

Travaux du groupe 4 :

**APPROFONDISSEMENT
DU MARCHÉ INTÉRIEUR
DES SERVICES**

Orientation des travaux

Dans le *Rapport 2010* de la CPCS, l'intérêt porté par le secteur des services à la consolidation du marché intérieur des services faisait l'objet d'un chapitre sous le titre « Tirer le meilleur parti de la directive services ».

Dans cette perspective, trois enjeux avaient été identifiés :

- accompagner l'entrée en vigueur de la directive services ;
- aider les PME françaises à saisir les opportunités de la directive services ;
- évaluer la compétitivité de la France en matière de services pour éclairer les décisions publiques.

Le programme de travail pour l'année 2011 a décliné ces enjeux et il s'est concrétisé par :

- la poursuite de notre action de veille sur la mise en œuvre de la directive services et les directives ou projets de directives de révision qui interagissent, notamment « détachement des travailleurs », « qualification professionnelle », « concessions » et « SBA – *Small Business Act* » ;
- l'approfondissement des sujets sous-jacents aux enjeux : accompagnement pour la mise en œuvre des « tests de performances » dans les activités de services concernées, promotion du réseau du guichet unique (physique et électronique), recherche d'une meilleure compréhension de la notion d'exportation et d'échanges de services, amélioration et élargissement de la mesure des échanges de services.

Organisation des travaux

Membres du groupe

Au cours de l'année 2011, deux des rapporteurs du groupe de projet ont quitté leurs fonctions : Marie-José Palasz et Pierre Goudin. La mission « transposition directive services » a été rattachée fin 2010 à Mme Aline Peyronnet, secrétaire générale de la CPCS, qui a désigné Hélène Machart, chargée de mission « directive services », comme rapporteur aux côtés de Pierre Brunhes⁵.

Calendrier des réunions

27 avril 2011, 21 juin 2011, 9 septembre 2011, 27 septembre 2011, 6 décembre 2011, 13 juin 2012.

La réunion du 9 septembre était ouverte aux membres du groupe de projet I de la CPCS « économie et évaluation » animé par Patrick Gounelle.

(5) Pierre Brunhes a été nommé chef du service "tourisme, commerce, artisanat, et services" à compter du 3 mai 2012 et assurera les fonctions de secrétaire général de la CPCS.

Point sur les travaux menés en 2011-2012

Mieux comprendre les concepts et la mesure des exportations de services et évaluer l'adaptation des dispositifs de soutien à l'exportation auprès des entreprises de services

La DGCIS a lancé une étude sur le thème de « la place des services dans le commerce extérieur français ». L'objectif est de saisir la contribution des services à la balance des paiements et de préconiser, le cas échéant, une adaptation des dispositifs publics de soutien au développement à l'international aux entreprises de services, notamment aux sociétés de services aux entreprises (fin des travaux juin 2012).

Le professeur Damien Broussole (université de Strasbourg, Laboratoire de recherche en gestion et en économie – Large) a été auditionné par le groupe. Il a développé le thème des carences et des paradoxes de la mesure des services dans les échanges.

Ses travaux démontrent qu'au sens de la balance des paiements, le commerce de services ne désigne pas exclusivement le commerce des entreprises de services. Le commerce de services correspond aux services marchands qui traversent la frontière en donnant lieu à des mouvements monétaires. Ces flux peuvent aussi bien provenir d'entreprises de services que d'entreprises industrielles. La balance des paiements mesure donc les échanges indépendamment des secteurs d'origine, ce qui traduit une évaluation imparfaite du commerce de services.

Il a par ailleurs été constaté que l'internationalisation des entreprises de services s'effectuait de préférence par les investissements directs à l'étranger (IDE). En effet, la nécessité de produire sur place et de maintenir une relation client solide sur des marchés nationaux qui restent spécifiques conduit les entreprises à s'établir. En ne mesurant que les IDE, les instruments de mesure économique, tels que la balance des paiements, ne prennent pas en compte l'internationalisation des services dans son ensemble. Il faudrait pouvoir mesurer aussi l'impact des IDE sur le commerce induit de services.

À la suite de cette audition, un contact exploratoire a été organisé avec Dominique Nivat, direction générale des statistiques de la Banque de France. Il ressort de ce premier contact qu'il existerait quelques outils statistiques pour quantifier les bénéfices de l'activité des entreprises françaises à l'étranger (revenus des investissements indirects) ; ces outils mériteraient d'être mieux exploités afin de distinguer les biens et les services et de présenter une répartition géographique Union européenne/reste du monde.

