

Vers un marché intérieur sans entraves



31 mars 2021

Table des matières

Table des matières	2
Executive summary	3
1 L'appel des entreprises belges	5
2 La réalisation du marché intérieur	6
2.1 L'IMPORTANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET SON POTENTIEL INEXPLOITÉ.....	6
Pour l'Union européenne.....	6
Pour la Belgique	7
2.2 APPROFONDIR LE MARCHÉ INTÉRIEUR	7
3 Résultats de la consultation des fédérations sectorielles	8
3.1 TRANSPOSITION ET PROBLÉMATIQUE DU <i>GOLD-PLATING</i>	8
La situation en Belgique.....	9
3.2 AUTRES BARRIÈRES RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES.....	10
3.3 POURSUIVRE L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES	10
3.4 GOUVERNANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR	11
Better regulation	11
Consultations publiques	12
Surveillance du marché	12
Publication des normes.....	13
4 Réaction aux travaux actuels de la Commission européenne	13
4.1 ACCÈS À L'INFORMATION ET COOPÉRATION ADMINISTRATIVE.....	13
4.2 TASK-FORCE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES DE L'UE.....	14
4.3 CONTRÔLES POST-TRANSPOSITION.....	15
4.4 ACTION PRÉVENTIVE DE LA COMMISSION	15
5 Impact du COVID-19 sur le fonctionnement du marché intérieur	16
CC Europe & International	17

Executive summary



Vers un marché intérieur sans entraves

Le **marché intérieur et ses quatre libertés** fondamentales constituent une réalité essentielle et une condition sine qua non pour une **économie belge prospère et ouverte**. Néanmoins, les entreprises belges sont encore confrontées quotidiennement à de (nouvelles) barrières au commerce des biens et services intra-européen.

La FEB met en avant un grand nombre de ces obstacles dans cette publication, qui est le résultat d'interviews qualitatives avec ses secteurs. Elle demande une action déterminée de la part des autorités compétentes, au niveau européen et national, afin de répondre résolument à la fragmentation continue du marché intérieur et au protectionnisme national. Et ce, en travaillant sur les principaux domaines problématiques suivants :

- **Transposition de la législation de l'UE et *gold-plating***

Une transposition correcte et rapide des législations européennes est essentielle pour garantir un cadre normatif prévisible et cohérent pour les entreprises et les citoyens. Il est crucial que la Belgique continue ses efforts dans ce domaine, notamment en évitant la pratique néfaste du *gold-plating*, sinon la compétitivité de nos entreprises face à leurs concurrents européens risque de se détériorer.

- **Barrières réglementaires et administratives existantes**

Un grand nombre de barrières doivent être levées afin d'améliorer la mise en œuvre correcte du marché intérieur. Il s'agit par exemple de certaines violations du principe de reconnaissance mutuelle ou de procédures excessivement formalistes dans divers domaines. Une attention importante doit également être portée au secteur des services.

- **Harmonisation des règles nationales**

Un marché unique optimal ne s'obtient pas seulement en respectant et en mettant correctement en œuvre l'acquis actuel, mais également en adoptant, là où c'est nécessaire, de nouvelles règles européennes harmonisant certaines dispositions nationales. On pense notamment aux procédures en matière de TVA.

- **Gouvernance du marché intérieur**

Une meilleure gouvernance s'impose d'urgence pour profiter pleinement des avantages du marché intérieur. Le principe de *better regulation* doit redevenir prioritaire, tout comme une meilleure surveillance de l'accès au marché européen et des consultations publiques plus transparentes.

Outre ces quatre domaines principaux, l'actualité récente démontre l'importance d'une concertation maximale entre autorités nationales en période de crise.

Une meilleure concertation à tous les niveaux permettrait d'éviter (ou de remédier à) bon nombre d'obstacles présents aujourd'hui. La crise du COVID-19 a démontré le danger que représentent des mesures non concertées pour nos économies interdépendantes. Il est donc crucial d'éviter toute forme de protectionnisme.

Le bon fonctionnement du marché intérieur et la poursuite de son approfondissement doivent (re)devenir le leitmotiv politique des années à venir. C'est une ambition sans perdants, qui profite à tous. La FEB espère donc retrouver cette philosophie, ainsi qu'une réponse aux nombreux obstacles identifiés, dans le rapport stratégique de la Commission européenne, annoncé pour fin avril 2021.

1 L'appel des entreprises belges

La Fédération des entreprises de Belgique (FEB) soutient la poursuite du processus historique d'intégration économique en Europe au vu de ses nombreuses retombées positives pour son économie ainsi que des valeurs et principes qui le sous-tendent.

L'Union européenne doit poursuivre l'approfondissement du marché intérieur, pour les biens et les services, et ce, dans l'économie tant réelle que numérique. Elle doit mieux garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et le respect de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux (les quatre libertés), au bénéfice des citoyens et des entreprises. L'application conforme et homogène des législations adoptées par l'Union doit permettre de lutter contre la fragmentation réglementaire observée sur le plan national et endiguer le protectionnisme interne. L'objectif principal est de garantir un « *level playing field* » (règles du jeu équitables) et une saine concurrence entre les entreprises belges et européennes.

