RAPPORT SPÉCIAL 13/2026 **FR**

Marché unique des services

La Commission n'agit pas encore assez pour éliminer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 24 | Principaux messages 01

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 24 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

25 - 109 | Nos observations en détail 02

25 - 54 | Les actions de la Commission visant à lever les obstacles à la prestation de services dans le marché unique manquaient d'objectifs clairs et d'ambition stratégique

25 - 32 | Jusqu'en 2025, la Commission n'a pas pris de mesures appropriées pour supprimer les obstacles les plus importants à la prestation de services transfrontaliers

33 - 43 | La stratégie pour le marché unique adoptée par la Commission en 2025 met l'accent sur les services, mais elle est dépourvue d'objectifs clairs et d'actions véritablement ambitieuses

44 - 49 | Les récentes recommandations par pays n'ont pas incité les États membres à engager des réformes considérables de la réglementation dans les secteurs des services

50 - 54 | Très peu d'États membres ont eu recours à la facilité pour la reprise et la résilience pour réformer les secteurs des services

55 - 80 | La Commission s'est heurtée à des difficultés majeures pour faire respecter les règles du marché unique applicables aux services

56 - 58 | Les termes utilisés dans les règles du marché unique n'étaient pas toujours clairs

59 - 61 | Certains États membres ont retardé la mise en œuvre de la directive sur les services

62 - 68 | La notification des nouveaux obstacles à la Commission présente d'importantes lacunes qui la rendent largement inefficace

69 - 74 | Le traitement, par la Commission, des plaintes liées aux services présentait des faiblesses

75 - 80 | La Commission a parfois mis beaucoup de temps à clôturer les plaintes qui lui étaient adressées, au détriment des petites entreprises

81 - 93 | Les outils visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers se sont révélés largement inefficaces

83 - 87 | Les guichets uniques ne remplissent pas encore leur rôle au sens de la directive sur les services

88 - 89 | Les entreprises ont rarement eu recours à SOLVIT pour résoudre les problèmes juridiques liés aux services transfrontaliers

90 - 93 | La *task force* SMET a obtenu des résultats tangibles limités concernant les services

94 - 109 | Les coûts, les avantages et l'impact potentiel d'une intégration plus poussée du marché des services ne font pas encore l'objet d'une évaluation suffisante

94 - 97 | Le marché unique européen des services est relativement intégré, mais de nombreux obstacles subsistent

98 - 101 | Les indicateurs de performance clés de la Commission relatifs au marché unique ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les services

102 - 109 | La Commission n'a pas encore procédé à une évaluation globale des coûts et avantages de l'intégration du marché unique des services

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Actions prévues dans la stratégie de 2025 de la Commission

Annexe III – Réformes liées aux services comprises dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience

Annexe IV – Enquête auprès des guichets uniques concernant la directive sur les services

Annexe V – Résultats de l'enquête réalisée auprès des guichets uniques

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L’équipe d’audit

01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 La libre circulation des services constitue l'une des quatre libertés instituées par le traité de Rome en 1957. Les particuliers et les entreprises ont le droit de fournir et de recevoir des services au-delà des frontières sans discrimination ni restrictions injustifiées, ce qui favorise l'intégration économique et la concurrence[1]. La libre prestation de services transfrontaliers permet aux entreprises d'envoyer temporairement des travailleurs dans un autre État membre, sous certaines conditions[2].

02 Actuellement, le secteur des services représente environ 70 % du produit intérieur brut (PIB) et des emplois dans l'Union européenne[3]. Parallèlement, les données disponibles indiquent que les services ne comptent que pour 20 % des échanges entre les États membres[4].

---

1 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 26, paragraphe 2, et articles 49 et 56.

2 Directive (UE) 2018/957 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

3 Commission européenne *Single Market Scoreboard*, (date de consultation: 25 novembre 2024).

4 «Un gain potentiel de 2 000 milliards d'euros pour l'Europe –Évaluer le coût de la non-Europe – 2019-24», Service de recherche du Parlement européen (EPRS), 2019.

03 Les prestataires de services continuent de faire face à des obstacles importants, lesquels entravent leur capacité à exploiter pleinement le potentiel du marché unique. Environ 60 % des obstacles au marché unique des services recensés en 2002 subsistaient encore vingt ans plus tard[5]. Le secteur tertiaire restant caractérisé par d'importantes différences entre les exigences nationales en matière d'autorisation et de certification, il est difficile et coûteux pour les entreprises de fournir des services dans un autre État membre. Ces obstacles de longue date (notamment les différences entre réglementations nationales, les procédures administratives lourdes et les restrictions à la mobilité professionnelle) continuent de freiner l'activité économique et la concurrence par les prix.

04 Une étude récente met en évidence un potentiel inexploité de gains économiques substantiels qui pourrait être libéré en intégrant davantage les services. Selon la Commission, des réformes supplémentaires ambitieuses dans le secteur des services généreraient un potentiel supplémentaire de croissance du PIB de l'Union de 2,5 % d'ici 2027[6].

05 Le rapport de Mario Draghi de 2024 sur l'avenir de la compétitivité de l'UE prévoit que la future croissance du commerce intra-UE proviendra des services, mais souligne que la charge réglementaire imposée aux entreprises européennes est élevée et qu'elle continue de s'alourdir. Selon le rapport d'Enrico Letta sur l'avenir du marché unique, des obstacles importants doivent encore être levés pour libérer pleinement le potentiel du marché unique des services.

06 Notre audit a consisté à vérifier, notamment à l'aune de la directive 2006/123/CE (la «directive sur les services»), si la Commission agit efficacement pour supprimer les obstacles aux services, dont l'existence entrave la croissance et le développement dans l'Union. Nous avons examiné si:

a) la Commission a établi une approche claire et exhaustive pour renforcer le marché unique des services;

b) la Commission parvient à faire respecter les règles du marché unique applicables aux services;

---

[5] COM(2023) 162, communication de la Commission européenne intitulée «Le marché unique a 30 ans».

[6] *A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector – JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 03/2022*, Commission européenne, Séville, JRC128322.

c) les outils visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers sont efficaces;

d) la Commission effectue un suivi de l'intégration des services dans le marché unique et évalue les coûts et les avantages de cette intégration, ainsi que l'impact de la directive sur les services.

07 L'audit a porté sur la période allant de 2015 à 2025, et plus particulièrement sur les actions entreprises par la Commission depuis 2020. Nous espérons que nos observations permettront à la Commission de gagner en efficacité dans l'intégration du marché unique des services. L'***annexe I*** fournit davantage d'informations contextuelles et des précisions sur l'étendue et l'approche de notre audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

08 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'action de la Commission visant à supprimer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers demeure insuffisante.

09 Bien que la Commission ait pris certaines mesures pour s'attaquer aux obstacles entravant le marché unique, ses approches ne comportaient pas d'objectifs clairs, ne mettaient pas l'accent sur l'impact économique et n'étaient guidées par aucune ambition stratégique. La Commission s'est principalement appuyée sur les procédures d'infraction pour faire respecter les règles du marché unique applicables aux services. Toutefois, elle n'a pas toujours pris des mesures en temps utile lorsque le droit national des États membres n'était pas conforme à la directive sur les services ou lorsque ceux-ci adoptaient des mesures susceptibles de compromettre l'intégration du marché.

10 La Commission a soutenu les États membres dans leurs efforts visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers, mais les entreprises n'ont toujours pas un accès complet aux informations nécessaires pour proposer des services dans un autre État membre. Enfin, la Commission ne dispose pas des données sectorielles pertinentes requises pour repérer et surveiller de manière adéquate les obstacles à l'intégration du marché unique des services, et elle n'a pas encore suffisamment analysé les coûts, les avantages et l'incidence potentielle de leur suppression.

Les actions de la Commission visant à lever les obstacles à la prestation de services dans le marché unique ne comportaient pas d'objectifs clairs, ne mettaient pas l'accent sur l'impact économique et n'étaient guidées par aucune ambition stratégique

11 De 2015 à 2025, soit la période couverte par notre audit, la Commission a adopté plusieurs documents stratégiques visant à réduire les obstacles à la prestation de services transfrontaliers, notamment sa communication de 2015 sur l'amélioration du marché unique, le plan d'action à long terme de 2020 visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique ainsi que la stratégie de 2025 relative au marché unique.

12 Cependant, jusqu'en 2025, l'approche de la Commission visant à lever les obstacles à la prestation de services transfrontaliers n'était pas assez ciblée d'un point de vue stratégique. En particulier, la Commission n'avait mis en place aucune procédure permettant de catégoriser adéquatement les obstacles et de concentrer son action sur ceux dont la suppression pouvait avoir le plus fort impact sur le bon fonctionnement du marché unique (points ***25*** à ***32***).

13 Même après l'adoption de sa stratégie de 2025 relative au marché unique, la situation n'a pas vraiment changé. Bien que cette stratégie accorde une place plus importante aux services et à l'appropriation politique des réformes, elle s'appuie largement sur des instruments qui, à la lumière des expériences passées, sont peu susceptibles de se révéler très efficaces (points ***33*** à ***43***).

Recommandation n° 1

Une stratégie plus claire et plus ambitieuse pour le marché unique des services

La Commission devrait:

a) élaborer et mettre en œuvre une approche solide et fondée sur des données probantes pour évaluer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers, en accordant une attention particulière aux coûts et avantages économiques potentiels de leur suppression;

b) engager des actions plus ciblées et plus ambitieuses pour lever les obstacles au marché unique des services, en concentrant ses efforts sur les secteurs ayant le plus fort impact sur l'intégration du marché;

c) rendre compte chaque année au Parlement européen et au Conseil des progrès réalisés dans la suppression de ces obstacles.

Quand? D'ici fin 2027.

14 Dans le cadre du Semestre européen, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, adresser aux États membres des recommandations par pays (RPP) afin d'encourager des réformes de la réglementation dans les secteurs des services. Nous avons constaté que la Commission utilisait ce moyen de manière variable et proposait des recommandations dont l'effet restait limité. Les recommandations sont beaucoup moins nombreuses depuis la pandémie de COVID-19, période durant laquelle la Commission attendait des États membres qu'ils remédient à toutes les difficultés recensées dans les RPP, ou du moins à une bonne partie d'entre elles. En outre, elles ne tiennent pas suffisamment compte des autres initiatives de la Commission visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers. Dans les États membres où nous nous sommes rendus, aucune de ces RPP n'avait, au moment de notre visite, conduit à des réformes substantielles de secteurs clés dans le domaine des services (points ***44*** à ***49***).

15 Par ailleurs, très peu d'États membres ont utilisé la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) pour réformer les secteurs des services et supprimer les obstacles réglementaires, alors même qu'il leur était demandé d'aligner leurs plans pour la reprise et la résilience sur les RPP (points ***50*** à ***54***).

Recommandation n° 2

Faire un usage plus actif du processus du Semestre européen et des conditions de financement pour s'attaquer aux principaux obstacles à la prestation de services transfrontaliers

La Commission devrait:

a) lorsque cela est utile, recourir au processus du Semestre européen et aux recommandations par pays de manière plus cohérente, et en s'appuyant sur une analyse et une priorisation propres à chaque pays, pour traiter les principaux obstacles à la prestation de services transfrontaliers, tout en veillant à ce que ces recommandations concordent avec ses autres initiatives en la matière;

b) recourir à des conditionnalités dans le cadre financier pluriannuel pour l'après-2027 afin d'inciter les États membres à entreprendre les réformes nécessaires pour supprimer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers.

Quand? D'ici fin 2028.

La Commission s'est heurtée à des difficultés majeures pour faire respecter les règles du marché unique applicables aux services

16 La directive sur les services vise à garantir la liberté d'établissement des entreprises dans un autre État membre ainsi que la prestation temporaire de services transfrontaliers. Cependant, le terme «temporaire» n'est pas clairement défini. En conséquence, les autorités nationales doivent évaluer au cas par cas si la prestation de services peut être considérée comme temporaire, ce qui génère une incertitude juridique et des coûts inutiles pour les prestataires de services (points ***55*** à ***58***).

17 Malgré une jurisprudence claire et l'existence de procédures d'infraction, certains États membres ont considérablement ralenti la mise en œuvre de la directive sur les services, voire compromis l'intégration du marché unique des services, que ce soit par des mesures réglementaires ou administratives (points ***59*** à ***61***).

18 En vertu de la directive sur les services, les États membres doivent notifier à la Commission toute nouvelle exigence législative, réglementaire ou administrative ayant une incidence sur la liberté d'établissement et la prestation de services transfrontaliers. Toutefois, le système de notification présente d'importantes lacunes et la Commission n'est pas toujours dûment informée des nouveaux obstacles (points ***62*** à ***68***).

19 Les plaintes déposées par les entreprises constituent l'un des moyens les plus efficaces dont dispose la Commission pour détecter les infractions présumées aux règles de l'UE relatives aux services et les obstacles à la prestation de services. Pour ce qui est de ces plaintes, la Commission n'a appliqué ni règle *de minimis* (aucune disposition de la directive sur les services n'en prévoyant à ce jour) ni critères de priorisation suffisamment clairs. Elle a ainsi consacré des ressources importantes à des affaires présentant un intérêt limité pour le marché unique (points ***69*** à ***74***).

20 La Commission est parvenue à réduire la durée moyenne de traitement des plaintes liées aux services, mais les procédures restent souvent longues, dépassant parfois cinq ans, ce qui désavantage particulièrement les petits prestataires de services. Les frais de justice et l'imprévisibilité du résultat n'incitent d'ailleurs guère les petits prestataires à entamer des recours devant les juridictions nationales contre les obstacles à l'accès au marché (points ***75*** à ***80***).

Recommandation n° 3

Clarifier la législation et centrer le contrôle du respect des règles sur les affaires ayant un impact important sur le marché unique

La Commission devrait:

a) lors du réexamen de la directive sur les services en vue d'une proposition législative, et sans préjudice des décisions des colégislateurs, définir plus clairement l'obligation de proportionnalité des nouvelles exigences nationales ainsi que les modalités de leur notification à la Commission;

b) dans son rôle consistant à faire respecter la réglementation, accorder une attention particulière à l'efficience en donnant la priorité aux affaires ayant une incidence considérable sur l'intégration du marché unique des services;

c) soutenir plus efficacement les petites entreprises en cas de violation de leur droit de fournir des services transfrontaliers, par exemple en les aidant à intenter des actions en justice devant les juridictions nationales contre les obstacles réglementaires ou administratifs excessifs.

Quand? D'ici fin 2027.

Les outils utilisés par la Commission et les États membres pour faciliter la prestation de services transfrontaliers se sont révélés largement inefficaces

21 La Commission et les États membres disposent de divers outils destinés à faciliter le bon fonctionnement du marché unique, y compris la prestation de services transfrontaliers, notamment les guichets uniques, SOLVIT et la *task force* sur le respect de l'application des règles du marché unique (SMET). Toutefois, les guichets uniques ne permettaient souvent pas d'accéder aux procédures et informations électroniques exigées par la directive sur les services, SOLVIT était rarement utilisé pour les services, et la *task force* SMET n'a produit que des résultats limités en matière de suppression des obstacles à la prestation de services (points ***81*** à ***93***).

Recommandation n° 4

Renforcer les outils existants de facilitation des services transfrontaliers

La Commission devrait:

a) en coopération avec les États membres, améliorer l'accès électronique à l'information par l'intermédiaire des guichets uniques et soutenir plus efficacement les entreprises dans la prestation de services transfrontaliers;

b) en coopération avec les États membres, accroître l'impact de la *task force* SMET en donnant la priorité à l'élimination des obstacles nationaux ayant une forte incidence sur le marché unique des services;

c) lorsque la *task force* SMET ne semble pas en mesure de traiter efficacement ces obstacles, présenter des propositions législatives, si tous les autres moyens se sont révélés inefficaces.

Quand? D'ici fin 2027.

L’incidence potentielle d’une intégration plus poussée du marché des services sur la croissance et l’emploi n’a pas encore été suffisamment évaluée

22 L’Organisation de coopération et de développement économiques estime que le marché unique des services est déjà fortement intégré, mais d’autres sources indiquent que d’importants avantages pourraient encore être tirés d’une plus grande suppression des obstacles existants à la prestation de services (points ***94*** à ***97***).

23 La Commission utilise des indicateurs de performance pour rendre compte des progrès accomplis en matière d’intégration du marché unique. Toutefois, ces indicateurs ne sont pas entièrement adaptés à leur finalité, et les données sectorielles pertinentes font défaut (points ***98*** à ***101***).

24 Enfin, la Commission n’a pas encore suffisamment analysé les coûts et les avantages de l’intégration du marché unique des services, ni l’incidence que le cadre réglementaire et les obstacles actuels ont eue jusqu’à présent sur la croissance et l’emploi (points ***102*** à ***109***).