Enfin, le groupe de projet a commencé à réfléchir à une approche qualitative des apports d'une entreprise de services exportatrice à l'économie française : comment identifier les externalités autres que les flux *stricto sensu* ? En quoi l'écosystème de l'entreprise est-il enrichi ? Peut-on qualifier et mesurer l'influence des entreprises françaises à l'étranger ?

Organisation d'une réunion le 29 novembre avec les professions de services concernées par les « tests de performance » initiés par la Commission (DG Marché intérieur)

Dans sa communication du 27 janvier 2011 « *Vers une amélioration du fonctionnement du marché unique des services* », la Commission européenne a exposé les principaux résultats du processus d'évaluation mutuelle et, sur cette base, a proposé de passer à une nouvelle phase de la construction du marché unique des services en consolidant les avancées de la directive services et en les complétant par une série d'actions supplémentaires, dont la mise en place d'un test de performances dans trois secteurs d'activités : conseil fiscal, agences de voyages, services de construction.

Ces tests de performances ont eu pour objectif d'identifier les entraves qui persistent au regard de la directive services en mettant notamment en lumière l'articulation de cette directive avec les autres directives européennes, telles que la directive « qualifications professionnelles » ou la directive « commerce électronique ».

Les tests de performances se voulaient pragmatiques en se plaçant sous l'angle des prestataires de services. Les fédérations professionnelles au niveau européen ont été consultées par la Commission européenne. Il est également apparu important de solliciter les associations professionnelles au niveau national afin d'identifier les entraves que les opérateurs économiques français rencontrent lors de leur établissement ou lors de l'exercice temporaire et occasionnel de leurs activités sur le territoire d'un autre État membre.

Lors de la réunion du 29 novembre 2011 au Medef, la Fédération nationale des travaux publics et la Fédération française du bâtiment ont indiqué qu'elles n'avaient pas reçu de plaintes de leurs adhérents sur des difficultés qu'ils auraient pu rencontrer en exerçant leurs activités sur le territoire des autres pays européens. La Fédération française du bâtiment a ajouté que ses adhérents étaient en très grande majorité des PME qui ont développé leurs activités au niveau local. La Fédération a en revanche signalé qu'elle était régulièrement saisie de plaintes à l'égard de « bitumistes » britanniques qui viennent en France pour des chantiers temporaires sans respecter la législation nationale.

Dans le secteur du conseil fiscal, le groupe Alma Consulting a indiqué qu'il avait pu s'implanter sans difficultés dans plusieurs autres pays européens en créant des filiales.

N'ayant pas assisté à la réunion du 29 novembre, le Syndicat national des agences de voyages et la Fédération des tour-opérateurs ont été contactés ultérieurement. Ces deux organisations professionnelles ont indiqué que leurs adhérents voyagistes n'avaient pas signalé de difficultés particulières. Des guides touristiques français ont en revanche rencontré des obstacles pour exercer de manière temporaire et occasionnelle leur activité en Italie et en Espagne. Des solutions au cas par cas ont néanmoins pu être trouvées. Des guides slovènes rencontreraient des difficultés similaires en Espagne et au Portugal.

Organisation d'une réunion sur les conséquences de la transposition de la directive services et la mise en place du guichet unique : « Le marché intérieur des services, ce qui a changé, ce qui va changer » (14 février 2012).

Sont intervenus : Pamela Brumter-Coret, DG Marché intérieur et services ; Guillaume Lacroix, DGCIS ; Jeroen Hardenbol, Business Europe ; Florent Tournois, GIP Guichet entreprises ; Emmanuel Julien, Medef ; Philippe Herzog, président de Confrontations Europe, conseiller spécial du commissaire européen au marché intérieur et services Michel Barnier.

Trois thèmes ont été développés devant une assistance d'un peu plus de 40 participants (membres de fédérations professionnelles et d'entreprises de services principalement).

L'approfondissement du marché intérieur : deux ans après la transposition de la directive services, la vie des entreprises a-t-elle changé, a-t-elle été simplifiée ?

La **Commission européenne** a rappelé que les services étaient le principal moteur de croissance et de création d'emplois dans l'Union européenne (UE). Ce secteur représente environ 70 % du PIB de l'UE sachant que les services couverts par la directive représentent 40 % du PIB de l'UE. Entre 2000 et 2005, près de 11 millions d'emplois nets ont été créés au sein de l'UE. Les services fournissent 60 % des emplois nouveaux.