Par ailleurs, des étapes supplémentaires sont nécessaires pour créer l'Union des marchés de capitaux. L'intégration des marchés de capitaux renforcera les flux financiers transfrontaliers en Europe. L'accès amélioré à une offre diversifiée de sources de financements complémentaires soutiendra les investissements productifs et la croissance économique. L'Union, et singulièrement la zone euro, renforcera ainsi sa résistance aux chocs asymétriques.

Malgré les efforts continus d'approfondissement depuis sa réalisation, le marché commun se heurte encore à de nombreux obstacles, qui entravent sa pleine réalisation et empêchent nos entreprises d'en tirer pleinement profit.

À la suite de la publication, par la Commission européenne, du [Plan d'action à long terme visant à mieux mettre en œuvre les règles du marché unique](#) (publié le 10 mars 2020), la FEB a souhaité réaffirmer son engagement en faveur de ce marché intérieur et, en particulier, de son opérationnalisation sur le terrain, au bénéfice des entreprises. En vue d'alimenter l'action des instances européennes, la FEB a mené une série d'interviews qualitatives auprès de ses fédérations sectorielles sur le statut actuel du marché unique. Cette large consultation a permis d'identifier les nombreuses barrières persistantes auxquelles sont encore confrontés les acteurs économiques belges.

Cette consultation date d'avant la crise liée au COVID. Or durant celle-ci, nos entreprises ont été confrontées à de multiples obstacles additionnels. Ceci, en raison de la multitude de mesures nationales non concertées et parfois clairement protectionnistes. Cette situation a très fort impacté la libre circulation des biens ainsi que la mobilité professionnelle (par exemple pour les travailleurs transfrontaliers ou saisonniers).

Face à ces constats, la FEB incite fortement, au travers de cette publication, les autorités politiques belges et européennes à accorder la priorité à la mise en œuvre effective des règles du marché intérieur et à poursuivre son achèvement avec détermination et volonté. Cette priorité doit faire partie des stratégies de relance dans le cadre du COVID.

2 La réalisation du marché intérieur

Dans le cadre d'une enquête réalisée pour le [mémoire FEB](#) en vue des élections européennes de mai 2019, le marché intérieur a été identifié par 250 CEO belges comme la deuxième force de l'UE, mais sa fragmentation a été identifiée comme la deuxième faiblesse de l'Union.

2.1 L'IMPORTANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET SON POTENTIEL INEXPLOITÉ

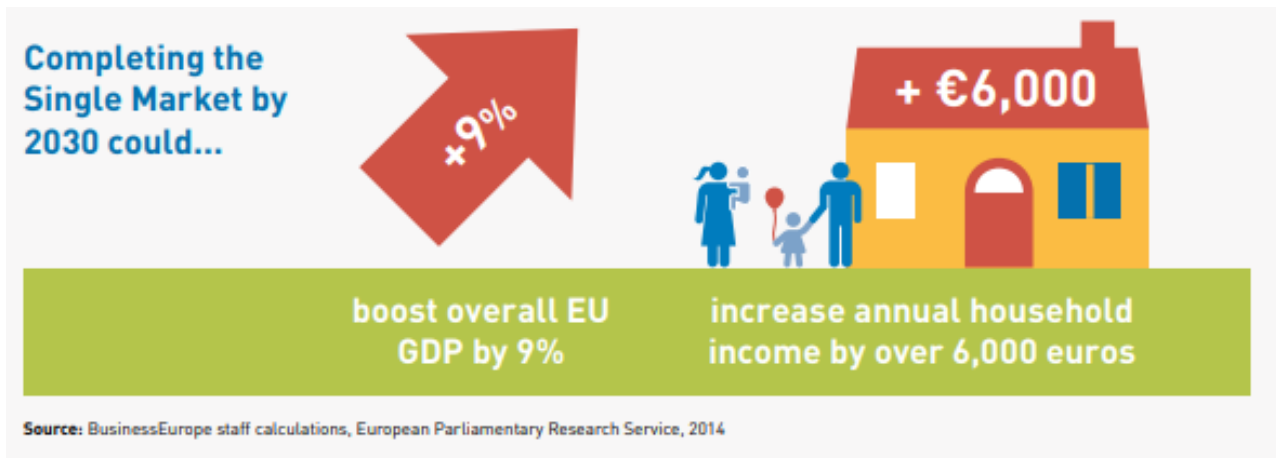
Pour l'Union européenne

Le marché intérieur de l'Union européenne, mis en place par le Traité de Rome en 1958, est la pierre angulaire de la construction européenne. Cet espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée, est **l'un des moteurs économiques majeurs de notre continent**. Rassemblant 21 millions d'entreprises et plus de 450 millions de consommateurs (UE27), le marché unique a permis une réduction des coûts commerciaux (droits de douane, taux de change dans la zone euro, etc.) et une augmentation de la productivité, soit un gain d'environ 427 milliards EUR par an pour les États membres de l'Union ([Commission européenne](#), 2020). **Le marché intérieur est fondamental pour la compétitivité de l'Union européenne et de ses entreprises.**

Depuis sa réalisation en 1993 à la suite de l'Acte unique européen, l'instauration progressive du grand marché et la garantie des quatre libertés fondamentales qui le composent ont favorisé une augmentation significative du commerce intra-européen, laquelle a contribué, selon le [Parlement européen](#) en 2018, à la création de 2,8 millions d'emplois.