Recommandation n° 5

Suivre et évaluer les progrès réalisés en vue de l’achèvement du marché unique des services

La Commission devrait:

a) poursuivre l’élaboration d’indicateurs appropriés qui informent sur les obstacles à la prestation de services et les utiliser pour suivre les progrès réalisés au fil du temps en matière d’intégration du marché des services;

b) évaluer la contribution apportée jusqu’à présent à la croissance et à l’emploi par le cadre réglementaire de l’UE pour les services, ainsi que l’impact potentiel de la suppression des obstacles.

Quand? D’ici fin 2027.

02

Nos observations en détail

Les actions de la Commission visant à lever les obstacles à la prestation de services dans le marché unique manquaient d'objectifs clairs et d'ambition stratégique

Jusqu'en 2025, la Commission n'a pas pris de mesures appropriées pour supprimer les obstacles les plus importants à la prestation de services transfrontaliers

25 Dans notre rapport spécial de 2016 sur la mise en œuvre de la directive sur les services, nous avions conclu que la Commission n'avait pas établi de stratégie globale pour renforcer le marché unique des services après l'entrée en vigueur de la directive en 2006. Dans l'audit objet du présent rapport, nous avons examiné si la Commission avait élaboré une telle stratégie depuis 2015. Nous estimons que cette stratégie devrait définir clairement les objectifs de la Commission en matière de suppression des obstacles à la prestation de services dans le marché unique et prévoir un ensemble cohérent d'actions ciblées et assorties de délais précis.

26 En 2015, la Commission a adopté sa stratégie pour un marché unique approfondi et plus équitable, qui comportait plusieurs actions concernant les services[7]. Cette stratégie prévoyait d'importantes initiatives législatives destinées à simplifier les procédures pour les prestataires de services, telles qu'un passeport de services pour accroître la sécurité juridique et réduire les obstacles à l'accès transfrontières, une procédure de notification simplifiée pour les nouvelles exigences nationales relevant de la directive sur les services, ainsi qu'une proposition de directive sur le contrôle de proportionnalité. Finalement, la directive adoptée en 2018 porte uniquement sur le contrôle de proportionnalité applicable aux professions réglementée. Elle impose aux États membres d'examiner si les nouvelles règles et les modifications de règles existantes limitant l'accès à des professions réglementées sont justifiées, non discriminatoires et appropriées au regard des objectifs poursuivis, et si elles ne sont pas plus restrictives que nécessaire[8]. En 2021, la Commission a retiré les autres propositions, considérant qu'aucun compromis politique avec le Conseil et le Parlement européen n'était envisageable sans remettre en cause les principaux objectifs de l'initiative.

27 Tous les trois ans, la Commission doit examiner l'adéquation de la directive sur les services et présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport complet sur son application[9]. La Commission n'a pas publié ces rapports de manière régulière. En 2021, elle a toutefois publié un document cartographiant et évaluant les obstacles juridiques et administratifs dans le secteur des services, dans lequel elle comparait la situation de 2017 avec celle de 2006, année d'entrée en vigueur de la directive[10]. Ce faisant, la Commission visait à documenter la présence ou l'absence de restrictions, sans toutefois en évaluer la proportionnalité ni la justification. Le rapport montrait une légère diminution du niveau absolu des obstacles aux services entre 2006 et 2017 dans presque tous les secteurs, tout en soulignant la nécessité d'efforts de réforme supplémentaires.

---

7 COM(2015) 550, communication de la Commission intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises».

8 Directive (UE) 2018/958 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. Voir également notre rapport spécial 10/2024 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE.

9 Directive sur les services, article 41.

10 Commission européenne, *Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector: summary report*, Office des publications, 2021

28 En l'absence de données exhaustives plus récentes de la Commission, nous avons examiné l'évolution des obstacles depuis l'exercice de cartographie de 2021 dans les six États membres où nous nous sommes rendus (Allemagne, Estonie, France, Italie, Lituanie et Hongrie). Nous avons également analysé la méthodologie utilisée par la Commission pour évaluer le degré de restrictivité des obstacles aux services transfrontaliers.

29 L'exercice de cartographie de 2021 a mis au jour des obstacles très restrictifs dans les professions libérales relevant de domaines tels que le droit, le conseil fiscal, l'architecture, la construction, l'artisanat qualifié, le commerce de détail et le tourisme (par exemple, celle de guide touristique). Nous avons constaté que depuis 2017 (année de référence de la cartographie), peu de changements ont été apportés et aucun des six États membres visités n'a engagé de réformes majeures dans ces domaines. Au contraire, de nouveaux obstacles ont été introduits (voir ***encadré 1***).

Encadré 1

Exemples d'obstacles aux services en Allemagne et en Lituanie

En Allemagne, si le cadre réglementaire applicable aux architectes et aux avocats est devenu moins restrictif, douze métiers de l'artisanat qualifié qui n'étaient plus réglementés depuis 2004 le sont à nouveau depuis 2020. En effet, les autorités allemandes avaient constaté des effets négatifs de la déréglementation, notamment une augmentation du nombre de nouvelles entreprises économiquement non viables, une évolution des exigences propres aux métiers concernés et une formation inadéquate des nouveaux entrants sur le marché.

En Lituanie, les efforts déployés par les autorités nationales pour réduire la charge administrative et la charge réglementaire n'ont pas abouti, faute d'un soutien suffisant de la part des entreprises, en particulier lorsque la suppression des obstacles risquait d'accroître la concurrence sur les marchés concernés. Un exemple typique est celui des guides touristiques: depuis 2023, les tentatives du ministère visant à assouplir les conditions d'octroi des licences n'ont pas abouti, les associations du secteur plaidant pour le maintien du système existant.

30 Nous avons constaté que dans la méthodologie utilisée par la Commission pour catégoriser les restrictions en fonction de leur importance, la simple existence de réglementations sectorielles nationales était déjà considérée comme «très restrictive». En outre, la notation reposait sur une simple analyse des dispositions juridiques, sans estimation des conséquences économiques de leur non-suppression.

31 La Commission a mis à jour ses recommandations de réforme concernant les services professionnels[11], mais elle n'a pas présenté de nouvelle proposition législative, par exemple pour réviser la directive sur les services, ni déterminé comment il convenait de réduire ou de supprimer les obstacles à l'avenir. L'évaluation de la Commission n'a donné lieu à aucune initiative visant à réexaminer ou à réformer les obstacles en question dans les six États membres visités.

32 La Commission ne donc dispose pas d'informations complètes et actualisées sur les obstacles entravant la prestation de services transfrontaliers au sein du marché unique, et elle n'a pas établi de méthode claire permettant de classer ces obstacles en fonction de leur importance et de leur impact potentiel sur le marché unique.

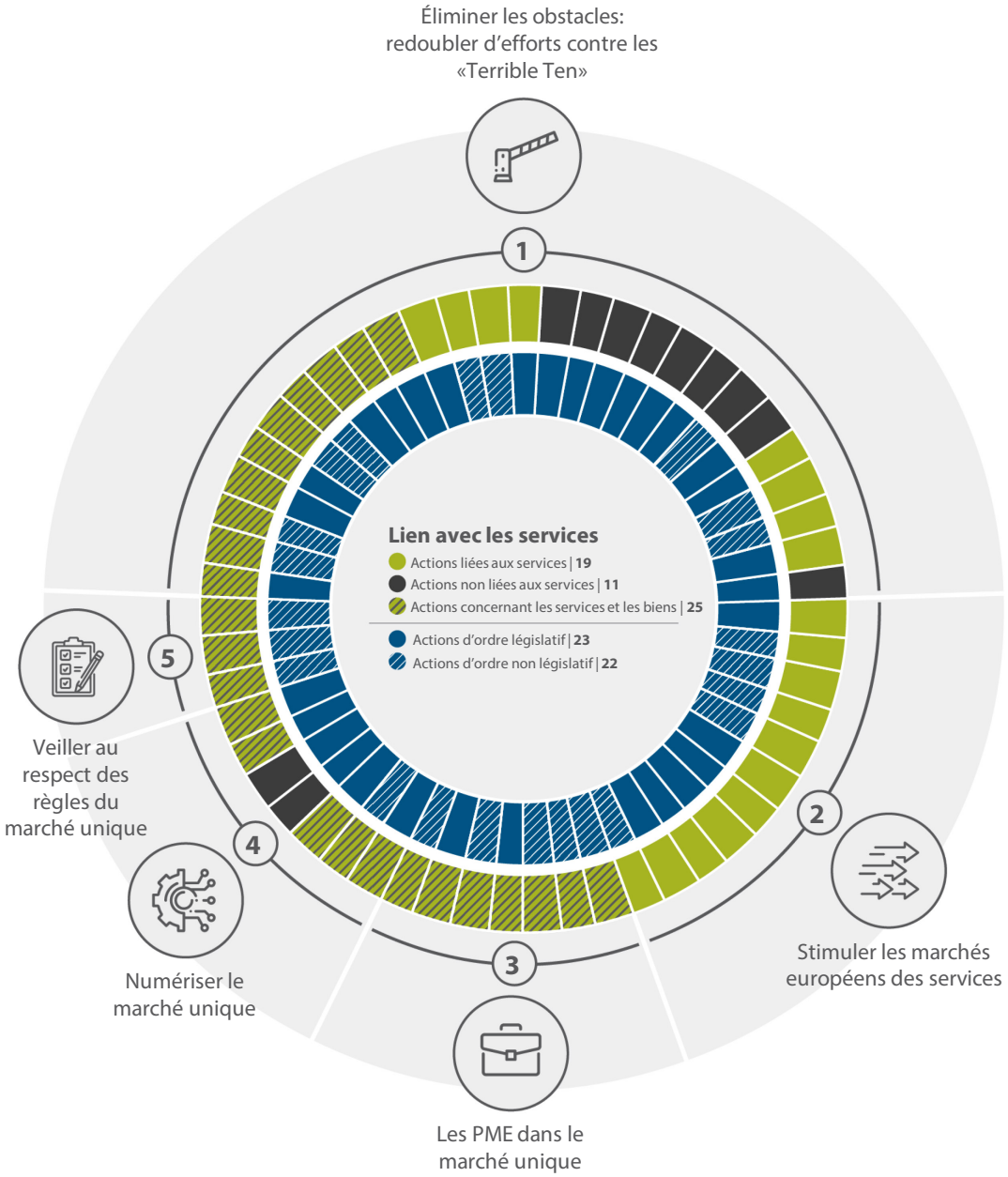
La stratégie pour le marché unique adoptée par la Commission en 2025 met l'accent sur les services, mais elle est dépourvue d'objectifs clairs et d'actions véritablement ambitieuses

33 En 2025, la Commission a adopté une nouvelle stratégie visant à favoriser une intégration plus poussée du marché unique[12]. Cette stratégie comprend 55 actions, dont plus de la moitié portent sur la législation de l'Union (actions législatives), tandis que les autres sont des actions non législatives, telles que l'accélération des procédures, une amélioration des orientations destinées aux États membres ou une mise en œuvre harmonisée des règles (voir ***figure 1*** et ***annexe II***).

[11] COM(2021) 385, Communication de la Commission sur le bilan et la mise à jour des recommandations de réformes de 2017 en matière de réglementation des services professionnels.

[12] COM(2025) 500, communication de la Commission intitulée «Le marché unique: notre marché intérieur européen dans un monde incertain – Stratégie pour un marché unique simple, homogène et solide».

Figure 1 – Actions envisagées dans la stratégie de la Commission de 2025 pour le marché unique



«Terrible ten»: ensemble d'obstacles au marché unique que la Commission a recensés sur la base de consultations des parties prenantes. Il s'agit, entre autres, de difficultés d'établissement et d'exploitation d'une entreprise, ainsi que de règles de l'UE excessivement complexes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

34 Nous avons examiné si la stratégie recensait les causes profondes des obstacles au marché unique des services, fixait des objectifs clairs du point de vue des finalités poursuivies par la Commission, présentait une approche exhaustive, et proposait des actions suffisamment ambitieuses, assorties de dates cibles explicites pour leur mise en œuvre.

35 Nous avons constaté que la stratégie cernait de manière précise les problèmes qui empêchent le marché unique des services d'exprimer pleinement son potentiel, notamment le caractère fragmenté, restrictif et divergent des réglementations nationales sur les services, ainsi que la lourdeur des procédures en matière de détachement des travailleurs. La stratégie de 2025 présente toutefois un point positif. En effet, elle se concentre clairement sur des secteurs de services pertinents pour le marché unique, c'est-à-dire qui, pour la Commission, sont susceptibles d'offrir la plus forte valeur ajoutée économique et présentent le plus grand intérêt pour la transition numérique et écologique. Cependant, la stratégie manque encore de clarté quant aux finalités poursuivies par la Commission, et les actions proposées manquent d'ambition, comme cela est expliqué ci-après.

36 Parmi les domaines qui nécessitent une intervention aux yeux de la Commission figure celui des professions réglementées, qui sont aujourd'hui quelque 5 700 dans l'UE. La Commission estime qu'une réduction de 10 % des obstacles à la prestation de services augmenterait la valeur ajoutée brute de l'UE de 0,5 %[13]. Toutefois, la stratégie n'explique pas comment la Commission entend atteindre cet objectif de réduction des obstacles. À ce jour, aucune analyse n'a été réalisée pour déterminer sur quels secteurs de services la réglementation a une incidence particulièrement négative. La réglementation peut également présenter des avantages, par exemple lorsqu'elle fixe des exigences strictes de qualité là où les acteurs du marché ne disposent pas d'autres informations sur la qualité des services fournis. Dans notre rapport spécial de 2024 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne, nous avions constaté que les mesures prises par la Commission pour encourager les États membres à réduire le nombre de professions réglementées n'étaient «pas concluantes».

[13] Ibidem, p. 16.

37 Selon la Commission, la complexité des règles sur le détachement temporaire des travailleurs reste l'un des principaux obstacles pour les entreprises. La stratégie de la Commission renvoie à une initiative législative lancée en novembre 2024 pour faciliter les déclarations de détachement au moyen d'une interface publique[14]. Or, en 2025, seuls neuf États membres[15] envisageaient de mettre en place une telle interface, ce qui rend improbable une réduction significative de la fragmentation actuelle des réglementations et procédures nationales applicables au détachement temporaire.

38 La stratégie prévoit également d'autres actions pour supprimer les obstacles à la prestation de services, y compris des propositions législatives visant à éviter d'accroître la fragmentation réglementaire et à faciliter la création numérique d'entreprises et leurs activités dans l'ensemble du marché unique. Cependant, fin 2025, la Commission n'avait pas encore élaboré de feuille de route indiquant comment atteindre des résultats mesurables.

39 La Commission entend utiliser ses importantes compétences décisionnelles concernant le marché unique, étant donné qu'elle envisage environ 23 initiatives législatives éventuelles. Toutefois, alors que le secteur des services reste caractérisé par d'importantes différences entre les exigences nationales en matière d'autorisation et de certification, qui font qu'il est difficile et coûteux pour les entreprises de fournir des services dans un autre État membre, les actions envisagées demeurent vagues. Nous observons également que, par le passé, la Commission a principalement eu recours à des directives (telles que celle sur les services) dont la transposition dans le droit national a pris plusieurs années et laissé une large marge d'interprétation aux États membres, favorisant ainsi les divergences entre les règles nationales.

40 La Commission invite les États membres à s'approprier davantage le marché unique. Pour les y aider, elle propose de désigner au sein de chaque gouvernement national un représentant de haut niveau (ou «sherpa») chargé de promouvoir l'application des règles du marché unique et d'accélérer la suppression des obstacles. Cependant, il reste difficile de savoir comment les États membres peuvent être engagés à supprimer les obstacles et à remédier à la fragmentation réglementaire.