Les services sont plus affectés que les marchandises par les barrières qui subsistent dans le marché intérieur. Ces barrières découlent de règles nationales, régionales et locales, de pratiques et de cultures spécifiques, et parfois du comportement des administrations. En facilitant la liberté d'établissement et la libre prestation de services, la directive services est un outil au service de la croissance. Elle encourage en effet la simplification des formalités administratives pour créer une entreprise de services ainsi que la modernisation et l'allègement des régimes d'autorisation. La transposition de la directive services par les États membres a été un exercice de grande ampleur : 35 000 exigences juridiques ont été notifiées à la Commission et plus de 1 000 textes ont été modifiés par les États.

Dès 2010, la Commission a mené plusieurs travaux visant à évaluer, aussi bien sous un angle économique que juridique, la qualité et la conformité de la transposition par les États membres. Les résultats de ces travaux seront restitués dans une communication adressée au Conseil et au Parlement au second semestre 2012.

La Commission a indiqué qu'une révision de la directive services ou une extension de son champ d'application n'était pas prévue. Il faut en revanche s'assurer que les secteurs couverts par la directive services bénéficient pleinement de sa mise en œuvre intégrale. Dans cette perspective, les tests de performances doivent permettre d'établir un diagnostic concret du fonctionnement des règles du marché intérieur dans les États membres. La Commission a dit recevoir peu de retour du terrain et être intéressée par l'expérience vécue par les professionnels de services.

La **DGCIS** a rappelé que la transposition de la directive services avait enclenché un travail inédit de recensement des réglementations dans le secteur des services et

d'évaluation des exigences juridiques et administratives au regard des critères posés par la directive. Ce travail de recensement et d'évaluation a mené à un vaste chantier de réformes qui a abouti à l'été 2011.

La France a opté pour une transposition de nature sectorielle, afin de tenir compte de la spécificité de chaque secteur d'activité concerné, par opposition à une loi cadre. Au total, 13 textes de niveau législatif et un peu plus de 70 textes réglementaires ont été nécessaires pour adapter les législations en matière de services aux dispositions de la directive.

Les réformes adoptées ont impacté un large éventail d'activités de services, telles que le commerce de gros et de détail, les services touristiques (agences de voyages, hôtels), les services à la personne, les professions réglementées (par exemple : architectes, géomètres-experts, experts-comptables), les services de formation, les services de placement de personnes (organismes privés de placement, agences de mannequins, agents sportifs), ou encore le secteur culturel (par exemple : ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, entrepreneurs de spectacles). Dans ces secteurs, des régimes d'autorisation et de nombreuses règles en matière de détention de capital, de formes juridiques imposées, d'assurances obligatoires, ou d'incompatibilités professionnelles ont été assouplies, voire supprimées dans certains cas.

Enfin, des mesures spécifiques ont également été adoptées afin de transposer les dispositions transversales de la directive, telles que la mise en place des guichets uniques, le renforcement des droits des destinataires de services (consommateurs et professionnels), et les obligations de coopération administrative avec les autres États membres.

Au-delà de la transposition, la DGCIS a indiqué qu'il convenait de s'assurer que de nouvelles réglementations restrictives ne soient pas édictées. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la directive services prévoit un système de notification à la Commission européenne des nouveaux textes dès lors qu'ils créent ou renforcent des régimes d'autorisation ou des exigences subordonnant l'accès et l'exercice d'activités de services. L'objectif d'un tel mécanisme de notification est d'améliorer la transparence des réglementations adoptées par les États membres et d'éviter l'apparition de nouveaux obstacles à la libre circulation des services. Ainsi, une circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2011 organise au plan national la procédure de notification et rappelle aux ministères leur obligation de veiller à ce que leurs textes soient compatibles avec la directive services. La DGCIS a par ailleurs mis en place un partenariat avec les services du Premier ministre et le Commissaire à la simplification afin d'assurer la bonne application de la circulaire interministérielle.

Le déploiement du réseau de guichets uniques en Europe et en France : état des lieux, enjeux, priorités

Business Europe a constaté que, cinq ans après l'adoption de la directive services par le Conseil et le Parlement européen, les formalités administratives avaient été simplifiées et des exigences injustifiées avaient été supprimées. Des régimes d'autorisation disproportionnés restent néanmoins en vigueur. Les nouvelles opportunités créées par la directive sont par ailleurs trop peu connues.

Les grandes lignes de son rapport sur la mise en place des guichets uniques dans les États membres⁶ ont été présentées. Il ressort que les moyens financiers mis à dispo-

(6) Business Europe, « *Are the points of single contact truly making things easier for European companies?* », Novembre 2011.

sition par les États pour la mise en place des guichets uniques, leur promotion et leur amélioration sont souvent limités. De nombreux guichets uniques ne permettent pas d'accomplir toutes les formalités en ligne et peu d'entre eux sont accessibles dans une ou plusieurs langues étrangères.