L'établissement du marché unique a consisté en la suppression progressive de nombreuses entraves à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs telles que les barrières physiques, techniques, administratives et fiscales au sein de l'Union. La Commission européenne [a estimé](#) en 2015 que pour plus de 80% des produits industriels, les barrières réglementaires avaient été supprimées. Cette intégration s'est réalisée par le rapprochement des législations nationales et l'élaboration d'un cadre juridique commun. Ce dernier comprend notamment le principe de la reconnaissance mutuelle des critères nationaux, pièce maîtresse de la mise en œuvre du marché intérieur à côté du processus d'harmonisation des législations.

L'achèvement complet du marché unique d'ici 2030 permettrait d'accroître le PIB de l'Union de 9% et d'augmenter les revenus des ménages de plus de [6000 EUR par an](#). Dans son plan d'action de mars 2020, la Commission européenne estime qu'une meilleure intégration et un fonctionnement plus efficace du marché unique pourraient **générer une croissance supplémentaire entre 183 et 269 milliards EUR chaque année dans le domaine des biens manufacturés ainsi que 338 milliards EUR dans le secteur des services, soit une augmentation cumulée du PIB de l'Union de 12%**. L'une des priorités essentielles des entreprises européennes pour le marché intérieur est l'amélioration de la législation actuelle et de sa mise en œuvre effective.



Pour la Belgique

Le marché unique a un impact économique substantiel pour les économies ouvertes, telles que la Belgique dont le commerce extérieur représente plus de 80% du PIB et dont la grande majorité des produits s'échangent avec les pays membres du marché intérieur. Une [étude](#) de 2019 de la Commission européenne estime que, **sans l'accès au marché unique, notre PIB national chuterait de 18% et le taux d'emploi de 3.4%**. L'économie belge figure parmi [l'une des plus intégrées](#) au marché intérieur au sein de l'Union européenne. 43.2% du PIB (2018) belge dépend du commerce de biens intra-européen (exportations et importations), bien au-delà de la moyenne européenne de 20% (2018). L'intégration du domaine d'activité des services s'élève à 16.6% du PIB national, à nouveau au-dessus de la moyenne UE de 7.4%.

En 2020, toutefois, la Belgique connaissait un déficit de transposition des directives européennes de 0.8%. Ce dernier chiffre indique une claire amélioration par rapport à 2019 (1.3%) mais se situe toujours au-dessus de la moyenne UE de 0.6%. La Belgique obtient un score raisonnable de 0.9% en matière de déficit de conformité de ses transpositions européennes.

2.2 APPROFONDIR LE MARCHÉ INTÉRIEUR

La [Communication de la Commission européenne](#) d'octobre 2015 définissant une stratégie pour le marché intérieur, appuyée en 2020 par le [discours](#) sur l'état de l'Union d'Ursula von der Leyen, a lancé un processus d'amélioration du fonctionnement des marchés des produits et des services selon 3 grands axes : (1) ouverture de nouvelles perspectives aux consommateurs, aux professionnels et aux entreprises; (2) encouragement et facilitation de la modernisation et l'innovation dont l'Europe a besoin; et (3) garantie des résultats concrets qui bénéficient aux consommateurs et aux entreprises dans leur vie quotidienne. Cette stratégie fut accompagnée par un volet numérique et un programme législatif conséquent afin de mettre en place un marché unique numérique. Au-delà des quatre libertés fondamentales, la libre circulation des données au sein de l'Union s'impose comme vecteur économique d'avenir.

Le marché intérieur est également un élément clé de [l'Agenda stratégique 2019-2024](#) du Conseil européen, présenté dans les conclusions du Sommet du 20 juin 2019. Le Conseil européen demande que soit élaborée une approche plus intégrée reliant l'ensemble des politiques et dimensions

concernées, visant à **approfondir et renforcer le marché unique et ses quatre libertés en synergie avec le développement d'une politique industrielle.**

Ce chantier est loin d'être novateur, mais a retrouvé un dynamisme politique au début de la nouvelle législature européenne et a connu un sérieux « **stress test** » **durant la crise du COVID.** En particulier, les réponses nationales à la crise sanitaire ont mis en exergue la fragilité du marché unique et ont souligné la grande interdépendance entre les entreprises et les économies européennes. Le recours à des comportements protectionnistes et la mise en place de barrières nationales ont temporairement mis à mal la libre circulation des biens, des services et des travailleurs. Le regain d'intérêt pour le marché intérieur devra tenir compte des leçons de la crise et devra s'efforcer de suivre les recommandations du Plan d'action de mars 2020.

3 Résultats de la consultation des fédérations sectorielles

3.1 TRANSPOSITION ET PROBLÉMATIQUE DU GOLD-PLATING

L'existence d'une législation européenne n'est en soi pas une garantie pour un marché intérieur parfaitement réalisé.

En effet, **la majorité des règles européennes du marché intérieur sont transposées en droit national et appliquées par les acteurs nationaux**, c'est-à-dire les États membres. L'instrument législatif pour ce faire est la directive, qui laisse souvent aux États membres la possibilité d'introduire ou de maintenir des lois nationales lors de sa mise en œuvre, et dans certains cas d'aller au-delà de ce qui est requis par la législation européenne (c'est le phénomène dit de « *gold-plating* »). La directive impose un résultat contraignant mais laisse aux autorités nationales le choix des moyens pour l'atteindre.

