Les dépenses européennes connaissent le même problème. De nombreux instruments sont en place, dont le programme de recherche et développement, les fonds structurels et les « *project bonds* », des emprunts destinés à financer des projets continentaux. On peut débattre de l'importance des sommes engagées, mais dans le secteur entrepreneurial, on s'accorde généralement à penser qu'elles sont mal dépensées. En conséquence de quoi, **les entreprises ne considèrent pas que les dépenses européennes soient un instrument au service de la compétitivité et de la croissance.**

#### 4.3. Rapprocher les citoyens et le marché unique

Les citoyens de l'Union européenne se sentent dépassés par la complexité du projet européen. Pour rapprocher les citoyens de l'Union européenne, les ambiguïtés de la législation européennes doivent être

levées à tous les niveaux. Les responsables politiques européens ne doivent pas ménager leurs efforts pour expliquer aux sociétés la réelle valeur ajoutée du projet européen.

À mesure que se développait la crise, s'est fait jour un autre niveau de confusion et d'animosités dans l'opinion publique. La tendance des responsables politiques nationaux à diviser l'Europe en pays disciplinés et indisciplinés, tout comme à souligner les clivages nord-sud, produit sur les opinions publiques un effet particulièrement délétère. Avec le temps, ces divisions pourraient s'avérer très périlleuses pour le marché intérieur.

### 5. Le marché unique : un volet seulement de la stratégie de croissance

#### 5.1. Le marché unique ne suffit pas

**Le marché unique est essentiel à la croissance**, à la compétitivité et à la création d'emplois en Europe ; mais il ne peut atteindre seul ces objectifs. En 1985, le Livre blanc de Jacques Delors fut la première tentative de créer une stratégie globale pour l'Europe. Les États membres acceptèrent de mettre en place de nouveaux domaines d'action au niveau européen. Les exemples les plus remarquables en sont l'adoption de normes sociales minimales, le renforcement des clauses de solidarité au moyen des fonds structurels et la mise en place d'une politique européenne de la recherche.

**La stratégie de Lisbonne, qui s'en est suivie, fut une décision visionnaire, couvrant tous les domaines d'action, dans le but de faire de l'Europe la zone la plus compétitive au monde en matière de croissance et de création d'emplois.** Même si cette stratégie n'a pas connu un grand succès, elle a permis quatre grands progrès. Tout d'abord, les États membres ont pour la première fois imaginé l'existence d'une stratégie commune de croissance et de compétitivité. Deuxièmement, cette stratégie établissait une douzaine de programmes différents, notamment dans les domaines de l'emploi, de la recherche et de l'environnement. Troisièmement, les États membres s'engageaient dans une évaluation mutuelle de la mise en œuvre des programmes aux niveaux nationaux. Quatrièmement, des acteurs de presque tous les plans étaient impliqués dans le processus : gouvernements, autorités régionales et société civile.

## 5.2. Les raisons qui ont conduit à l'échec de la stratégie de Lisbonne

C'est du point de vue des résultats que la stratégie de Lisbonne n'a pas rencontré le succès. Du fait de la crise, pour partie, alors même que les pré-occupations des États membres changeaient du tout au tout. Mais il y a plus grave : les moyens n'ont pas été rassemblés en quantité suffisante pour atteindre les objectifs ambitieux qui avaient été fixés. La mise en œuvre a pâti d'une Commission totalement impuissante et d'un manque de ciblage sur les questions concrètes.

Ce constat vaut pour la stratégie UE2020, oubliée dans la tourmente de la crise économique et

financière. Une mise en œuvre très inégale dans les États membres limite le potentiel du marché unique.

Dès lors, il faudrait imposer une conditionnalité stricte en échange des fonds structurels et introduire un contrôle drastique de l'efficacité économique des dépenses. En raison même de l'absence de conditionnalité, certaines industries et certains États membres sont devenus dépendants des dépenses européennes. Trop d'infrastructures matérielles ont été développées dans les pays périphériques, tandis qu'étaient négligées les investissements immatériels, dans l'éducation et la recherche, notamment. Cela doit changer, radicalement, et plus encore dans le contexte actuel des pays d'Europe centrale et orientale.

1. Discours introductif basée sur sa récente tribune publiée par *Notre Europe - Institut Jacques Delors* : Riccardo Perissich, « *Marché unique : enjeux industriels et politiques* », *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012.
2. Sami Andoura, Leigh Hancher et Marc Van der Woude, « *Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique* », sur une proposition de Jacques Delors, *Étude n° 76, Notre Europe*, juillet 2010.
3. Riccardo Perissich, « *Un plan de sauvetage pour l'industrie automobile européenne ?* », *Les Brefs, n° 10, Notre Europe*, avril 2009.

### UNE UEM À LA FOIS RENFORCÉE ET SOLIDAIRE

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

### MARCHÉ UNIQUE : ENJEUX INDUSTRIELS ET POLITIQUES

Riccardo Perissich, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

### LE MARCHÉ UNIQUE, PIERRE D'ANGLE DE L'UE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

### COMPÉTITION, COOPÉRATION, SOLIDARITÉ : NOUVEAUX DÉFIS

Kristina Maslauskaitė, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

### LE « TRIPTYQUE » DE JACQUES DELORS : BILAN ET PERSPECTIVES

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

### POUR UNE NOUVELLE RELANCE DU MARCHÉ UNIQUE

Jacques Delors, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012

### UN STATUT EUROPÉEN DES MUTUELLES ?

Eulalia Rubio, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012

Sur le même thème...

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : François Boisvion • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme  
L'Europe pour les citoyens