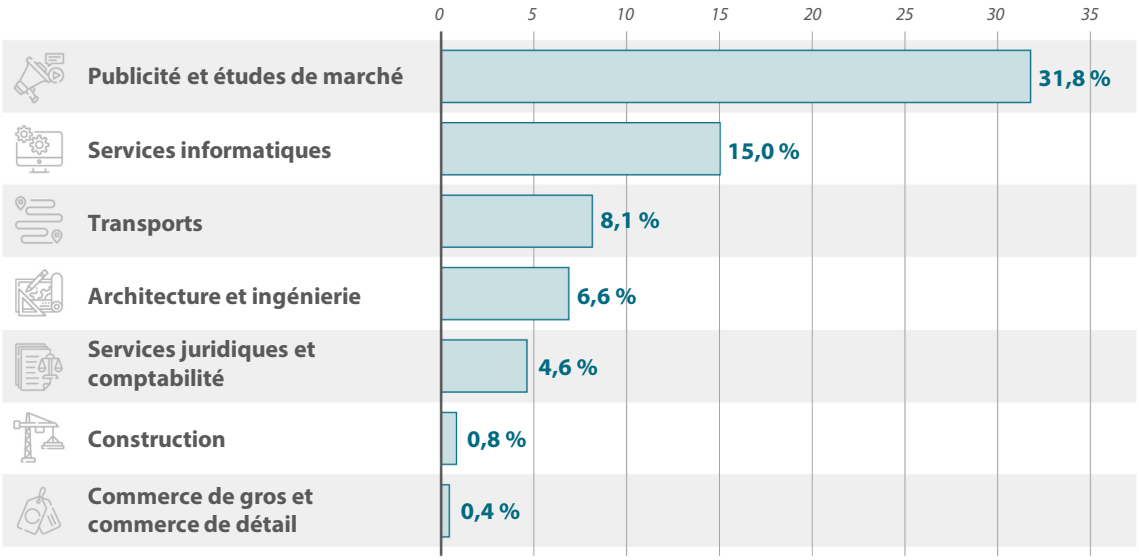
---

[14] COM(2024) 531, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant une interface publique connectée au système d'information du marché intérieur pour la déclaration de détachement de travailleurs.

[15] La Tchéquie, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal et la Slovénie.

41 Certains secteurs des services sont caractérisés par un commerce transfrontalier plus intense et peuvent par conséquent présenter un plus grand potentiel de dynamisation des marchés des services et de renforcement de la croissance et de l'emploi (***figure 2***). La Commission prévoit d'agir pour faciliter les services à l'industrie et de soumettre, d'ici fin 2026, une proposition législative visant à réduire les obstacles dans le secteur de la construction. Il s'agit d'un pas en avant important qui lui permettra d'utiliser plus efficacement ses ressources. Cependant, selon les données de la Commission, d'autres secteurs pourraient être encore plus pertinents pour le marché unique.

Figure 2 | Intensité des échanges transfrontaliers dans une sélection de sous-secteurs des services (2023)



L'intensité des échanges est calculée comme étant le rapport entre les échanges commerciaux (moyenne des importations et des exportations) et le chiffre d'affaires pour 2023.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

42 Enfin, la stratégie ne mentionne pas le Semestre européen. Les actions mises en place dans le cadre de la stratégie risquent donc de ne pas être pleinement en adéquation avec les évaluations et les recommandations par pays (RPP) concernant les services formulées dans le contexte du Semestre européen, et inversement.

43 Dans l'ensemble, la stratégie adoptée par la Commission en 2025 recense des obstacles importants à la prestation de services et établit l'ordre des priorités des actions visant à y remédier. Elle définit des échéances indicatives pour le lancement d'un certain nombre d'actions spécifiques. La Commission a déjà entamé la mise en œuvre de certaines de ces actions conformément au calendrier prévu. Ainsi, au début de l'année 2026, elle a commencé à travailler à l'amélioration de la procédure de notification prévue par la directive sur les services. À défaut de progrès suffisants, elle prévoit de présenter, d'ici à 2027, une proposition d'acte législatif sur la prévention des obstacles au marché unique. D'autres actions (telles que l'initiative relative aux services de location transfrontière de voitures) tardent à démarrer. Enfin, nous observons également que la stratégie ne précise pas suffisamment, pour toutes les actions, quels objectifs la Commission entend atteindre et à quelle échéance. Bien qu'elle constitue un premier pas vers un marché unique plus intégré, nous estimons que cette stratégie manque encore de l'ambition nécessaire pour favoriser une intégration plus poussée du secteur des services dans le marché unique.

Les récentes recommandations par pays n'ont pas incité les États membres à engager des réformes considérables de la réglementation dans les secteurs des services

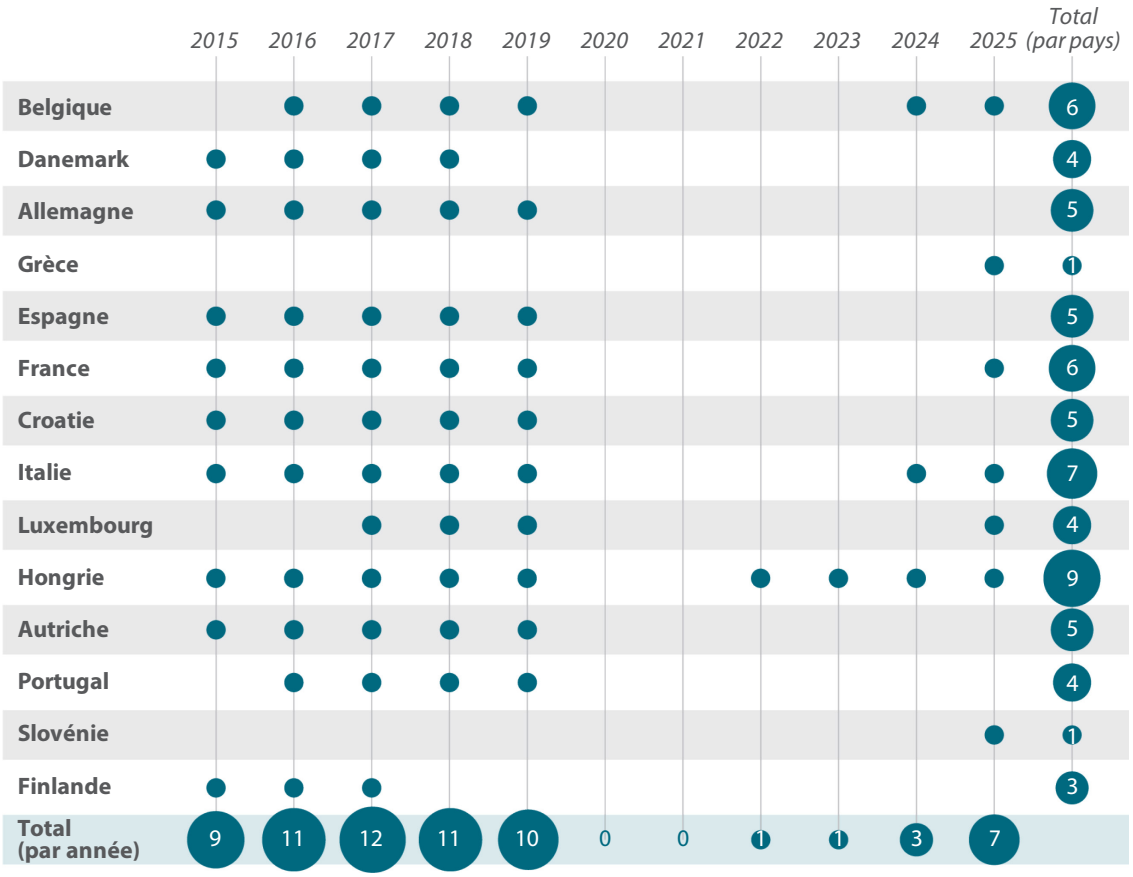
44 En 2012, la Commission avait proposé de remédier aux insuffisances concernant la mise en œuvre de la directive sur les services, notamment à travers les RPP émises par le Conseil, et avait invité les États membres concernés à adopter des réformes plus ambitieuses à leur niveau[16]. Nous avons examiné dans quelle mesure ce suivi de l'évolution des marchés des services portait spécifiquement sur la prestation de services transfrontaliers et sur la suppression des obstacles. Nous avons également analysé les RPP émises depuis 2015 et vérifié si elles avaient conduit à d'importantes réformes dans les États membres concernés.

45 Notre analyse a révélé qu'en raison d'un manque de données pertinentes relatives à certains secteurs de services, le suivi exercé par la Commission à travers les RPP porte principalement sur des données macroéconomiques et des informations agrégées, mais beaucoup moins sur la prestation de services transfrontaliers.

[16] COM(2012) 259, Communication de la Commission intitulée «Une meilleure gouvernance pour le marché unique».

46 De 2015 à 2019, le Conseil a adressé chaque année aux États membres entre 9 et 12 RPP relatives au secteur des services. Aucune RPP n'a été émise en 2020 et 2021, au plus fort de la pandémie de COVID-19. Depuis 2022, le nombre de RPP relatives au secteur des services a fortement diminué (une seule en 2022 et 2023, trois en 2024 et sept en 2025), étant donné que la Commission a concentré son action sur la reprise économique. De plus, les États membres ayant reçu ce type de recommandations étaient moins nombreux qu'avant la pandémie. Au total, depuis 2022, le Conseil a adressé de telles RPP à la Hongrie de 2022 à 2024, à la Belgique et à l'Italie en 2024, et à la Belgique, à la Grèce, à la France, à l'Italie, au Luxembourg, à la Hongrie et à la Slovénie en 2025 (voir ***figure 3***).

Figure 3 | Recommandations par pays dans le domaine des services



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

47 Parmi les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus, l'Allemagne, la France, l'Italie et la Hongrie avaient reçu des recommandations relatives aux marchés des services. Nous avons examiné dans quelle mesure les recommandations les plus récentes avaient été suivies de réformes visant à supprimer les obstacles à la prestation de services et à favoriser la croissance et l'emploi par la déréglementation. Nous avons ainsi constaté que ces recommandations n'avaient pas globalement conduit à des réformes substantielles dans les secteurs des services, et que les réformes mises en œuvre étaient dues à d'autres facteurs (***encadré 2***). Selon la dernière appréciation de la Commission relative à la mise en œuvre des RPP, qui date de 2025, l'Autriche et le Portugal ont adopté des réformes qui ont conduit à considérer leurs progrès comme substantiels.

Encadré 2

Absence de réformes substantielles dans la mise en œuvre des RPP relatives aux services par les États membres visités

La Commission a estimé que la Hongrie[17] n'avait guère, voire pas du tout, progressé dans la mise en œuvre des RPP reçues depuis 2019.

En ce qui concerne la France, la recommandation de 2019 préconisait de réduire les restrictions réglementaires, notamment dans le secteur des services, par exemple dans le commerce de détail, les transactions immobilières, le logement, la restauration et les services juridiques et comptables. Cette année-là, la France a adopté un plan d'action pour soutenir la croissance et la transformation des entreprises, comprenant environ 70 mesures visant à réduire les obstacles administratifs pour les entreprises et à faciliter l'accès au financement. Dans l'ensemble, la Commission a considéré que ces progrès étaient limités.

Dans sa recommandation du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2019, le Conseil a invité l'Allemagne à stimuler la concurrence dans les services aux entreprises et les professions réglementées en 2019 et 2020. En réponse, l'Allemagne a modifié en 2020 les règles régissant les honoraires des ingénieurs et des architectes, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne déclarant inadmissibles les tarifs minimaux et maximaux obligatoires. En 2021, elle a également modifié sa loi régissant la profession d'avocat et les sociétés de conseil fiscal pour donner suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale. Aucune autre mesure n'a été prise dans le secteur des services pour répondre aux recommandations par pays de 2019 adoptées par le Conseil. Néanmoins, aucune nouvelle recommandation liée aux services n'a été adressée à l'Allemagne depuis lors.

[17] Document SWD(2025) 217, tableau A16.2 intitulé *Summary table on 2019-2024 CSRs*.

48 Enfin, nous avons observé que les recommandations ne tiennent pas suffisamment compte des autres initiatives prises par la Commission pour faciliter la prestation de services transfrontaliers, telles que la stratégie de 2015 pour un marché unique plus équitable et plus approfondi et le plan d'action à long terme de 2020[18], étant donné que les RPP relatives aux services dans le Semestre européen portent sur des questions de politique et des actions dont la pertinence et l'impact macroéconomique sont plus grands.

49 Compte tenu de ce qui précède, nous estimons que le Semestre européen peut utilement compléter les autres outils de contrôle de l'application des règles, mais qu'il est loin d'avoir permis de convaincre les États membres visités de réformer substantiellement leurs secteurs des services et de supprimer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers dans le marché unique.

Très peu d'États membres ont eu recours à la facilité pour la reprise et la résilience pour réformer les secteurs des services

50 En 2020, le Conseil et le Parlement européen ont mis en place la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[19] pour faire face aux effets néfastes de la pandémie de COVID-19 et renforcer la croissance économique à long terme. Ce nouveau mécanisme de financement a permis aux États membres de recevoir un soutien financier pour accélérer la mise en œuvre de réformes durables et des investissements publics associés, y compris des mesures visant à remédier aux difficultés recensées dans le cadre du Semestre européen.

51 Le soutien financier était subordonné à l'inclusion de réformes dans les PNRR et à la réalisation de certains jalons et objectifs. Les États membres devaient contribuer à remédier à toutes les difficultés recensées dans les RPP, ou du moins à une bonne partie d'entre elles, sans pour autant être tenus de traiter chaque domaine d'action. Nous avons examiné si ces plans contenaient des réformes pertinentes visant à supprimer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers.

---

[18] COM(2020) 94, communication de la Commission intitulée «Plan d'action à long terme visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique».

[19] Règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

52 Nous avons constaté que, parmi les dix États membres ayant reçu en 2019 des recommandations concernant les services (***figure 3***), l'Espagne, la Croatie, l'Italie, la Hongrie, l'Autriche et le Portugal avaient inclus dans leurs PNRR des mesures de réforme visant à déréglementer ou à simplifier certains secteurs des services (***annexe III***). Cependant, les réformes prévues dans les PNRR de la Croatie, de l'Italie et du Portugal ne concernaient que des secteurs marginaux de l'économie nationale, dont la dimension transfrontière était limitée, voire inexistante.

53 L'Italie a également inclus dans son PNRR une mesure de réforme portant sur les services de guides touristiques, qui a produit des effets positifs pour les services transfrontaliers (***encadré 3***).

Encadré 3

Réforme majeure des services de guides touristiques en Italie comme condition du financement de l'UE au titre de la FRR

En Italie, la loi n° 190/2023, adoptée dans le cadre de la FRR[20], a établi un cadre national unifié pour la profession de guide touristique, remplaçant la réglementation régionale auparavant très fragmentée du secteur. Elle a garanti un accès libre et sans restriction à la profession en supprimant des obstacles tels que l'obligation d'adhésion à un ordre professionnel, les barèmes d'honoraires, les exigences en matière d'assurance ou encore les sanctions en cas de non-participation à des formations. L'enregistrement est désormais gratuit et subordonné à la réussite d'un examen national, le nombre de candidats aux examens et celui des licences délivrées ne sont pas plafonnés, et les professionnels peuvent exercer librement sur l'ensemble du territoire national.

La réforme a facilité l'entrée sur le marché des prestataires de services transfrontaliers, en garantissant la pleine reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues dans les autres États membres de l'UE, ou dans des pays considérés comme équivalents à cet égard.

[20] Mission 1 (Transition numérique, innovation, compétitivité, culture et tourisme), composante 3 (Tourisme et culture 4.0), du PNRR de l'Italie.

54 Pour le cadre financier pluriannuel pour l'après 2027, la Commission propose d'adopter une approche similaire à celle de la FRR, en conditionnant le versement des fonds à la réalisation satisfaisante d'étapes clés de réformes et d'investissements. Lier le soutien financier de l'UE au respect de conditions telles que l'adoption et la mise en œuvre effectives d'une réforme pourrait en principe constituer un outil efficace pour surmonter les obstacles réglementaires et administratifs à la prestation de services transfrontaliers. Toutefois, jusqu'à présent, ce mécanisme de financement a été peu utilisé pour réformer le secteur des services[21].

La Commission s'est heurtée à des difficultés majeures pour faire respecter les règles du marché unique applicables aux services

55 Les États membres devaient, avant la fin de 2009, transposer la directive sur les services dans leur législation nationale et mettre celle-ci en conformité avec la directive. La Commission peut engager des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui n'appliquent pas les dispositions des règles de l'UE relatives au marché unique. Nous avons examiné dans quelle mesure la Commission a mené efficacement les enquêtes relatives aux infractions à la directive sur les services qui lui étaient signalées. Nous avons également examiné s'il existait d'autres obstacles à la bonne mise en œuvre de la directive dans les États membres où nous nous sommes rendus.

Les termes utilisés dans les règles du marché unique n'étaient pas toujours clairs

56 La directive sur les services distingue la liberté de fournir des services à titre temporaire de la liberté d'établissement dans un autre État membre. Toutefois, la notion de «prestation temporaire de services» ne fait l'objet d'aucune définition juridique, dans la législation de l'UE.

[21] Rapports spéciaux 21/2022, 07/2023, 26/2023, 13/2024 et 09/2025.