Gold-plating

Le « *gold-plating* » est la pratique par laquelle les États membres dépassent les exigences de la législation européenne lors de la transposition de celle-ci en droit national ou lors de sa mise en œuvre.

La directive est très souvent utilisée pour parvenir à un consensus entre les États membres, mais ce recours à des directives, a fortiori lorsqu'elles contiennent des clauses optionnelles, peut conduire à une situation d'**incertitude juridique** ou à **de la fragmentation**. Les litiges à cet égard peuvent être portés jusque devant la Cour de justice de l'UE, qui peut imposer sa propre interprétation, parfois contraire à la volonté initiale des États membres. L'UE fait encore trop souvent usage de directives, laissant trop de liberté aux États membres. C'est pourquoi les législations nationales diffèrent encore dans une large mesure, ce qui constitue un obstacle « naturel » au développement des activités européennes.

La flexibilité permise par la directive peut également avoir pour conséquence que des obstacles qui sont supprimés par la législation européenne réapparaissent simplement sous une autre forme. Des obligations nationales supplémentaires sont ajoutées à la législation de mise en œuvre, ce qui

permet aux autorités compétentes d'aller au-delà de ce qui est exigé par les obligations européennes. La motivation derrière ce phénomène varie entre une approche nationale non avertie et un protectionnisme déguisé.

La situation en Belgique

La FEB accueille positivement les efforts menés par la Belgique pour réduire le déficit de transposition de la législation européenne. En effet, le dernier [Single Market Scoreboard](#) montre un taux de 0.8%, comparé à 1.3% dans le rapport précédent. Cependant, ceci est toujours au-dessus de la moyenne UE (0.6%) et la FEB appelle donc à une **intensification des efforts**. Nous nous réjouissons que cette ambition semble être partagée par le nouveau gouvernement De Croo, vu qu'elle a été reprise dans l'exposé d'orientation politique de la ministre compétente.

Une autre question qui a été soulignée à plusieurs reprises est celle du risque de transposition différente de la législation européenne par les entités régionales belges. Il va de soi que l'éventuelle **fragmentation du "marché intérieur" intra-belge** doit également être évitée à tout prix.

La Belgique est également coupable de **gold-plating**, ce qui place les entreprises belges dans une situation de désavantage concurrentiel par rapport à leurs concurrents européens. La position des entreprises belges dans le marché intérieur est donc non seulement influencée par la législation européenne, mais aussi par les décisions des autorités politiques nationales, tant fédérales que régionales, et par les procédures des organes de contrôle (nationaux).

Vu la localisation centrale de notre pays sur le continent, même un volume limité de demandes additionnelles peut significativement défavoriser nos acteurs nationaux. Or, pour rappel, des mesures nationales, adoptées au-delà des exigences européennes afin d'augmenter la protection des consommateurs ou la santé publique, doivent impérativement être dûment justifiées par la situation domestique et rester proportionnées à l'objectif poursuivi.

Aujourd'hui, différents secteurs économiques en Belgique font face à une transposition différenciée des règles européennes. On trouve des cas de **gold-plating** belge dans plusieurs sous-secteurs tels que l'emballage alimentaire ou l'étiquetage des substances chimiques. C'est pourquoi **la FEB déplore fortement le manque d'engagement clair dans l'accord de gouvernement fédéral de ne plus pratiquer de gold-plating**, qui réduit la compétitivité de nos entreprises.

Ex. : Malgré l'existence du logo CE et le principe de reconnaissance mutuelle, les États membres continuent à utiliser des labels nationaux supplémentaires. Par exemple, la France utilise le label RGE, qui est assez facilement accessible aux entreprises françaises, mais moins aux autres acteurs européens. D'autres États membres élaborent des règles supplémentaires en plus du logo CE existant et créent leurs propres labels nationaux. Par exemple, les négociants allemands demandent des preuves supplémentaires sur l'utilisation du formaldéhyde et ont exprimé leur opposition à la méthode d'essai européenne. De même, le niveau politique belge a décidé d'ajouter des obligations supplémentaires aux indicateurs environnementaux européens (CEN) : les indicateurs dits CEN+.

Ex. : Depuis une remarque de la Commission européenne sur la transposition belge du règlement européen sur le bois (règlement 995/2010), le pendule est allé dans la mauvaise direction en termes de contrôles. Ils sont si stricts qu'ils entraînent un désavantage concurrentiel par rapport à nos pays voisins. De plus, ces contrôles manquent d'efficacité car ils sont presque exclusivement effectués chez les acteurs principaux, au lieu d'être ciblés sur la base d'une analyse de risque objective.

3.2 AUTRES BARRIÈRES RÉGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES

Outre le problème de la transposition correcte des règles européennes, il existe encore aujourd'hui **trop de barrières commerciales entre les pays européens** qui font partie du marché intérieur. Ainsi, les États membres violent régulièrement le principe de la reconnaissance mutuelle. Les obstacles dans des domaines clés tels que les services, les marchés numériques, l'énergie, la finance et les transports contribuent également à la fragmentation de ce marché intérieur. En outre, certaines barrières sont créées ou maintenues pour des raisons protectionnistes. Celles-ci visent à empêcher la participation d'autres entreprises européennes, et donc également belges, dans leur propre État membre.