Les bénéficiaires de la mise en place des guichets uniques pour les entreprises ne doivent pas être minimisés par les États membres. Les guichets uniques constituent un outil de simplification de la vie des entreprises qui doit permettre d'attirer les investisseurs, d'accroître la croissance et de stimuler la création d'emplois. Dans cette perspective, Business Europe recommande une plus grande visibilité des guichets uniques et la mise en place de guichets pleinement opérationnels (site accessible en plusieurs langues, possibilité d'accomplir toutes les formalités en ligne en particulier pour les activités transfrontalières).

La **Commission européenne** a rappelé l'obligation pour chaque État membre de mettre en place un guichet unique électronique au moyen duquel les prestataires de services peuvent obtenir toutes les informations relatives à la réglementation applicable à leur activité et accomplir toutes les procédures administratives en un point unique, sans devoir communiquer avec toute une série d'autorités.

Une étude menée par Deloitte Consulting⁷, sur mandat de la Commission, montre que deux tiers des guichets uniques ne fournissent pas aux entrepreneurs une information complète et qu'un tiers d'entre eux ne permettent pas ou permettent partiellement d'accomplir toutes les formalités en ligne. En termes d'accessibilité dans d'autres langues, la moitié des guichets fournissent des informations détaillées et 25 % permettent d'accomplir les formalités en langues étrangères.

La Commission a présenté un classement des États membres en matière de disponibilité et de qualité des guichets uniques au sein duquel la France se classe en position intermédiaire. Le grand nombre d'informations disponibles par activité sur le guichet français et la possibilité d'enregistrer toute forme d'entreprise avec un seul outil ont été présentés positivement. Des améliorations sont néanmoins souhaitables en particulier en augmentant le nombre de procédures administratives pouvant être traitées en ligne.

La prochaine étape annoncée par la Commission va être de déterminer un « guichet unique idéal » qui servira de point de comparaison dans le cadre des prochaines évaluations des guichets uniques.

Le GIP « guichet entreprises » a indiqué que la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 avait confié aux centres de formalités des entreprises (CFE) le rôle de guichet unique. Les points de contact physiques du guichet unique et le portail électronique « *guichet-entreprises.fr* », ouvert depuis janvier 2010, permettent d'ores et déjà aux créateurs d'entreprises :

- d'accéder à une information détaillée et actualisée sur les procédures et formalités liées à l'accès et l'exercice d'activités de service ;
- d'identifier les pièces à produire pour chaque formalité et demande d'autorisation ;
- d'effectuer le dépôt de dossier de formalités de création d'entreprise.

(7) Deloitte Consulting, « *The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive – State of play and Way Forward* », janvier 2012.

En février 2012, sur 100 activités soumises à autorisation, 63 ont donné lieu à des travaux de modélisation, de définition de simplifications (117 pistes détectées depuis 2010), 33 fonctionnent en mode guichet unique par la voie « physique », et 17 ont été déployées de manière totalement dématérialisée. Le guichet unique poursuit son déploiement, l'objectif étant de couvrir la totalité des activités soumises à la directive services d'ici à fin 2013.

L'accès du site en langue étrangère est un point régulièrement évoqué par les différentes évaluations. Depuis le mois de février, un outil de traduction automatique est mis en place. Il est également prévu qu'une version en anglais du portail électronique soit développée en 2013. Cependant, la langue française restera la référence pour les déclarations d'activité.

Pour permettre ce déploiement, le GIP « guichet entreprises » a souligné qu'il s'appuyait sur une équipe projet spécifiquement dédiée à la mise en place du guichet unique en France. En réponse au rapport de Business Europe sur les manques de moyens financiers, il a été souligné qu'un budget de plus de 10 millions d'euros était alloué au déploiement du guichet unique.

La directive détachement des travailleurs : derniers développements

Le Medef a rappelé que la directive du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services vise à assurer la libre circulation des travailleurs tout en préservant la nécessité d'une concurrence loyale. Aux termes de la directive, un travailleur détaché est un travailleur qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire d'un État membre autre que l'État sur le territoire duquel il travaille habituellement. La directive établit un socle de conditions de travail et d'emploi que le prestataire de services doit respecter dans l'État membre d'accueil pendant la durée du détachement, et qui comprennent notamment des périodes maximales de travail et minimales de repos, une durée minimale de congés annuels payés, ou encore un taux de salaire minimal.