57 Selon les autorités nationales, malgré l'existence d'une certaine jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, cela engendre une incertitude quant à l'application pratique des dispositions relatives aux prestations transfrontalières temporaires. Souvent, la législation nationale régissant certaines activités économiques se limite à définir les exigences applicables à ces activités, sans préciser si celles-ci s'appliquent aussi aux prestataires de services temporaires. L'autorité compétente doit donc procéder à un examen complet des circonstances propres à chaque cas individuel. Pour les entreprises, cela peut entraîner des coûts supplémentaires, car elles ne peuvent pas fournir librement un service et doivent au contraire s'établir formellement dans un autre État membre et satisfaire à l'ensemble des règles nationales, par exemple en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles.

58 Le fait qu'un terme clé de la directive sur les services n'ait pas encore été suffisamment clarifié est susceptible de provoquer une insécurité juridique, d'engendrer des coûts inutiles pour les prestataires, et de compromettre la prestation de services entre les États membres.

Certains États membres ont retardé la mise en œuvre de la directive sur les services

59 Afin de garantir le respect du droit de l'Union, la Commission peut, en dernier recours, engager une procédure en manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[22]. Les juridictions nationales peuvent également demander à la CJUE de rendre des décisions préjudicielles afin de pouvoir statuer dans une affaire particulière. Toutefois, ces procédures sont souvent longues, ce qui permet à des situations de non-conformité de perdurer pendant plusieurs années. Le cas des concessions publiques en Italie en donne une illustration (***encadré 4***).

[22] Article 258 du TFUE.

Encadré 4

Mise en œuvre fortement retardée de la directive sur les services pour les concessions publiques en Italie

Depuis l'entrée en vigueur de la directive sur les services, la Commission a engagé une procédure d'infraction contre l'Italie, celle-ci n'ayant pas soumis les concessions publiques pour les services de plage à des procédures de mise en concurrence, en contravention des dispositions de l'article 9 de ladite directive. Bien que les dispositions nationales aient été abrogées en 2010, des actes législatifs nationaux ultérieurs ont à plusieurs reprises prorogé les concessions existantes et reporté l'organisation des appels d'offres relatifs à leur réattribution[23]. En 2016, la CJUE a confirmé dans un arrêt[24] que ces concessions relevaient du champ d'application de la directive sur les services, mais un nouveau décret-loi adopté en 2024[25] a encore prolongé leur validité jusqu'en 2027.

Une situation similaire s'est présentée dans le secteur du commerce de détail, où une réforme du système d'attribution des concessions de commerce dans les espaces publics n'a été adoptée qu'en 2023[26]. Cette forme de commerce représente environ un cinquième de l'activité de détail en Italie, avec près de 160 000 détaillants titulaires d'une concession en 2023. Toutefois, la même loi prévoyait également des prorogations de concessions octroyées pour une durée de 10 ans.

60 La Hongrie, pour sa part, fait l'objet de critiques répétées de la Commission, formulées dans les RPP depuis 2013, en raison d'un environnement peu propice à l'activité des entreprises étrangères dans des secteurs tels que la banque, le commerce de détail, l'énergie, les transports ou l'assurance. Des réglementations restrictives et des interventions administratives arbitraires y freinent la concurrence et pèsent sur la rentabilité des entreprises. Ces conditions risquent de décourager la prestation de services transfrontaliers et les investissements directs de la part de prestataires d'autres États membres ou de pays tiers. Si ces nouveaux obstacles ne relèvent pas tous de la directive sur les services, ils menacent toutefois d'accentuer la fragmentation du marché hongrois des services par rapport au marché unique de l'UE (***encadré 5***).

---

[23] Loi n° 494 du 5.12.1993, loi n° 25 du 26.2.2010 et loi n° 145 du 30.12.2018.

[24] Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 14 juillet 2016 dans les affaires jointes C-458/14 et C-67/15.

[25] Loi n° 131 du 16.9.2024.

[26] Loi annuelle sur le marché et la concurrence n° 214/2023.

Encadré 5

Restrictions réglementaires en Hongrie portant atteinte aux principes fondamentaux du marché unique pour ce qui est des services

Prix du carburant discriminatoires

La Hongrie a introduit des prix officiels du carburant plus bas pour les véhicules immatriculés en Hongrie, excluant les véhicules immatriculés à l'étranger. La Commission a engagé en 2022 une procédure formelle d'infraction à la suite d'une plainte alléguant que cette mesure enfreignait les règles de l'UE relatives à la libre circulation des biens et des services dans l'Union.

Mesures discriminatoires dans le secteur du commerce de détail

La Hongrie a là aussi adopté plusieurs mesures restreignant l'accès au marché. En 2014, une loi interdisant l'exploitation de supermarchés déficitaires a été adoptée pour protéger les entreprises nationales face à des concurrents de grande taille et souvent à capitaux étrangers. La Commission a alors demandé la suppression de ces restrictions. En 2025, elle a ouvert de nouvelles procédures d'infraction (toujours pendantes début 2026), appelant une nouvelle fois la Hongrie à respecter les règles relatives à la liberté d'établissement et à garantir l'égalité de traitement des opérateurs économiques pour certains produits.

61 En résumé, malgré une jurisprudence claire de l'UE et l'ouverture de procédures d'infraction, certains États membres ont considérablement ralenti la mise en œuvre de la directive sur les services, voire introduit de nouveaux obstacles réglementaires ou administratifs, compromettant encore davantage l'intégration du marché unique des services.

La notification des nouveaux obstacles à la Commission présente d'importantes lacunes qui la rendent largement inefficace

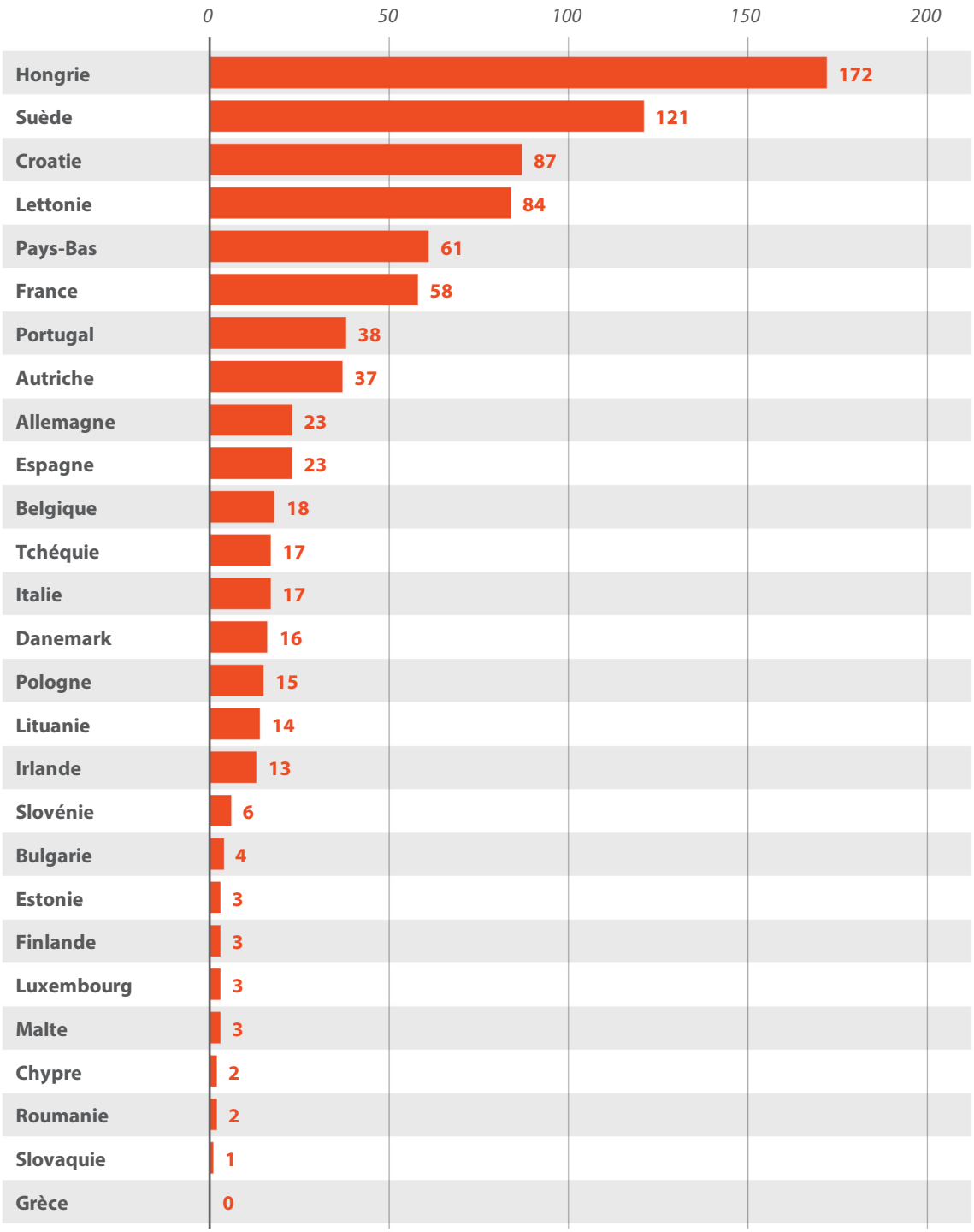
62 Conformément aux dispositions de l'article 15, paragraphe 7, et de l'article 39, paragraphe 5, de la directive sur les services, les États membres doivent notifier à la Commission toute nouvelle exigence législative, réglementaire ou administrative influant sur la liberté d'établissement et la prestation de services transfrontaliers. La Commission doit en évaluer la compatibilité avec le droit de l'Union et informer les autres États membres en publiant la notification sur un site internet dédié. Nous avons examiné si les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus respectaient ces obligations de notification de manière homogène et exhaustive.

63 Selon l'article 15, paragraphe 3, de la directive sur les services, les nouvelles exigences doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées. Toutefois, ces critères de notification ne portent pas, par exemple, sur les nouveaux régimes d'autorisation. Une proposition législative présentée par la Commission en 2016 pour combler cette lacune, mais elle a été retirée en 2021[27].

64 De 2016 à 2024, la Commission a reçu 847 notifications au titre de la directive sur les services. Notre analyse a révélé des différences significatives dans la manière dont les États membres utilisent cette procédure. Par exemple, la Grèce n'a jamais présenté de notification et neuf autres États membres en ont présenté moins de 10 au cours de cette période, tandis que la Hongrie et la Suède ont chacune présenté plus de 100 notifications (***figure 4***).

[27] Document COM(2016) 821.

Figure 4 – Nombre de notifications par État membre (2016-2024)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

65 Les dispositions de la directive sur les services s'appliquent à toutes les mesures introduites par les États membres aux niveaux national, régional et local. Toutefois, les États membres où nous nous sommes rendus n'avaient pas une compréhension uniforme des obligations de notification applicables aux règles régionales ou locales. Certains d'entre eux notifiaient les exigences liées aux services adoptées à l'échelon régional ou local, mais les autres ne notifiaient que les mesures nationales.

66 Bien que la Commission ait actualisé en 2022 ses orientations à l'intention des États membres et amélioré en 2024 le formulaire de notification à utiliser, les autorités nationales des États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont indiqué qu'elles ne disposent toujours pas d'orientations suffisamment claires concernant l'évaluation de la compatibilité des règles nationales avec la directive sur les services, notamment en ce qui concerne le caractère non discriminatoire, nécessaire et proportionné des actes législatifs nationaux projetés. De telles lignes directrices en matière d'évaluation ont été établies dans la directive (UE) 2018/958 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions[28].

67 Après avoir examiné les notifications, la Commission informait généralement les États membres en cas de non-conformité apparente avec la directive sur les services. Toutefois, ses propres efforts pour déceler les législations nationales non notifiées sont restés limités. En 2019 et 2020, la Commission a réalisé pour la première fois des vérifications dans tous les États membres, qui lui ont permis de mettre au jour chaque année environ dix cas de non-conformité apparente. Les États membres concernés ont ensuite notifié les mesures en question ou modifié leur législation afin de la mettre en conformité avec la directive sur les services. En 2024, la Commission a mené un exercice similaire, mais, faute de ressources suffisantes, celui-ci n'a porté que sur deux régions en Allemagne et en Pologne.

68 Il ressort de ce qui précède que d'importantes lacunes subsistent dans le processus de notification, si bien que la Commission n'est pas dûment informée des nouvelles exigences susceptibles de constituer un obstacle au marché unique des services. L'étendue et la fréquence des propres investigations de la Commission ne suffisent pas à compenser ces lacunes.

Le traitement, par la Commission, des plaintes liées aux services présentait des faiblesses

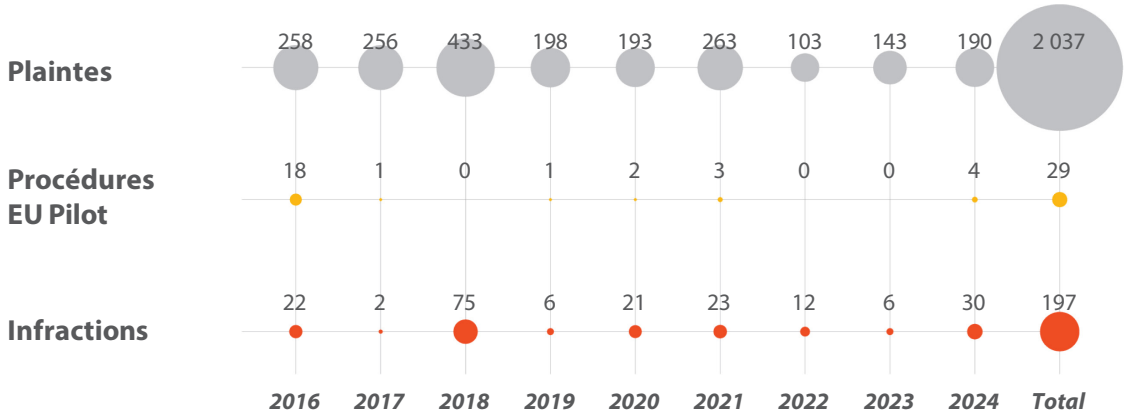
69 Les plaintes constituent une source d'information importante pour la Commission en ce qui concerne les éventuelles infractions aux règles de l'UE relatives aux services. Tout citoyen ou une entreprise qui estime qu'un État membre a enfreint le droit de l'Union, par exemple en adoptant un acte législatif ou en prenant une mesure administrative, peut déposer une plainte auprès de la Commission. Nous avons examiné un échantillon de 30 plaintes et autres affaires sélectionnées dans la base de données de la Commission (Themis) afin d'examiner si la Commission priorisait efficacement les plaintes et prenait les mesures appropriées en cas de violation substantielle des règles de l'UE.

---

[28] Voir également le rapport spécial 10/2024, point 34.

70 Depuis 2016, la Commission a reçu 2 037 plaintes provenant des 27 États membres concernant des violations des règles relatives à la libre prestation de services au sein de l'UE. Après examen, seules quelques-unes ont conduit à l'ouverture de procédures formelles d'infraction à l'encontre des États membres (***figure 5***). Ces plaintes sont à l'origine de 34 % des dialogues EU Pilot engagés par la Commission (dans le cadre desquels elle tente de traiter les cas de non-conformité présumée par un dialogue informel avec l'État membre concerné), ainsi que de 13 % des procédures d'infraction.