Reconnaissance mutuelle

Le principe de reconnaissance mutuelle garantit l'accès au marché pour les biens qui ne sont pas, ou ne sont que partiellement, soumis à la législation d'harmonisation de l'UE. Il garantit que tout bien vendu légalement dans un pays de l'UE peut être vendu dans un autre. Cela est possible même si le bien n'est pas entièrement conforme aux règles techniques de l'autre pays (bien qu'il puisse y avoir des exceptions en matière de sécurité publique, de santé ou d'environnement).

Les réformes sont particulièrement cruciales dans le **secteur des services**, qui représente 70% de l'économie de l'UE et dont le **potentiel reste largement inexploité**. Il s'agit de secteurs cruciaux tels que les transports, la construction, les services financiers et bien d'autres, qui souffrent d'un manque d'intégration. Les États membres doivent simplifier les formalités administratives relatives tant à l'établissement qu'à l'offre et la prestation transfrontalière de services. Ils doivent aussi offrir des informations aux entreprises sur la manière de mettre en œuvre la législation européenne.

Un autre problème se situe au niveau des **règles en matière de TVA** ; dans plusieurs États membres européens, des procédures très formalistes sont utilisées en ce qui concerne son remboursement. Il s'agit, par exemple, de l'obligation de mener toute communication dans la langue nationale ou d'un facteur de répétition important (documents à fournir...). Une telle approche peut démotiver les entreprises étrangères et inciter à mettre un terme à leurs démarches d'obtention de remboursement. Ce constat démontre la nécessité d'une harmonisation des procédures TVA.

Les différentes législations nationales et la difficulté d'accéder à des informations précises (en matière de responsabilité, d'exigences légales ou sur le marché local des assurances) constituent, elles aussi, un obstacle majeur notamment pour les cabinets de conseil qui souhaitent franchir le pas à l'étranger.

3.3 POURSUIVRE L'HARMONISATION DES LÉGISLATIONS NATIONALES

La persistance de barrières au sein du marché européen, de nature réglementaire ou administrative, et celles dues au phénomène de *gold-plating*, renforce la demande de certains secteurs d'activité pour l'adoption de nouvelles législations européennes destinées à **harmoniser les cadres nationaux**. Ceci pour autant qu'elles soient précédées d'une analyse d'impact rigoureuse et offrant toutes les garanties en matière de *better regulation*, toujours en consultation avec les secteurs impactés.

3.4 GOUVERNANCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

En plus des difficultés rencontrées en raison des problèmes mentionnés ci-dessus, une gouvernance inefficace peut également contribuer à la formation d'obstacles pour nos entreprises.

Better regulation

Outre la nécessité de réviser et simplifier la législation européenne existante ou d'en élaborer, si nécessaire, de nouvelles, les entreprises continuent de soulever un certain nombre de préoccupations concernant le fonctionnement interne des institutions européennes. Dans le cadre de l'initiative « *better regulation* », la Commission Juncker a cherché à améliorer l'élaboration des politiques et de législations européennes en imposant une série d'objectifs : un processus décisionnel ouvert et transparent ; une plus grande participation des citoyens et des parties prenantes, y compris les entreprises, tout au long du processus décisionnel et législatif ; et une politique de l'UE fondée sur des données objectives et tenant compte de la charge réglementaire minimale pesant sur les entreprises, les citoyens et les administrations publiques. La **poursuite de ce programme et son approfondissement** par la Commission von der Leyen, comme annoncé encore récemment dans la mise à jour du programme de travail suite à la crise sanitaire, seront **essentiels** à cet égard, même si la FEB déplore les reports successifs de la « Better Regulation Communication » de la Commission (dont notamment la mise en œuvre du principe du « One in, one out »).

Better regulation

Better regulation signifie concevoir les politiques et législations de l'UE de manière à ce qu'elles atteignent leurs objectifs à un coût optimal. Mieux légiférer ne consiste pas à réglementer ou à déréglementer. C'est une méthode de travail qui vise à ce que les décisions politiques soient préparées de manière ouverte et transparente, en s'appuyant sur les meilleures données disponibles et en s'appuyant sur la participation du monde économique notamment. Cela est nécessaire pour garantir que les initiatives de l'Union respectent les principes généraux de subsidiarité et de proportionnalité, et qu'elles apportent une réelle valeur ajoutée. La question n'est donc pas plus ou moins de législation mais une meilleure législation.

En raison des multiples nouvelles législations adoptées sous la Commission Juncker, une partie de la réglementation souffre de lacunes qualitatives. De plus, le rythme d'adoption de la législation européenne ne laisse souvent pas aux entreprises le temps de s'adapter au nouveau cadre. Ce système peut affecter la qualité de la législation européenne et créer un manque de stabilité dans le paysage administratif. Elle conduit également à un **manque de concentration sur l'application effective de la législation déjà existante**, qui devrait être une priorité plus importante. En particulier, les révisions de la législation européenne sont généralement lancées trop rapidement, ce qui signifie qu'elles sont déjà en cours alors que les effets de la nouvelle législation ne sont pas encore pleinement visibles.

Par exemple, une proposition de révision de la directive NIS (Network and Information Security, 2016/1148) a été soumise au début de cette année, alors qu'elle n'a été transposée en droit belge qu'en 2019 et que sa mise en œuvre n'est pas encore sur les rails. Il en va de même pour le système GDPR, révisé en juin 2020, alors qu'il n'a été adopté qu'à la mi-2018. Les révisions de la législation

européenne, telles que la directive sur le détachement des travailleurs (96/71 et 2014/67), la directive sur le retard de paiement (2011/7) ou la directive sur les marchés publics (2014/24), ont également été lancées trop rapidement sans laisser le temps à leurs effets de se concrétiser pleinement.