Pour améliorer le contrôle de la réglementation en vigueur et la façon dont elle est appliquée dans la pratique, la Commission a publié une proposition de directive d'exécution dont les grandes lignes ont été présentées⁸ :

- instaurer une meilleure information des travailleurs et des entreprises sur leurs droits et obligations prévues par les réglementations et conventions collectives ;
- établir des règles de coopération administrative entre les administrations compétentes en matière de détachement des travailleurs ;
- possibilité pour le travailleur détaché d'engager une procédure contre son employeur, même *a posteriori*, et pour une organisation syndicale de le représenter ;
- introduire une responsabilité conjointe et solidaire entre le donneur d'ordre et les sous-traitants en cas de non-paiement des salaires ou des cotisations ;
- permettre à l'État d'accueil du travailleur détaché de réclamer à l'État d'origine le paiement de pénalités ou d'amendes si elles sont prévues par la législation de cet État d'origine.

(8) À noter que la proposition de directive n'était pas encore adoptée par le collège des commissaires au moment du colloque organisé au Medef le 14 février 2012. La proposition définitive de directive d'exécution a été rendue publique le 21 mars 2012.

Un nouveau règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives est également proposé par la Commission. Ce nouveau règlement tient compte de la jurisprudence actuelle en matière de droit de grève qui a suscité de très fortes craintes de la part des organisations syndicales.

Le Medef a reconnu que la directive de 1996 pourrait être mieux appliquée et que les clauses qui concernent la mise en œuvre effective des dispositions du texte d'origine sont légitimes aux yeux des entreprises. Toutefois, Laurence Parisot a alerté le commissaire Michel Barnier sur la portée de la création de la responsabilité conjointe et solidaire sans limite de rang pour les sous-traitants. Le Medef craint que cette responsabilité soit impraticable du fait de la relation entre donneurs d'ordre et sous-traitants, et du nombre de détachements considérés. Le risque serait d'aboutir à une plus grande insécurité juridique, ce qui n'est pas l'objectif recherché. Le Medef a commandé une étude sur les conséquences économiques, sociales et juridiques de la création d'une telle responsabilité, étude qu'il conviendrait de mener dans les principaux secteurs concernés.

Colloque national de l'innovation dans les services le 8 novembre à Bercy

Le groupe 4 a contribué à l'identification d'un intervenant européen pour évoquer le thème de l'innovation dans les politiques européennes (Mme Hélène Diane Dage, remplacée par Lisbeth Balh Poulsen - DG Entreprises).

Point d'actualité sur les travaux européens relatifs à la directive services

La Commission européenne présentera au Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 une communication sur la mise en œuvre de la directive services qui fera suite à sa communication du 13 avril 2011 sur l'Acte pour le marché unique dans laquelle la mise en œuvre pleine et entière de la directive services dans l'ensemble des États membres avait été identifiée comme un levier important de la compétitivité, de la croissance et de la création d'emplois en Europe.

La communication de juin 2012 comportera une évaluation juridique de la mise en œuvre de la directive fondée sur les résultats des travaux d'évaluation mutuelle et des tests de performances réalisés dans les secteurs du tourisme, de la construction et des services aux entreprises. Le rapport d'évaluation des guichets uniques, réalisé par Deloitte Consulting, sera également annexé.

Par ailleurs, la communication sera accompagnée d'une étude sur l'impact économique de la transposition de la directive réalisée par les DG ECFIN et DG MARKT dont il ressort que les réformes adoptées par les États membres devraient permettre à termes une hausse de 0,8 % du PIB de l'UE. L'étude montre également que la directive services présente un potentiel encore inexploité : la poursuite des allègements et suppressions des barrières dans le marché unique des services permettrait une nouvelle hausse du PIB de l'UE de l'ordre de 0,4 %. En outre, il ressort de l'étude que la mise en place des guichets uniques permet une réduction importante des coûts de démarrage de l'activité pour les PME. La simplification des démarches administratives pour les entreprises aboutirait à termes à une hausse de 0,13 % du PIB de l'UE.

La Commission devrait également intégrer dans sa communication un plan d'actions pour une nouvelle croissance dans les services qui viserait :

- à assurer une mise en œuvre complète et ambitieuse de la directive afin d'en exploiter tout le potentiel ;
- à améliorer le fonctionnement des guichets uniques ;
- à réviser la directive relative aux qualifications professionnelles ;
- à réviser de directives touchant à la protection des consommateurs dans le but d'une meilleure harmonisation des législations nationales.