Figure 5 | Nombres totaux annuels de plaintes, de dialogues EU Pilot et de procédures d'infraction

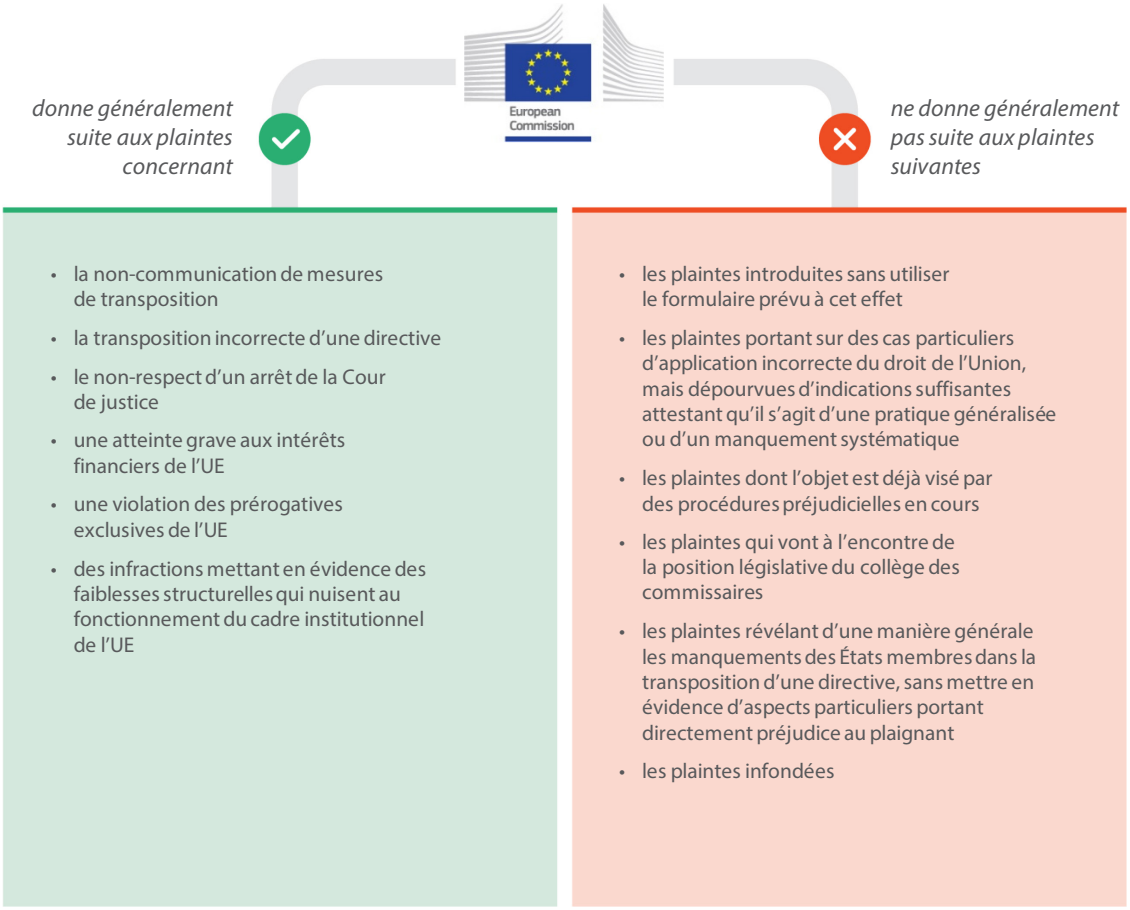


Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

71 Dans le cadre du dialogue EU Pilot, mis en place en 2008, la Commission tente d'examiner et de résoudre avec les États membres les cas de violations potentielles du droit de l'Union afin d'éviter, autant que possible, l'ouverture de procédures formelles d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE. Toutefois, depuis 2017, la Commission n'a eu recours au dialogue EU Pilot que pour 11 cas relatifs aux services (contre 95 cas entre 2013 et 2016), estimant que cet outil n'était pas suffisamment efficace pour résoudre les affaires en question.

72 Afin de gérer efficacement ses ressources, la Commission doit prioriser les plaintes et déterminer les mesures à prendre. À cette fin, ses lignes directrices internes relatives à l'examen des plaintes, fondées sur la communication de 2017 intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», définissent des catégories d'infraction à traiter en priorité et d'autres qui, en règle générale, ne donnent pas lieu à une procédure d'infraction (***figure 6***).

Figure 6 | Critères de priorisation de la Commission pour le traitement des plaintes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

73 Concernant les affaires devant faire l'objet de poursuites, nous n'avons trouvé aucun élément attestant que la Commission ait appliqué des critères de priorisation clairs. En cas de plainte, les gestionnaires de dossier sont tenus de documenter et de justifier le degré de priorité en matière de poursuites (point ***72***), or cela n'avait été fait pour aucun des 30 dossiers de notre échantillon.

74 En droit de l'UE, la règle *de minimis* vise à favoriser l'efficacité en excluant les cas de moindre importance et en évitant les procédures inutiles. Comme la directive sur les services ne prévoit pas une telle règle, la Commission a dû donner suite à toutes les plaintes justifiées et dûment soumises, y compris un grand nombre portant sur des marchés de niche, qui ont absorbé des ressources considérables.

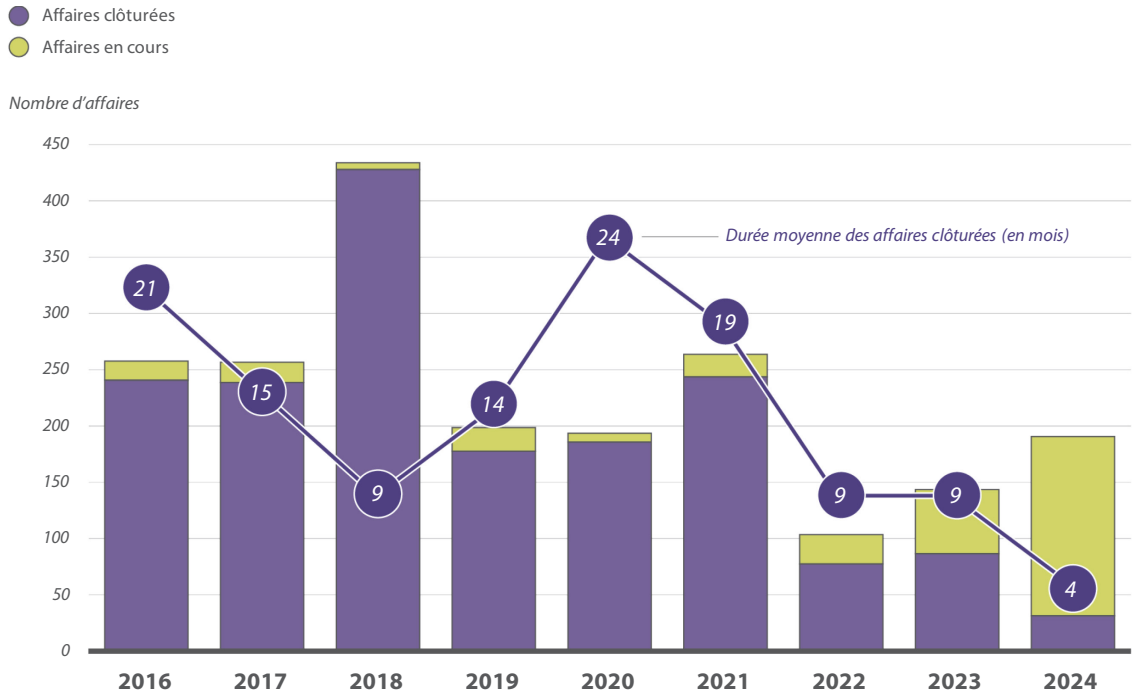
La Commission a parfois mis beaucoup de temps à clôturer les plaintes qui lui étaient adressées, au détriment des petites entreprises

75 La Commission est tenue d'effectuer une analyse préliminaire de toutes les plaintes dans un délai de deux mois à compter de leur enregistrement. Lorsqu'une plainte nécessite un examen plus approfondi, son évaluation doit en principe être finalisée dans un délai d'un an à compter de son enregistrement. Tous les dossiers en suspens depuis plus d'un an doivent être traités en priorité[29]. Nous avons examiné le temps mis par la Commission pour traiter les plaintes.

76 De 2016 à 2024, la Commission a mis en moyenne 15 mois pour traiter les plaintes relatives aux services. Malgré des délais de traitement plus longs de 2019 à 2021, la durée moyenne des affaires a nettement diminué depuis 2016 (***figure 7***). Cependant, il arrive encore fréquemment que les procédures soient longues. Le délai d'un an a été dépassé pour environ un tiers des dossiers, tandis que pour 75 plaintes (soit environ 4,4 % des plaintes clôturées), plus de cinq ans se sont écoulés entre l'enregistrement et la clôture.

[29] Voir également la mesure 20 du plan d'action à long terme de la Commission pour 2020.

Figure 7 | Plaintes relatives aux services: nombre de dossiers en cours et clôturés, et durée moyenne de traitement des dossiers clôturés (de 2016 à 2024)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

77 Nous avons constaté que la Commission n'analysait pas toujours les plaintes conformément à ses règles de procédure. Dans certains cas, il manquait des documents relatifs à l'analyse préliminaire, ou les plaignants n'avaient pas été informés que leur plainte était pendante depuis plus d'un an. En outre, trois procédures d'infraction visant la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie n'ont pas progressé pendant la pandémie de COVID-19 et ont été clôturées sans réexamen[30]. Dans un cas, la Commission s'est limitée à formuler des recommandations, alors même qu'elle avait constaté une infraction potentielle au droit de l'Union (***encadré 6***).

[30] Procédures INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 et INFR(2020)4007.

Encadré 6

Plainte concernant le détachement de travailleurs en Allemagne

La Commission a reçu une plainte concernant le détachement temporaire de travailleurs recrutés auprès d'agences de travail intérimaire par des prestataires de services pour travailler dans le secteur de la construction en Allemagne[31].

Bien que la Commission ait estimé que la loi allemande sur travail temporaire permettait d'empêcher un tel détachement, elle a uniquement formulé une recommandation[32]. À ce jour, l'Allemagne n'a pris aucune mesure à cet égard et la Commission n'a pas encore clôturé le dossier.

78 La majorité des plaintes traitées par la Commission ont été soumises par des petites et moyennes entreprises (PME) ou par des particuliers estimant que leur droit de fournir des services dans un autre État membre avait été violé. Les PME sont plus susceptibles de fournir des services à titre temporaire, tandis que les entreprises de plus grande taille ont tendance à établir une présence permanente dans le pays concerné et rencontrent ainsi moins d'obstacles transfrontaliers. Cependant, il se peut que de nombreuses PME aient renoncé à déposer une plainte auprès de la Commission en raison de la longueur et de l'issue incertaine des procédures.

79 En dehors du mécanisme de plainte auprès de la Commission, les entreprises disposent de peu de voies pour contester les obstacles réglementaires ou administratifs auxquels elles se heurtent lorsqu'elles fournissent des services dans un autre État membre. Pour les PME en particulier, il est souvent trop coûteux et trop long d'engager une procédure judiciaire devant les tribunaux nationaux (d'un autre État membre), avec des perspectives incertaines d'obtenir gain de cause.

80 En résumé, même si la Commission est parvenue à réduire la durée de traitement des plaintes liées aux obstacles à la prestation de services transfrontaliers, les procédures restent souvent longues et ne débouchent pas toujours sur des procédures d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné, même lorsque cela est justifié. Cette situation désavantage particulièrement les petits prestataires de services, davantage exposés à de tels obstacles, mais moins enclins à déposer une plainte formelle ou à engager une action devant les juridictions nationales.

---

[31] Plainte CPLT(2020)02219.

[32] Commission européenne, *Transition pathway for Construction*, 2023, p. 40 et 44.

Les outils visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers se sont révélés largement inefficaces

81 Durant la période couverte par notre audit, la Commission et les États membres disposaient des outils suivants pour faciliter le bon fonctionnement du marché unique, y compris la prestation de services transfrontaliers pour les entreprises:

- les guichets uniques, qui permettent aux prestataires d'accomplir en un seul point toutes les procédures et formalités administratives en ligne[33];
- le réseau SOLVIT[34], qui offre un service gratuit de résolution de problèmes coordonné par la Commission et fourni par les administrations nationales depuis 2002. Ce réseau aide les citoyens et les entreprises confrontés à des difficultés à faire reconnaître les droits que leur confère l'UE dans un autre État membre, en particulier lors d'un déplacement ou dans le cadre d'une activité transfrontalière au sein de l'UE. Il offre une solution de substitution aux procédures judiciaires, au dépôt d'une plainte auprès de la Commission ou au lancement d'une pétition[35];
- la *task force* sur le respect de l'application des règles du marché unique (SMET), un forum au sein duquel la Commission et les États membres coopèrent pour éliminer les obstacles les plus importants au marché unique.

82 Nous avons examiné si ces outils étaient utilisés de manière suffisante et efficace pour faciliter la prestation de services transfrontaliers dans l'UE. À cette fin, nous avons analysé les données d'utilisation disponibles et les résultats des actions entreprises dans le cadre de la *task force* SMET, et réalisé une enquête auprès des guichets uniques dans l'ensemble des États membres.

---

[33] Articles 6 et 8 de la direction sur les services.

[34] Recommandation 2013/461/UE de la Commission.

[35] COM(2025) 500, p. 28.

Les guichets uniques ne remplissent pas encore leur rôle au sens de la directive sur les services

83 Afin de simplifier les procédures administratives, la directive sur les services a prévu la mise en place de guichets uniques destinés à offrir un accès simplifié aux informations essentielles (concernant notamment les exigences locales) aux prestataires comme aux destinataires de services[36]. Les États membres sont libres de déterminer le nombre de guichets dont ils ont besoin et les entités auxquelles ils confient cette mission. Deux des États membres figurant dans notre échantillon (l'Allemagne et l'Italie) disposent d'un système largement décentralisé et ont donc confié ce rôle aux municipalités ainsi qu'aux chambres de commerce et des métiers.

84 Pour assurer une mise en œuvre efficace de la directive sur les services, la Commission a adopté une charte avec les États membres dans le cadre de son «train de mesures sur les services» de 2012. Cette charte visait à encourager les États membres à rendre les services des guichets uniques plus accessibles et plus conviviaux[37]. En 2018, la Commission a engagé une procédure d'infraction contre l'ensemble des États membres pour non-respect des dispositions de la directive sur les services applicables aux guichets uniques. Après avoir clôturé cette procédure, la Commission a travaillé conjointement avec les États membres en 2024 pour élaborer un catalogue de bonnes pratiques, afin d'améliorer encore les guichets uniques.

85 Dans les États membres visités, nous avons évalué dans quelle mesure les guichets uniques ont mis œuvre ce catalogue de bonnes pratiques. En parallèle de nos visites, nous avons réalisé en juin 2025 une enquête auprès des guichets uniques dans les 27 États membres (voir extrait à l'***annexe IV***).

86 Les résultats de l'enquête (***annexe V***) ainsi que nos observations lors des visites, montrent que bon nombre de guichets uniques ne fonctionnent pas conformément à la directive sur les services et n'ont pas encore mis en œuvre les bonnes pratiques recommandées (***encadré 7***).

---

[36] Article 7 de la directive sur les services.

[37] COM(2012) 261, Communication de la Commission intitulée «Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services 2012-2015», p. 13.

Encadré 7

Nécessité d'améliorer les services des guichets uniques

Sur les 27 États membres, 16 disposent d'un guichet unique centralisé. Toutefois, nous avons constaté que seuls trois d'entre eux (la France, la Pologne et la Suède) respectaient pleinement l'ensemble des exigences de la directive sur les services. Dans huit États membres, les prestataires de services ne peuvent pas accomplir toutes les formalités administratives nécessaires à l'exercice de leurs activités transfrontalières par l'intermédiaire du guichet unique, et dans neuf États membres, les guichets uniques ne fournissent pas toutes les informations requises, par exemple sur l'accès aux registres ou bases de données publics ou sur les démarches à entreprendre en cas de litige. Il n'y a que six États membres où les entreprises peuvent réaliser l'ensemble des formalités en ligne, et que sept où les guichets uniques respectent les recommandations de bonnes pratiques de la Commission

Les onze États membres qui ont mis en place un système décentralisé de guichets uniques comptent tous un ou plusieurs guichets qui ne respectent pas toutes les exigences de la directive, par exemple parce que les prestataires de services ne peuvent pas y accomplir toutes les formalités nécessaires à leurs activités transfrontalières ou parce que les guichets ne répondent pas entièrement aux obligations en matière d'information.

Parmi les guichets uniques décentralisés, seuls ceux de l'Espagne, de l'Autriche et de la Slovénie suivent scrupuleusement les pratiques et recommandations. Par exemple, en Tchéquie, en Allemagne, en Italie et en Slovaquie, certains guichets uniques ne fournissent pas d'information en anglais.

Dans 13 États membres, les entreprises cherchant à recourir aux services des guichets uniques ne peuvent pas utiliser leurs moyens d'identification électronique nationaux auprès de tous les guichets.

Le portail numérique unique européen est une initiative de l'UE qui devait faciliter l'accès en ligne aux informations et procédures administratives au plus tard fin 2020[38]. Cependant, notre enquête a révélé que les guichets uniques de la Belgique, de la Tchéquie, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Hongrie et de la Roumanie ne sont pas accessibles par l'intermédiaire de ce portail.

[38] Règlement (UE) 2018/1724.

87 Comme les guichets uniques conservent généralement peu de données sur les demandes d'information ou d'assistance émanant d'entreprises d'un autre État membre, il a été difficile d'évaluer dans quelle mesure ils facilitent réellement la prestation de services transfrontaliers. Dans quatre États membres ayant mis en place un système décentralisé et environ un tiers de ceux dont le système est centralisé, les guichets uniques ne collectent pas ces informations. Parmi les guichets des États membres disposant d'un modèle centralisé, notre enquête montre que plus de la moitié reçoivent moins de 50 demandes par an, ce qui soulève des questions quant à l'utilité globale des guichets uniques.