Le contenu des différents textes législatifs peut parfois se contredire ou faire double emploi. Les procédures de révision ne permettent pas de traiter efficacement les erreurs qualitatives : soit on préfère les solutions rapides (« *quick fixes* ») à une procédure approfondie, soit la procédure est lancée si peu de temps après l'adoption que l'on ne peut pas encore connaître le plein impact de la législation.

Une autre lacune dans le processus législatif de l'UE est le manque de transparence lors de l'élaboration des **actes délégués et d'exécution** (l'ex - « comitologie »). Ces actes, qui visent à modifier ou compléter des directives/règlements (acte délégué) ou à garantir une application uniforme de ceux-ci (acte d'exécution), sont élaborés après l'acte législatif de base et peuvent avoir un énorme impact sur le résultat final et sur sa mise en œuvre effective sur le terrain. Néanmoins, cette phase cruciale du processus décisionnel ne jouit pas du même niveau de transparence, et donc de « *better regulation* » que la procédure initiale. Un plus grand contrôle démocratique autour du travail des groupes d'experts composés de représentants d'Etats membres (comités) ainsi qu'un dialogue avec les acteurs économiques concernés s'imposent pour garantir un résultat qualitatif qui réponde aux objectifs et aux moyens fixés en amont de la procédure.

Consultations publiques

Le **timing et la structure** des consultations publiques lancées par la Commission européenne restent sous-optimaux. Certaines consultations de la Commission avec les secteurs ont, par exemple, lieu pendant les mois d'été et la période de Noël, lorsque les entreprises ont moins de ressources pour y consacrer leur temps. Ce fut encore le cas dans une certaine mesure durant la crise du COVID. Comme cette procédure est le moment le plus important pour les parties prenantes d'alimenter le processus législatif, ceci pourrait être mieux pris en compte. De plus, les formulaires contiennent trop souvent des **questions fermées** (et parfois « orientées »), qui poussent les réponses dans une certaine direction. Le nombre de caractères est limité, ce qui signifie que les détails et les nuances sont perdus. Enfin, il est crucial que la **représentativité** des répondants soit réellement prise en compte lors de l'examen des résultats. Un répondant individuel ne devrait pas avoir le même poids qu'une organisation représentant des milliers de membres.

Surveillance du marché

Une autre faiblesse du marché unique réside dans le fait que la surveillance de l'accès au marché européen est une compétence exclusive des États membres. **Une surveillance efficace du marché est essentielle** pour éviter la mise sur le marché européen de produits non conformes et ainsi protéger à la fois les consommateurs et les entreprises. Toutefois, la **fragmentation** actuelle va à l'encontre de cet objectif (pour rappel, cette surveillance relève de plus de 500 opérateurs nationaux/régionaux/locaux) : les procédures et la régularité des contrôles diffèrent d'un État membre à l'autre, les budgets nationaux limités contribuant au sous-développement de certains services. Il en résulte des **lacunes dans le réseau européen** et l'entrée de produits non conformes sur le marché intérieur, ce qui compromet la création d'un *level playing field*. Il est également nécessaire de répartir plus rationnellement les contrôles de surveillance du marché en Belgique.

Ici aussi, la majorité des inspections se concentrent sur les grandes entreprises, au lieu d'être effectuées sur la base d'une analyse objective des risques.

Ex. : Le système européen d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques - REACH - continue d'être appliqué d'une manière inefficace. La présence de produits non conformes, y compris de produits importés de pays tiers, sur le marché intérieur compromet non seulement le level playing field pour les entreprises européennes, mais aussi la sécurité des consommateurs. Une meilleure application de REACH est nécessaire pour prévenir la présence de produits non conformes sur le marché. L'Union peut y jouer un rôle en promouvant les capacités et les connaissances des organismes de surveillance du marché, qui sont jusqu'à présent de compétence nationale.

Publication des normes

Finalement, le temps nécessaire à la publication des **normes harmonisées** au Journal officiel de l'Union européenne peut entraîner des coûts importants pour les entreprises de secteurs innovants. Comme les entreprises ne peuvent pas cesser leurs activités en attendant la publication des normes européennes sans perdre de parts de marché, elles s'adapteront dans un premier temps aux normes internationales actuelles. Cela signifie toutefois qu'au moment de la publication finale, les entreprises doivent régulièrement lancer une deuxième réforme interne qui implique des coûts administratifs supplémentaires.

4 Réaction aux travaux actuels de la Commission européenne

La maximisation du potentiel économique du marché intérieur ne se réalisera pas seulement par de nouvelles législations européennes. La poursuite de l'intégration et le bon fonctionnement du marché commun souffrent d'un défaut de respect et d'application conforme des règles. La **mise en œuvre effective de l'acquis communautaire** est une des priorités des entreprises belges.

À ce titre, la FEB accueille positivement le Plan d'action de la Commission européenne (mars 2020) visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique, et qui a pour but de supprimer les obstacles résultant des violations du droit de l'Union. Ce plan d'action se fonde sur un partenariat renouvelé entre les États membres et la Commission dans le cadre de leur responsabilité partagée de veiller à ce que les règles du marché unique soient correctement appliquées et respectées. La FEB portera donc une attention particulière au futur **Rapport Stratégique de la Commission**, qui inclura notamment une évaluation du suivi du Plan d'action.

4.1 ACCÈS À L'INFORMATION ET COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

Le Plan d'action doit résulter en une **meilleure connaissance des règles du marché unique**. Un document de guidance sur l'implémentation de la [Directive Services](#) de 2006 peut s'avérer pertinent pour le législateur national en Belgique. L'accès à l'information relative aux législations en vigueur dans les autres États membres reste un point problématique pour toute entreprise qui désire exporter des biens ou prester des services au sein de l'Union. Une attention particulière doit être accordée à l'accessibilité à toute information nécessaire via le Portail Digital Unique (*Single Digital Gateway*) afin de faciliter le commerce transfrontalier.

Ces diverses initiatives doivent être accompagnées de mécanismes clairs assurant l'échange d'information entre autorités nationales, notamment sur la législation nationale ou sur le résultat de contrôles ou d'inspections. Ceci est crucial pour améliorer la **confiance mutuelle**, qui fait encore trop souvent défaut, en particulier en matière de libre-circulation des services. Ainsi, le **détachement temporaire de travailleurs** dans un autre Etat membre, une des formes de mobilité professionnelle en Europe (elle-même un des piliers du marché intérieur), souffre encore trop souvent de mesures protectionnistes mises en place par certains Etats membres. De plus, les entreprises rencontrent des difficultés pour accéder aux informations officielles relatives notamment aux conditions de rémunération et de travail dans les Etats membres. Dès lors, une action déterminée de la Commission ainsi que des initiatives ciblées de l'Autorité européenne du travail (ELA) pourraient améliorer la situation en garantissant un réel *level playing field* (disponibilité d'informations correctes) et en éliminant définitivement les anomalies réglementaires qui persistent.

La Commission européenne s'interroge sur la capacité et les pratiques administratives dans les États membres et propose des solutions administratives en ligne, ainsi que des réponses aux insuffisances ou incompatibilités au niveau national.

La FEB estime toutefois que la **coordination** entre la Commission et les administrations nationales est **insuffisante**, souffrant notamment d'un manque de personnel ou d'expertise aux niveaux national, régional et local. En réaction, elle salue l'établissement d'une coordination plus étroite entre autorités de surveillance du marché au sein de l'Union, sous la forme du *EU Product Compliance Network*. La plateforme *Internal Market Information System (IMI)* doit devenir le mécanisme par défaut de la coopération administrative entre autorités nationales. Il y a en effet une nécessité d'assurer la même implémentation des législations européennes, en Belgique comme dans les autres États membres, notamment en matière de contrôle afin de maintenir la compétitivité des entreprises belges.

Internal Market Information System (IMI)

Le IMI est un outil en ligne sécurisé et multilingue qui facilite l'échange d'informations entre les autorités publiques impliquées dans la mise en œuvre pratique du droit communautaire. L'IMI aide les autorités à remplir leurs obligations de coopération administrative transfrontalière dans de multiples domaines d'action du marché unique.

4.2 TASK-FORCE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES DE L'UE

Une task-force chargée de veiller au respect des règles du marché unique (« **Single Market Enforcement Task Force** » ou « **SMET** »), composée de représentants des États membres et de la Commission, a été créée afin de renforcer la mise en œuvre de l'acquis communautaire. La FEB accueille positivement la création de cette task-force, qui élève la question du marché intérieur à un niveau plus « high-level » et qui a maintenant eu ses premières réunions formelles. Mais elle souligne l'importance de faire face de manière rapide aux principaux obstacles au marché intérieur, décrits dans cette publication, pour arriver à des résultats concrets. La crise sanitaire actuelle et les mesures prises en réponse en démontrent l'importance.

Enfin, en cas de problèmes avérés, l'amélioration du traitement des cas d'infraction devrait permettre une résolution adéquate, dans de meilleurs délais que ceux observés aujourd'hui, des barrières qui violent les règles européennes.

La FEB demande, par ailleurs, à veiller à la mise en œuvre effective du principe de **reconnaissance mutuelle**. Malgré l'existence du logo CE, l'imposition de règles supplémentaires et des labels nationaux dans certains États membres constitue un frein au commerce intra-européen.

L'implémentation de la législation du marché interne mérite également une attention accrue de la part de l'exécutif européen. Des systèmes tels que REACH n'atteindront leurs objectifs que si les services douaniers fonctionnent de manière optimale et lorsqu'une coopération plus étroite sera instaurée entre les organes de contrôle nationaux. Dans les deux scénarios, la Commission européenne peut jouer un rôle significatif en matière de coordination.

4.3 CONTRÔLES POST-TRANSPOSITION

Comme les exemples l'ont montré à plusieurs reprises, la transposition de la législation européenne représente souvent un moment critique pour l'émergence de nouvelles barrières commerciales. Une mise en œuvre uniforme dans tous les États membres est essentielle pour garantir un *level playing field*. C'est pourquoi il est également important que la Commission fasse des progrès dans le domaine du **contrôle ex post** (c'est-à-dire après la transposition et mise en œuvre au plan national). Les procédures d'infraction actuelles sont longues, coûteuses et leur issue est incertaine. À cet égard, la FEB suit l'étude en cours de l'UE visant à établir un *Single Market Scoreboard* amélioré.