Les entreprises ont rarement eu recours à SOLVIT pour résoudre les problèmes juridiques liés aux services transfrontaliers

88 SOLVIT est encore rarement utilisé pour les services, la situation ayant à peine changé depuis 2015, lorsque nous l'avions examinée aux fins de notre rapport spécial sur la mise en œuvre de la directive sur les services. En 2024, seuls 25 cas sur un total de 3 427 concernaient des services, des chiffres proches de ceux de 2014 (17 sur 2 368)[39].

89 L'enquête 2024 d'Eurochambres sur le marché unique a révélé que face à des obstacles transfrontaliers, les entreprises sollicitaient généralement un avis juridique ou contactaient les chambres de commerce et d'industrie. Selon Eurochambres, le recours limité à SOLVIT pourrait s'expliquer par le fait que ce réseau est peu connu des entreprises.

[39] Rapport spécial 05/2016, point 82.

La *task force* SMET a obtenu des résultats tangibles limités concernant les services

90 Depuis sa création en 2020, la *task force* SMET a lancé 11 projets, dont deux seulement concernaient les services. L'un de ces projets, qui porte sur les vérifications préalables des qualifications[40], est déjà terminé. L'autre, relatif à la rationalisation des exigences administratives pour les prestataires de services transfrontaliers, a été lancé en 2022 et était toujours en cours en octobre 2025. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Hongrie n'avait pas encore participé activement à la *task force*[41].

91 Nous avons examiné le projet portant sur la rationalisation des exigences administratives liées au détachement de travailleurs. Il est pertinent pour l'application de la directive sur les services, par exemple dans les cas où un prestataire de services remporte un contrat dans un autre État membre et y envoie temporairement ses employés pour exécuter les travaux. En 2025, le projet n'avait produit que des résultats très modestes en matière de facilitation des détachements de travailleurs.

92 La *task force* a recensé huit bonnes pratiques pour réduire la charge administrative pesant sur les entreprises (***encadré 8***). Si la plupart des États membres sont convenus que les personnes de contact n'étaient pas tenues d'être physiquement présentes dans le pays de détachement, ils n'étaient pas disposés à limiter les déclarations aux seuls secteurs présentant un risque élevé de non-respect des règles applicables au détachement. Une telle approche ciblée aurait pourtant permis de réduire considérablement la charge pesant sur de nombreuses entreprises dans les secteurs ne présentant pas de risque particulier, mais seuls 11 États membres se disaient prêts à envisager de la mettre en place[42]. Certains des États membres visités estimaient que la mise en place d'exemptions entraînerait une perte substantielle d'informations de contrôle, compromettant l'efficacité des inspections.

---

[40] Voir également notre rapport spécial 10/2024 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE.

[41] Document SWD(2025) 217, p. 52.

[42] Commission européenne, Rapport 2023-2024 de la *task-force* sur le respect de l'application des règles du marché unique, p. 13.

Encadré 8

Projet de la *task force* SMET relatif au détachement de travailleurs

La *task force* a recensé huit bonnes pratiques appliquées par les États membres qui sont de nature à permettre de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises dans le cadre d'un détachement de travailleurs dans un autre pays de l'UE. Il s'agit par exemple:

- d'exiger une déclaration préalable uniquement dans les domaines présentant un risque substantiel de non-respect des règles de détachement, ou pour les détachements dépassant une certaine durée;
- de permettre aux prestataires de services de soumettre la déclaration préalable au plus tard à la fin du premier jour de travail;
- de ne demander que les documents essentiels, tels que le contrat de travail, les bulletins de salaire et les relevés de temps de travail, et d'accorder aux prestataires un délai raisonnable pour présenter les documents une fois ceux-ci demandés;
- de permettre aux prestataires de soumettre les documents dans la langue de l'UE de leur choix et d'offrir plus de possibilités de joindre des personnes de contact en cas de contrôle des autorités.

93 Dans l'ensemble, les principaux outils utilisés par la Commission et les États membres pour faciliter la prestation de services transfrontaliers se sont révélés inefficaces. En effet:

- tous les guichets uniques ne répondent pas aux exigences de la directive sur les services et du catalogue de bonnes pratiques de 2024 et, surtout, lorsque les informations concernées sont disponibles, leurs services restent peu utilisés, et ils ne remplissent donc pas leur rôle au sens de la directive sur les services;
- le réseau SOLVIT n'est saisi que d'un nombre limité de dossiers liés aux services;
- la *task force* SMET n'a produit que des résultats tangibles limités en ce qui concerne les services.

Les coûts, les avantages et l'impact potentiel d'une intégration plus poussée du marché des services ne font pas encore l'objet d'une évaluation suffisante

Le marché unique européen des services est relativement intégré, mais de nombreux obstacles subsistent

94 Nous avons passé en revue des informations provenant d'autres sources en ce qui concerne le niveau d'intégration du marché unique des services. L'une de ces sources est l'indice de restriction des échanges de services (IRES) établi par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cet indice ne mesure pas l'intégration économique, mais fournit des informations sur les obstacles réglementaires ayant une incidence sur les échanges dans 22 grands secteurs de services et 51 pays. Il prend en considération les restrictions d'accès au marché pour les prestataires étrangers, les obstacles à la concurrence (comme l'existence d'entreprises publiques bénéficiant d'un traitement préférentiel), la transparence réglementaire, les restrictions à la circulation des personnes (par exemple les travailleurs en détachement), ainsi que d'autres mesures discriminatoires[43]. Il convient de noter que les secteurs concernés ne correspondent pas entièrement à ceux visés dans la directive sur les services.

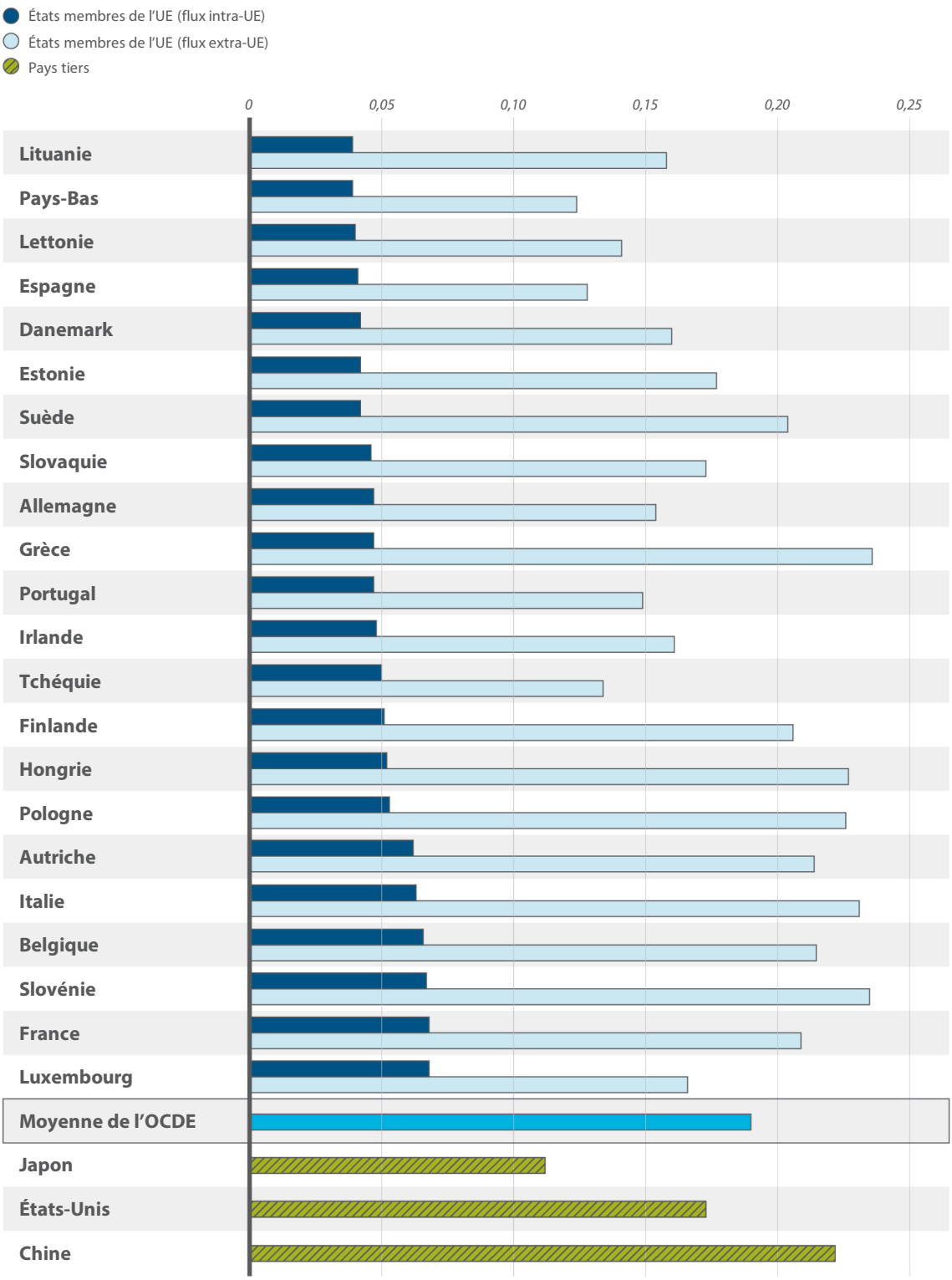
95 L'indice IRES donne à penser que les restrictions intra-UE sur les services sont considérablement plus faibles que la moyenne au niveau de l'OCDE ou que les obstacles aux échanges de services avec des pays non-membres de l'UE. Les obstacles à la prestation de services dans les États membres apparaissent relativement limités au sein du marché unique, de manière globale et dans les différents secteurs analysés. Ils restent nettement moins importants que ceux entravant les échanges de services avec des pays tiers ou que les restrictions imposées aux prestataires étrangers par d'autres grandes économies.

96 Cependant, pour certains États membres et certains secteurs, l'index montre que les obstacles peuvent varier fortement et évoluer dans le temps, par exemple lorsqu'un État membre introduit de nouvelles restrictions touchant les services (***figure 8***).

---

[43] Geloso Grosso, M. et al., *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Scoring and Weighting Methodology*, Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 177, Éditions OCDE, Paris, 23 janvier 2015.

Figure 8 | Indice de restriction des échanges de services de l'OCDE (2024)*



Remarque: L'indice va de 0 (absence de restrictions) à 1 – (environnement réglementaire le plus restrictif).
* Pour la Bulgarie, la Croatie, Chypre et Malte, aucune donnée n'est disponible.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations contenues dans la base de données de l'IRES de l'OCDE et de ses propres calculs.

97 D'autres sources indiquent toutefois que des gains substantiels pourraient encore être réalisés pour le marché unique des services si les obstacles qui subsistent étaient supprimés. En 2022, la Commission a par exemple évalué l'impact économique de la mise en œuvre de la directive sur les services et de la suppression des obstacles dans le secteur des services de l'UE de 2006 à 2017[44]. Cette étude s'appuyait sur la quantification du niveau de restrictivité des marchés européens des services et visait à chiffrer l'impact macroéconomique des réformes mises en œuvre jusqu'en 2017. Il en est ressorti que de nouvelles réformes réglementaires dans le secteur des services pourraient grandement renforcer la résilience du marché unique et contribuer de façon décisive au PIB de l'UE. Ces résultats sont corroborés par d'autres études, qui montrent que des obstacles persistent ou envisagent des gains similaires en matière de compétitivité et de croissance économique[45].

Les indicateurs de performance clés de la Commission relatifs au marché unique ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les services

98 La Commission effectue un suivi des indicateurs de performance clés (IPC) du marché unique au moyen du tableau d'affichage du marché unique et de la compétitivité et en rend compte dans ses rapports annuels sur le marché unique et la compétitivité. Ces indicateurs portent principalement sur l'intégration des marchés, le contrôle du respect des règles, l'environnement des entreprises et la compétitivité et visent à mettre au jour les difficultés telles que les charges réglementaires et la fragmentation. Des indicateurs spécifiques portent sur les déficits de transposition et de conformité (dans quelle mesure les règles sont respectées), l'intégration commerciale des biens et des services, l'accès aux marchés et aux services publics, ainsi que la résilience économique et les indicateurs de transition numérique. Nous avons examiné et évalué les IPC de la Commission du point de vue de leur utilité pour mesurer l'intégration du marché unique des services et l'impact de la législation de l'UE sur la facilitation des services transfrontaliers.

---

[44] Note de bas de page n° [6].

[45] Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*, Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-single market survey on barriers 2024*, et Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., *Building a stronger Single Market: Potential for Deeper Integration of the Services Sector within the EU»*, 2024.

99 Le tableau d'affichage du marché unique et de la compétitivité présente un large éventail d'indicateurs qui rendent compte de l'état du marché unique. Pour les marchés des services, les indicateurs les plus pertinents concernent le niveau de restrictivité des marchés nationaux. Toutefois, ils ne portent que sur une sélection de professions libérales (avocats, architectes ou encore, comptables), sur la reconnaissance de certaines qualifications professionnelles et sur certains services postaux.

100 Il est essentiel de pouvoir comparer l'évolution des indicateurs dans le temps, or les informations fournies dans les rapports annuels sur le marché unique et la compétitivité varient d'une année à l'autre, de même que le nombre des IPC, ce qui complique les comparaisons au fil du temps. Ces informations concernent essentiellement des indicateurs de haut niveau tels que la part des échanges de services intra-UE dans le PIB de l'UE et la part des services dans la valeur ajoutée totale des exportations. Or ces indicateurs ne tiennent pas compte des entreprises qui s'implantent dans d'autres États membres pour fournir des services, ni de secteurs économiquement importants ou particulièrement dynamiques au sein du marché unique. La Commission n'avait pas utilisé les données de l'indice IRES de l'OCDE pour élaborer un indicateur de performance clé permettant de donner une image plus fidèle de l'intégration du marché unique des services, mais elle ne disposait pas non plus des données sectorielles pertinentes pour ce faire.

101 Un autre indicateur pertinent est la croissance de la productivité dans l'UE, qui reste plus faible et progresse plus lentement que dans les économies comparables[46]. Notre analyse montre toutefois que le cadre d'indicateurs actuel mesure principalement les résultats en matière d'échanges et de réglementation, sans quantifier de manière systématique les principaux éléments structurels qui favorisent la productivité dans les différents secteurs ni leur rôle dans la création d'emplois qualifiés.

[46] COM(2023)168, Communication de la Commission intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030», p. 1.

La Commission n'a pas encore procédé à une évaluation globale des coûts et avantages de l'intégration du marché unique des services

102 Avant de présenter sa proposition législative en 2004, la Commission avait analysé l'impact que la future directive sur les services pourrait avoir sur l'économie, les questions sociales, l'environnement et les administrations nationales[47]. Cette analyse prévoyait des effets positifs sur les échanges et les investissements, l'emploi, les petites et moyennes entreprises, l'innovation, la productivité du travail et les prix à la consommation. Dans l'ensemble, il en ressortait que la suppression des obstacles au marché intérieur des services générerait des avantages substantiels pour l'Union européenne, en matière de croissance économique et de création d'emplois.

103 Au titre de la directive sur les services, la Commission doit évaluer tous les trois ans la manière dont cette dernière est appliquée, notamment en ce qui concerne l'accès non discriminatoire aux services et la suppression des obstacles au marché intérieur des services. Si elle juge cela nécessaire, elle peut proposer des modifications dans son rapport[48]. Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation imposent également la production continue et systématique de données probantes sur l'application et les effets des règles de l'Union au fil du temps[49].

104 Nous avons examiné si, ces dernières années, la Commission avait évalué les coûts et avantages de la suppression des obstacles aux services dans le marché unique. Nous avons vérifié si elle avait analysé le compromis entre, d'une part, une harmonisation plus poussée du marché unique entraînant une réduction des coûts de transaction et des conditions de concurrence plus équitables pour les entreprises, et, d'autre part, les coûts d'ajustement pour ces dernières, par exemple les coûts à supporter pour se conformer à de nouvelles règles.

105 La Commission établit un rapport sur l'application de la directive sur les services, comme elle l'a fait en dernier lieu en 2021. Cependant, ce rapport comporte principalement des analyses de la légalité des obstacles et non des évaluations économiques.

---

[47] SEC(2004) 21, document de travail des services de la Commission intitulé *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*.

[48] Article 41 de la directive sur les services.

[49] Document SWD(2021) 305.

106 En 2012, trois ans après l'expiration du délai fixé aux États membres pour transposer la directive sur les services dans leur droit national, la Commission a publié sa première évaluation de l'impact économique de la directive[50]. Dans notre rapport spécial de 2016, nous avions toutefois conclu que cette étude reposait sur des données relatives à des obstacles existant avant l'échéance de 2009 dont elle se contentait de prévoir les effets de la suppression. Par conséquent, le rapport concluait qu'il n'existait toujours pas de quantification fiable de l'impact économique en raison de l'absence de données suffisamment détaillées sur les secteurs concernés par la directive[51].