Comme déjà signalé, le recours aux directives peut laisser trop de souplesse dans l'harmonisation et/ou une marge de manœuvre aux États membres, ce qui peut engendrer une transposition imparfaite et une mise en œuvre inadéquate de la législation européenne.

C'est pourquoi la FEB salue le fait que, en réaction à ce constat, la Commission prévoit une meilleure utilisation des **mécanismes de prévention et de détection** des cas de non-respect au sein du marché unique, grâce notamment à l'amélioration des systèmes informatiques comme le *Single Digital Gateway*, Solvit ou encore le *Internal Market Information System*. La mise en place d'un dialogue structuré avec les États membres, couplé à la création d'un tableau dynamique de concordance, devra assurer un meilleur suivi du processus de transposition des directives en droit national par la Commission européenne.

4.4 ACTION PRÉVENTIVE DE LA COMMISSION

L'accent général de la communication de la Commission européenne est mis sur l'action préventive. L'action punitive, suivant une procédure d'infraction des règles imputée à un État membre, bien que nécessaire, offre néanmoins peu de solutions à court terme pour l'entreprise s'estimant lésée. L'objectif est d'**éviter l'émergence de nouvelles barrières** aux étapes initiales du processus législatif ou administratif.

Les succès actuels du marché intérieur ont été obtenus principalement grâce à la suppression des obstacles au commerce des marchandises. Ces dernières décennies, cependant, l'Europe a évolué vers une économie de services, les services représentant aujourd'hui presque trois quarts du PIB européen. En raison de cette transformation, le plus grand potentiel de prospérité renouvelée réside désormais dans la **libéralisation des services et de l'économie numérique**.

C'est pourquoi la FEB appelle les autorités européennes à adopter la Directive sur la notification des services - mais pas à n'importe quelle condition. À titre d'exemple, la suppression du pouvoir de décision de la Commission européenne est envisagée au sein du Conseil des ministres. Cette possibilité est inacceptable : **la FEB s'oppose à toute tentative d'affaiblissement de la Directive Services (2006).**

Le test de proportionnalité pour les réglementations professionnelles a été adopté sous la précédente législature. La mise en œuvre de cette mesure, qui complète la directive (2013/55) sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, permettra une évaluation objective de la justification des exigences nationales pour l'accès partiel à une profession réglementée.

5 Impact du COVID-19 sur le fonctionnement du marché intérieur

La crise du COVID-19 a une nouvelle fois confirmé la **très forte interdépendance des entreprises et des économies européennes**. Pour rappel, la grande majorité des exportations belges se fait à destination des pays européens et en particulier vers les pays limitrophes. Lors du confinement en Europe, les entreprises ont souffert de la multiplication de **mesures nationales non concertées**, voire clairement protectionnistes : fermetures et contrôles aux frontières ; restrictions aux exportations ; restrictions à la libre circulation des travailleurs - transfrontaliers ou saisonniers notamment ; et à la libre prestation de services...

La FEB a immédiatement déploré cette situation et alerté les autorités belges et européennes au sujet des problèmes concrets rencontrés par les entreprises dans leurs activités d'importation ou d'exportation et dans la mobilité de leurs travailleurs. Dans ce contexte, les efforts de la Commission européenne pour tenter de garantir la libre circulation des travailleurs et des marchandises sur l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement, via des contrôles aux frontières accélérés (concept des « *green lanes* »), ont été fort positivement accueillis par la FEB et ses secteurs. La FEB souligne que cette expérience positive pourrait être réactivée en cas de nouvelle crise, afin d'**éviter de nouveaux engorgements** et retards aux frontières intérieures de l'UE. Dans le même ordre d'idée, la crise COVID a et doit continuer d'être un catalyseur pour la **digitalisation** des documents de transport.

La FEB a également plaidé, lors des phases de déconfinement, pour une **concertation maximale entre autorités nationales**, en particulier au sein du Benelux et dans les zones transfrontalières, ainsi qu'avec les institutions européennes. Ces constats confirment l'impérative nécessité de continuer à garantir et améliorer le fonctionnement du marché intérieur et de l'espace Schengen, conditions indispensables à la circulation des biens et des personnes au sein de l'Union et de son marché intérieur. Ceci doit faire partie des **Plans de relance** européens et nationaux, ainsi que des réflexions relatives au renforcement de la **résilience** de l'UE et de ses membres.

CC Europe & International

Le Centre de compétence (CC) Europe & International de la FEB assure le contenu rédactionnel de cette note.

L'équipe



Olivier Joris
Executive Manager
oj@vbo-feb.be



Thomas Julien
Conseiller adjoint
tj@vbo-feb.be



Mika Camps
Attaché
mic@vbo-feb.be

La FEB est très active dans de multiples domaines européens et internationaux. Citons, de manière non exhaustive :

- La veille permanente quant au bon fonctionnement du marché intérieur européen.
 - Le suivi de la politique commerciale européenne.
 - La promotion des accords de libre-échange auprès des entreprises.
 - Le suivi des tensions commerciales et de leur impact.
 - La protection des investissements de nos entreprises à l'étranger et, inversement, des investissements étrangers en Belgique.
 - L'organisation de multiples activités en lien avec la « diplomatie économique », dont la participation aux visites d'État et missions économiques.
-