107 Depuis 2015, la Commission a mené plusieurs études de moindre ampleur sur des aspects spécifiques, par exemple l'impact de l'environnement réglementaire sur l'automatisation numérique dans les services professionnels (2021), le recours à l'analyse économique comportementale pour évaluer les incitants pour les professionnels dans les métiers des services aux entreprises (2021), et la concurrence et ses effets économiques dans une sélection de métiers des services aux entreprises au sein de l'UE. Aucune étude ne fournit encore d'informations sur les coûts des réformes réglementaires pour les entreprises ni n'explique précisément comment parvenir à la déréglementation. Nous avions déjà souligné dans notre rapport spécial 28/2018 que les bénéficiaires estiment généralement que des modifications fréquentes des règles et des orientations peuvent être source de confusion et d'incertitude, et aller ainsi à l'encontre de la bonne mise en œuvre des programmes et de l'objectif de simplification.

108 Les rapports de Mario Draghi et d'Enrico Letta (point ***05***) soulignent le rôle central des services et prévoient une croissance significative dans les années à venir. Ils reconnaissent l'importance de la charge réglementaire pour les entreprises, en particulier pour les PME, ainsi que la nécessité de supprimer les obstacles à la prestation de services afin de libérer pleinement le potentiel du marché unique. Cependant, ils ne quantifient pas l'impact économique de la suppression de ces obstacles, ni n'examinent les coûts et avantages correspondants.

109 En résumé, la Commission n'a pas encore procédé à une évaluation systématique des coûts et avantages de l'intégration des services dans le marché unique, ni de l'incidence qu'ont eue jusqu'à présent le cadre réglementaire actuel et les obstacles existants sur la croissance et l'emploi.

---

[50] *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation*, Economic Papers n° 456, juin 2012, Commission européenne, DG ECFIN, Unité en charge des réformes des marchés de produits, Bruxelles, 2012.

[51] Rapport spécial 05/2016, points 38 et 114.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Petri Sarvamaa, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 février 2026.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Champ d'application de la directive sur les services

01 La directive sur les services est le principal instrument législatif visant à supprimer les obstacles nationaux les plus significatifs au commerce des services dans l'UE. Elle concerne près de la moitié des services (en proportion du PIB de l'UE) dans l'Union (voir ***figure 1***)[1].

[1] Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All*, 2018.

Figure 1 – Champ d'application de la directive sur les services

Services couverts

- **Commerce de distribution***
- **Activités de la plupart des professions réglementées**, telles que les conseillers juridiques et fiscaux, les architectes, les ingénieurs et les experts-comptables
- **Services de construction et activités artisanales**
- **Services aux entreprises**, tels que l'entretien de bureaux, le conseil en gestion, l'organisation d'événements, la publicité et les services de recrutement
- **Services touristiques**
- **Services de loisirs**, tels que les centres sportifs
- **Installation et maintenance d'équipements**
- **Services de la société de l'information**, tels que les agences de presse et la programmation informatique
- **Services d'hôtellerie et de restauration**, tels que les hôtels, les restaurants et les traiteurs
- **Services de formation et d'enseignement**
- **Services de location et de crédit-bail**
- **Services immobiliers**
- **Services d'aide à domicile**, tels que le nettoyage et le jardinage

** Commerce de gros et de détail, y compris la réparation de biens domestiques et de véhicules*

Services NON couverts

- **Services financiers**
- **Services de communications électroniques**
- **Services de transport**
- **Soins de santé**
- **Services des agences de travail intérimaire**
- **Services de sécurité privée**
- **Services audiovisuels**
- **Jeux d'argent**
- **Certains services sociaux** fournis par l'État, par des prestataires mandatés ou par des organismes caritatifs reconnus par l'État
- **Services fournis par les notaires et les huissiers de justice**

Dérogation à la disposition sur la libre prestation des services pour les services d'intérêt économique général dans les secteurs postal, de l'électricité, du gaz et de l'eau

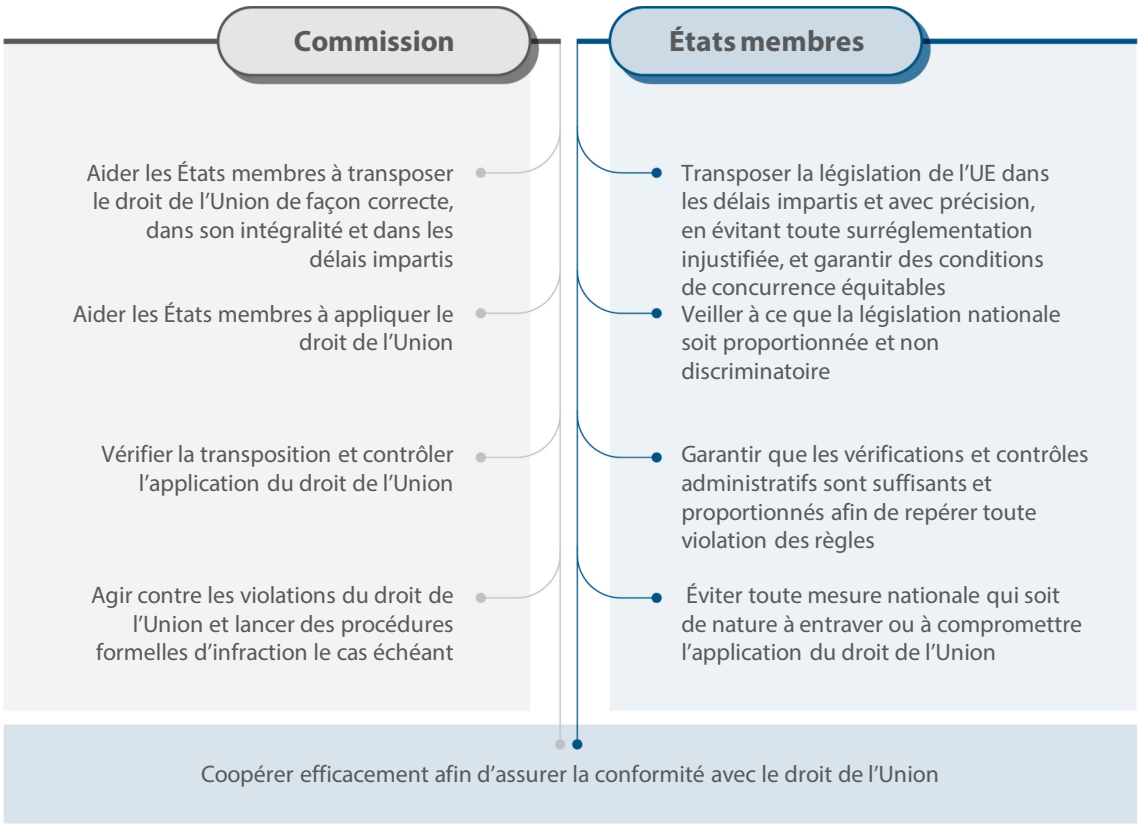
Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

02 Parmi les autres actes législatifs de l'UE pertinents pour le domaine des services figurent la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs, et la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Rôles et responsabilités

03 En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission et les États membres se partagent les compétences dans le domaine du marché unique de l'UE. La répartition des tâches et responsabilités entre la Commission et les États membres est présentée à la ***figure 2***.

Figure 2 – Missions et responsabilités en matière de mise en œuvre et de contrôle du respect des règles du marché unique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

Étendue et approche de l'audit

04 Nous avions déjà examiné la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE (la «directive sur les services») dans le rapport spécial que nous lui avions consacré en 2016[2]. Neuf ans plus tard, et après avoir publié un rapport spécial sur la reconnaissance des qualifications professionnelles[3], nous sommes revenus sur ce sujet afin d'évaluer si la Commission avait correctement recensé les obstacles et s'y était attaquée, et si elle avait coopéré efficacement avec les États membres pour les supprimer.

05 Notre audit avait pour objectif d'évaluer si la Commission agissait efficacement pour supprimer les obstacles qui entravent la prestation de services et qui freinent la croissance et le développement dans l'UE. Nous avons examiné si la Commission:

a) a établi une approche claire et exhaustive pour renforcer le marché unique des services;

b) parvient à faire respecter les règles du marché unique;

c) veille à l'efficacité des outils visant à faciliter la prestation de services transfrontaliers;

d) effectue un suivi de l'intégration des services dans le marché unique et évalue les coûts et les avantages de cette intégration ainsi que l'impact de la directive sur les services dans les principaux secteurs économiques.

06 L'audit a porté sur la période allant de 2015 à 2025, et plus particulièrement sur les actions entreprises par la Commission depuis 2020. Nous n'avons pas examiné si les États membres avaient correctement mis en œuvre la directive sur les services. En revanche, nous avons analysé les obstacles nationaux et leurs causes profondes. Notre méthodologie d'audit est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

07 Nous avons analysé les travaux et la documentation de la Commission, en examinant un échantillon de 30 obstacles classés par la Commission comme «très restrictifs» dans sa cartographie et son évaluation des obstacles de 2021, ainsi qu'un échantillon de 30 plaintes et autres dossiers sélectionnés dans la base de données de la Commission (THEMIS). Nous avons constitué les échantillons en fonction de la pertinence pour le marché unique des services.

---

[2] Rapport spécial 05/2016.

[3] Rapport spécial 10/2024.

08 Nous nous sommes entretenus avec des représentants d'administrations nationales et d'organisations professionnelles dans six États membres: l'Allemagne, l'Estonie, la France, l'Italie, la Lituanie et la Hongrie. Nous avons sélectionné ces pays sur la base des informations disponibles concernant le degré de restrictivité réglementaire (haut et bas de la fourchette) et en fonction de l'importance du secteur des services dans leurs économies respectives et de la répartition géographique.

09 Afin de compléter les sources d'information susmentionnées, nous avons réalisé une enquête auprès des guichets uniques dans les 27 États membres (voir l'extrait à l'***annexe IV*** et les résultats à l'***annexe V***). Au total, 8 175 guichets uniques (dont 7 886 en Italie et 186 en Allemagne) ont été interrogés via l'outil EU Survey. Tous les guichets uniques centraux (16) ont répondu à notre enquête; dans les États membres appliquant une approche décentralisée, le taux de réponse variait de 1,3 % en Italie à 55,6 % en Autriche.

10 Dans nos travaux sur les indicateurs de performance et dans notre examen de l'analyse, par la Commission, des coûts et avantages de l'intégration du marché unique des services, nous avons été assistés par un expert externe.

Annexe II – Actions prévues dans la stratégie de 2025 de la Commission

Légende
Lien avec les services (S): ● Actions liées aux services ● Actions non liées aux services ● Actions concernant à la fois les services et les biens | **Lien avec la législation (L):** ● Actions d'ordre législatif ● Action d'ordre non législatif | **Responsable (R):** ● Commission ● Commission et États membres

	Description de l'action	S	L	R
Chapitre 1. Éliminer les obstacles: redoubler d'efforts contre les «Terrible Ten»				
1	Adopter des trains de mesure omnibus sur la simplification afin de réduire les charges inutiles dans le but de préserver la mise en œuvre effective des objectifs stratégiques, tels que le train de mesures omnibus sur le numérique visant à rationaliser et à simplifier certains éléments de l'acquis numérique de l'UE et le train de mesures omnibus visant à faciliter le respect des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs (en cours)	●	●	●
2	Réaliser des contrôles de compétitivité au cours de la phase d'analyse d'impact afin de garantir la cohérence des mesures avec le marché unique et l'innovation (en cours)	●	●	●
3	Réexaminer les capacités d'action nationales et européennes dans le domaine du marché unique en vue d'une application effective de la législation (T1 2026)	●	●	●
4	Réviser le cadre des marchés publics afin de centraliser et de rationaliser ses dispositions fragmentées et complexes et d'intégrer de manière systématique la durabilité, la résilience, les critères sociaux et, dans certaines technologies et secteurs stratégiques, les critères de préférence européenne dans les marchés publics de l'UE, tout en garantissant des appels d'offres concurrentiels (2026)	●	●	●
5	En coordination avec la révision du cadre des marchés publics, réviser la directive relative aux marchés publics dans le domaine de la défense et des marchés publics sensibles en matière de sécurité afin de simplifier et d'harmoniser les règles et les procédures de passation de marchés dans le domaine de la défense et de tenir compte d'une éventuelle préférence européenne (2026)	●	●	●
6	Convoquer une première réunion des sherpas de haut niveau du marché unique (T4 2025)	●	●	●
7	Organiser une première réunion politique annuelle de haut niveau de la *task force* SMET (T4 2025)	●	●	●
8	Proposer un acte législatif sur la prévention des obstacles au marché unique (T3 2027, si nécessaire, sur la base de l'évaluation du fonctionnement des outils de prévention existants)	●	●	●
9	Établir des règles communes pour faciliter la création numérique d'entreprises et leurs activités dans l'ensemble du marché unique (proposition législative sur le «28^{e} régime» – T1 2026)	●	●	●
10	Réviser la recommandation de la Commission sur les transmissions d'entreprises (T4 2025)	●	●	●

Légende
Lien avec les services (S): ● Actions liées aux services ● Actions non liées aux services ● Actions concernant à la fois les services et les biens | **Lien avec la législation (L):** ● Actions d'ordre législatif ● Action d'ordre non législatif | **Responsable (R):** ● Commission ● Commission et États membres

	Description de l'action	S	L	R
11	Examiner la législation de l'UE afin de lever les obstacles à la mobilité des travailleurs	●	●	●
12	Rendre les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles plus rapides et plus efficaces grâce à une utilisation accrue des outils numériques (T4 2026)	●	◍	●
13	Faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles en étendant les systèmes de reconnaissance automatique, par exemple au moyen de cadres communs de formation (T4 2026)	●	◍	●
14	Passer la législation de l'UE au crible afin d'établir des règles communes pour la reconnaissance et la validation des qualifications et des compétences des ressortissants de pays tiers (T4 2026)	●	●	●
15	Permettre à la Commission d'établir des spécifications communes si nécessaire (proposition omnibus adoptée en même temps que la stratégie)	●	●	●
16	Réexaminer le règlement sur la normalisation (proposition législative, T2 2026)	●	●	●
17	Harmoniser les règles d'étiquetage au moyen de la législation sectorielle et faciliter le déploiement de solutions d'étiquetage numérique au moyen du passeport numérique de produit (introduction progressive du passeport numérique de produit, y compris l'inclusion éventuelle au moyen de la révision du nouveau cadre législatif au deuxième trimestre 2026)	●	●	●
18	Supprimer les exigences injustifiées relatives aux mandataires des systèmes de responsabilité élargie des producteurs et réduire les obligations de déclaration, notamment en les limitant à une fréquence annuelle (proposition omnibus T4 2025)	●	●	●
19	Remédier à la fragmentation créée par les régimes nationaux hétérogènes de responsabilité élargie des producteurs grâce à une harmonisation, une simplification et une numérisation accrues, y compris au moyen d'un guichet unique numérique pour l'information, l'enregistrement et l'établissement de rapports (dans le cadre de la proposition relative à un acte législatif sur l'économie circulaire – T4 2026)	●	●	●
20	Réformer les critères relatifs à la fin du statut de déchet et aux sous-produits et fournir un cadre plus harmonisé et plus souple au sein du marché unique pour parvenir une solution sur la fin du statut de déchet et le statut de sous-produit. Faciliter l'adoption de critères de fin de statut de déchet à l'échelle de l'UE et permettre l'adoption de tels critères pour les matières premières prioritaires issues des déchets. Faciliter les transferts transfrontières de matières premières issues de déchets en vue de leur recyclage (dans le cadre de la proposition d'acte législatif sur l'économie circulaire – T4 2026)	●	●	●
21	Prendre des mesures efficaces pour améliorer la conformité des produits en exploitant les synergies avec les capacités des autorités européennes et nationales des douanes et de surveillance du marché de l'UE et, éventuellement, en créant une autorité européenne de surveillance des marchés (au troisième trimestre 2025)	●	◍	●

Légende
Lien avec les services (S): ● Actions liées aux services ● Actions non liées aux services ● Actions concernant à la fois les services et les biens | **Lien avec la législation (L):** ● Actions d'ordre législatif ● Action d'ordre non législatif | **Responsable (R):** ● Commission ● Commission et États membres

	Description de l'action	S	L	R
22	Moderniser le cadre législatif sur les produits afin de tirer parti de la numérisation, d'encourager la circularité et de renforcer les garanties (réexamen du nouveau cadre législatif – éventuelle proposition législative T2 2026)	●	●	●
23	Lancer une initiative visant à faciliter la fourniture de services paneuropéens par des prestataires agréés ou certifiés dans un État membre sur la base du droit de l'UE, avec, éventuellement, une harmonisation des systèmes d'autorisation et de certification (T2 2026)	●	●	●
24	Élaborer des orientations juridiques et des recommandations à l'intention des États membres afin de clarifier le droit de fournir des services transfrontières à titre temporaire (T2 2026)	●	◑	●
25	Continuer d'aider les colégislateurs à conclure les négociations sur: la révision des règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009 sur la coordination de la sécurité sociale; la proposition relative à une interface publique pour la déclaration de détachement de travailleurs (COM 2024/531).	●	◑	●
26	Lancer un train de mesures sur la mobilité équitable de la main-d'œuvre (2026), comprenant, entre autres: dans le prolongement des activités pilotes en cours, une proposition de passeport européen de sécurité sociale; une proposition de renforcement de l'Autorité européenne du travail, y compris la révision de son mandat; l'examen de mesures visant à faciliter la prestation temporaire de services transfrontières, tout en protégeant les droits des travailleurs.	●	●	●
27	Mettre au point des outils pour lutter contre les restrictions territoriales injustifiées en matière d'approvisionnement afin de couvrir des situations autres que celles prévues par le droit de la concurrence, telles que les pratiques unilatérales des grands fabricants (proposition – T4 2026)	●	●	●
	Chapitre 2. Stimuler les marchés européens des services			
28	Proposer un acte législatif sur les services de construction afin de réduire les obstacles à l'accès au marché transfrontière pour les services de construction et d'installation (T4 2026)	●	●	●
29	Collaborer avec les États membres pour simplifier les procédures d'autorisation et de planification afin d'accroître l'offre de logements dans le cadre du plan européen pour des logements abordables et de la stratégie européenne pour la construction de logements (T1 2026)	●	◑	●
30	Lancer une initiative visant à faciliter la fourniture transfrontière de services liés à l'industrie, tels que les services d'installation, d'entretien et de réparation (T4 2025)	●	◑	●
31	Publier des orientations et des recommandations à l'intention des États membres en vue de libérer les services d'activités réglementées d'une réglementation inutile entravant l'investissement et le commerce (T1 2026)	●	◑	●
32	Élaborer des orientations à l'intention des États membres sur la proportionnalité de leur réglementation du commerce de détail (T4 2026)	●	◑	●

Légende
Lien avec les services (S): ● Actions liées aux services ● Actions non liées aux services ● Actions concernant à la fois les services et les biens | **Lien avec la législation (L):** ● Actions d'ordre législatif ● Action d'ordre non législatif | **Responsable (R):** ● Commission ● Commission et États membres

	Description de l'action	S	L	R
33	Proposer un nouvel acte législatif européen sur la livraison, afin de remplacer la directive sur les services postaux et le règlement sur les services de livraison transfrontière de colis (proposition législative T4 2026)	●	●	●
34	Proposer une législation sur les réseaux numériques afin de simplifier le cadre juridique et de favoriser l'achèvement d'un marché unique des communications électroniques (T4 2025)	●	●	●
35	Lancer une initiative en faveur d'une réservation et d'une billetterie numériques uniques pour le rail (T4 2025)	●	●	●
36	Lancer une initiative en faveur d'une mobilité sans support papier pour les passagers et les marchandises (T4 2026)	●	●	●
37	Lancer une initiative sur la location transfrontière de voitures (T3 2025)	●	●	●
38	Assurer une mise en œuvre et une application harmonisées du cadre juridique horizontal existant (directive de l'UE sur les services) (en cours)	●	●	●
Chapitre 3. Les PME dans le marché unique				
39	Fournir un outil d'identification des PME fondé sur l'autodéclaration disponible dans toutes les langues de l'UE afin de faciliter la preuve du statut de PME, le cas échéant (en même temps que la stratégie pour le marché unique)	●	●	●
40	Renforcer le réseau des représentants des PME, notamment pour favoriser l'adoption volontaire de mesures encourageant le commerce transfrontière des PME ainsi que pour contribuer au programme de réduction de la charge administrative (T3 2025)	●	●	●
41	Publier des exemples de bonnes pratiques en matière de dispositions favorables aux PME qui peuvent être systématiquement envisagées en vue de leur inclusion dans les projets d'actes législatifs et les négociations (T3 2025)	●	●	●
42	Adopter une définition des petites entreprises à moyenne capitalisation et un paquet omnibus dédié (conjointement avec la stratégie pour le marché unique)	●	●	●
43	Prolonger le fonds pour les PME existant, mis en œuvre par l'EUIPO, à 2026 et éventuellement 2027 (T4 2025)	●	●	●
44	Adopter une recommandation de la Commission relative à une norme volontaire pour les PME afin de gérer les demandes d'informations en matière de durabilité adressées aux PME provenant de leur chaîne de valeur et de leurs partenaires financiers (T3 2025)	●	●	●
45	Élaborer une approche volontaire simplifiée pour aider les PME à démontrer leurs efforts en matière de durabilité ainsi que pour améliorer leur accès au financement durable, notamment en évaluant la nécessité de modifier l'acte délégué relatif aux informations à publier en lien avec la taxinomie afin de permettre aux établissements financiers de mieux refléter leurs activités de financement de ces PME (T1 2026/T2 2026)	●	●	●

Légende
Lien avec les services (S): Actions liées aux services Actions non liées aux services Actions concernant à la fois les services et les biens | **Lien avec la législation (L):** Actions d'ordre législatif Action d'ordre non législatif | **Responsable (R):** Commission Commission et États membres

	Description de l'action	S	L	R
Chapitre 4. Numériser le marché unique				
46	Introduire le portefeuille européen d'identité numérique pour les entreprises pour permettre de faire des affaires plus simplement, par voie numérique, dans l'UE (proposition législative T4 2025)			
47	Déployer les portefeuilles d'identité numérique de l'UE dans tous les États membres en tant que moyen d'identification numérique sûr, fiable et privé pour tous en Europe (T4 2026)			
48	Réviser le règlement IMI afin de rationaliser la procédure d'extension de l'IMI à de nouveaux domaines (proposition législative T4 2026)			
49	Numériser les déclarations de conformité et certains autres documents relatifs aux produits (propositions omnibus avec la stratégie)			
50	Modifier la législation de l'UE afin d'étendre l'utilisation du passeport numérique de produit en tant que conteneur numérique pour les informations relatives aux produits (dans le cadre de la révision du nouveau cadre législatif, T2 2026) et d'en assurer le déploiement technique			
51	Introduire des dispositions relatives à la numérisation dans le cadre juridique révisé pour la normalisation et les marchés publics (T2 2026 et T4 2026)			
52	Réviser l'acquis en matière de facturation électronique dans le domaine des marchés publics en transformant la directive existante en règlement et en rendant la norme de facturation électronique de l'UE obligatoire pour les marchés publics (T4 2026)			
Chapitre 5. Veiller au respect des règles du marché unique				
53	Renforcer les centres SOLVIT nationaux et l'ensemble du réseau pour une résolution plus efficace des problèmes et un meilleur soutien aux dossiers (T4 2025)			
54	Suivi systématique, par la Commission et les États membres, des problèmes structurels recensés par SOLVIT et des obstacles pour lesquels les efforts de la *task force* SMET n'ont pas été couronnés de succès (à partir du T2 2025)			
55	Présenter le premier programme annuel d'application des règles du marché unique (T1 2026, il sera lié à la publication du rapport annuel sur le marché unique et la compétitivité)			

Remarque: Le délai indicatif de mise en œuvre de chaque action est indiqué entre parenthèses.

Annexe III – Réformes liées aux services comprises dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience

État membre	Mesure	Année d'achèvement	Description
Espagne	Entrée en vigueur de la loi modifiant la loi 34/2006 relative à l'accès aux professions d'avocat et d'avoué (*procurador*)	2021	Réforme du système actuel de redevances minimales en un système de redevances maximales et nouvelle obligation, pour les avocats et avoués, de soumettre une estimation des coûts au client à titre de conseil. Autorisation de l'exercice pluridisciplinaire des professions d'avocat et d'avoué au sein d'une même entité juridique et mise en place d'un accès unique aux professions d'avocat et d'avoué
	Entrée en vigueur de la loi relative à la réglementation de certains métiers du sport	2023	Adoption d'une loi encadrant certains métiers du sport afin de répondre aux défis posés par l'hétérogénéité réglementaire tout en veillant au respect des principes de nécessité et de proportionnalité
Croatie	Simplification d'au moins 50 exigences réglementaires pour les services professionnels	2024	Mise en œuvre des deuxième et troisième plans d'action pour la libéralisation des marchés de services, portant notamment sur les frais d'inscription et d'affiliation aux chambres professionnelles, la réduction de la fragmentation des droits exclusifs dans certaines professions et de certaines exigences d'examen professionnel (par exemple pour les architectes et les ingénieurs) ou la suppression des restrictions imposées aux conseillers fiscaux en matière de propriété et de gestion ou de droits de vote.
Italie	Entrée en vigueur de la loi annuelle sur la concurrence pour 2025	2025	Simplification des exigences en matière de constitution et d'immatriculation des sociétés professionnelles dans les professions réglementées
	Réforme du règlement ordonnant les professions de guides touristiques	2024	Cette réforme vise à simplifier une législation fragmentée en établissant une qualification professionnelle unique et des normes uniformes au niveau national, sans créer une nouvelle profession réglementée.
	Permettre une réforme des diplômes universitaires	2021	Réformer les groupes de diplômes universitaires en introduisant un degré de flexibilité plus élevé pour répondre à l'évolution de la demande de compétences sur le marché du travail et accélérer l'accès aux professions afin de mieux répondre à la demande de compétences techniques sur le marché du travail
Hongrie	Simplification du système fiscal par la réduction du nombre d'impôts	2023	Suppression progressive des mesures fiscales temporaires Inclusion dans la législation de dispositions indiquant l'expiration des mesures fiscales temporaires
Autriche	Modification de la relative au transport occasionnel (Gelegenheitsverkehrsgesetz)	2021	Suppression du tarif contraignant pour les transports occasionnels (obligation de taximètre)
Portugal	Entrée en vigueur de la loi sur les professions réglementées	2022	Séparation des fonctions de réglementation et de représentation au sein des associations professionnelles, réduction de la liste des activités réservées (l'accès ne peut être limité que pour sauvegarder des intérêts constitutionnels) et suppression des restrictions à la propriété et à la gestion des entreprises de services aux entreprises
Slovaquie	Simplification de la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles	2022	Simplification de la reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles

Annexe IV – Enquête auprès des guichets uniques concernant la directive sur les services

Extraits du questionnaire

N°	Question(s)/Réponses(s)
	Respect de la directive sur les services
4	Les prestataires de services peuvent-ils accomplir toutes les formalités administratives nécessaires à leurs activités transfrontalières par l'intermédiaire de votre guichet unique? ☐ Oui ☐ Non
4.1	Dans l'affirmative, les prestataires de services peuvent-ils accomplir toutes les formalités par voie électronique? ☐ Oui ☐ Non
5	Notre guichet unique… *(plusieurs réponses possibles)* ☐ informe les prestataires de services des exigences imposées dans notre État membre. ☐ fournit les coordonnées des autorités compétentes, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services. ☐ délivre des informations sur les conditions d'accès aux registres publics ainsi qu'aux bases de données sur les prestataires et les services. ☐ informe les prestataires de services des voies de recours disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire de services ou le destinataire, ou entre un prestataire de services et un destinataire, ou entre prestataires de services. ☐ fournit les coordonnées des entités, autres que les autorités compétentes, auprès desquelles les prestataires de services ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.
	Mise en œuvre des bonnes pratiques et des recommandations
6	Dans quelle(s) langue(s) de l'UE votre guichet unique fournit-il des informations? *(plusieurs réponses possibles)* ☐ Dans la ou les langues officielles de l'État membre ☐ En anglais ☐ Dans d'autres langues officielles de l'UE

8	Sur votre site internet, expliquez-vous quelles sont les règles et les procédures applicables concernant:	
	la prestation temporaire ou occasionnelle de services transfrontaliers	☐ Oui ☐ Non
	la nécessité pour les prestataires de services de s'établir dans votre État membre	☐ Oui ☐ Non
10	Les informations suivantes sont-elles disponibles sur votre site internet?	
	Informations sur les formes juridiques possibles et les exigences correspondantes	☐ Oui ☐ Non
	Informations sur les activités économiques nécessitant des licences ou des permis, y compris dans le cas d'une prestation temporaire ou occasionnelle de services	☐ Oui ☐ Non
	Informations sur les professions réglementées et les qualifications requises	☐ Oui ☐ Non
	Informations concernant la fiscalité applicable (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu des personnes physiques, taxe sur la valeur ajoutée ou impôt propre à une activité) et les exigences administratives correspondantes	☐ Oui ☐ Non
	Signification de certains termes juridiques et administratifs	☐ Oui ☐ Non
	Explications sur les règles en vigueur en matière de salaires, de droit du travail et de sécurité sociale et sur les exigences spécifiques applicables au détachement de travailleurs en vertu de la directive 96/71/CE, que les prestataires de services sont tenus de respecter	☐ Oui ☐ Non
Autres		
11	Combien de demandes d'informations ou d'assistance, relatives aux activités couvertes par la directive sur les services, des entreprises établies dans d'autres États membres vous envoient-elles approximativement chaque année? ☐ De 0 à 10 ☐ De 11 à 49 ☐ 50 ou plus ☐ Nous ne possédons pas ces informations.	
14	Les prestataires de services basés dans d'autres États membres peuvent-ils accomplir les procédures en ligne en utilisant les moyens d'identification électronique disponibles dans leur pays? ☐ Oui ☐ Non	
15	Votre guichet unique est-il accessible par l'intermédiaire du portail numérique unique de l'UE? ☐ Oui ☐ Non	

Annexe V – Résultats de l'enquête réalisée auprès des guichets uniques

C *État membre ayant mis en place un guichet unique centralisé*
DC *État membre ayant mis en place des guichets uniques décentralisés*

● *Oui*
○ *Non*

État membre	Type de guichet(s) unique(s)	Réponse (ou nombre de réponses)	Conformité avec la directive sur les services	Mise en œuvre des recommandations et bonnes pratiques	Accès par l'intermédiaire du portail numérique unique de l'UE	Acceptation des cartes d'identité électroniques émanant d'autres États membres
Belgique	**DC**	2	**2**	**2**	**1**	**2**
Bulgarie	**C**	Oui		●	●	●
Tchéquie	**DC**	4	**2**	**4**	**3**	**3**
Danemark	**C**	Oui			●	●
Allemagne	**DC**	31	**29**	**28**	**8**	**24**
Estonie	**C**	Oui			●	●
Irlande	**C**	Oui		●	●	
Grèce	**C**	Oui			●	●
Espagne	**DC**	1		●	●	
France	**C**	Oui	●		●	
Croatie	**C**	Oui			●	●
Italie	**DC**	104	**94**	**104**	**33**	**16**
Chypre	**C**	Oui		●	●	
Lettonie	**DC**	1			●	●
Lituanie	**C**	Oui			●	●
Luxembourg	**C**	Oui		●	●	●
Hongrie	**C**	Oui		●		●
Malte	**C**	Oui			●	
Pays-Bas	**DC**	1			●	
Autriche	**DC**	5	**1**	●	●	**1**
Pologne	**C**	Oui	●	●	●	●
Portugal	**DC**	1			●	●
Roumanie	**C**	Oui		●		●
Slovénie	**DC**	1		●	●	●
Slovaquie	**DC**	4	**3**	**4**	●	**3**
Finlande	**C**	Oui			●	
Suède	**C**	Oui	●		●	●

*Les guichets uniques ont été considérés comme ne respectant pas pleinement la directive sur les services lorsque la réponse à la question 4 et/ou à la question 4.1 était «non» et/ou lorsque les services énumérés à la question 5 n'étaient pas tous fournis. Les guichets uniques ont été considérés comme n'ayant pas pleinement mis en œuvre les bonnes pratiques et recommandations lorsque la case «En anglais» n'était pas cochée (question 6) et/ou lorsqu'au moins une réponse aux questions 8 et 10 était «non». L'**annexe IV** fournit davantage d'informations sur les questions posées. Pour les États membres ayant mis en place des guichets uniques décentralisés (DC), les chiffres indiquent le nombre de guichets uniques qui, respectivement, ne sont pas conformes à la directive, n'ont pas mis en œuvre les bonnes pratiques et recommandations, ne sont pas accessibles par l'intermédiaire du portail numérique unique de l'UE ou n'acceptent pas les cartes d'identité électroniques émanant d'autres États membres.*

Sigles, acronymes et abréviations

Abréviation	Définition/explication
EEE	Espace économique européen
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
IMI	Système d'information du marché intérieur (*Internal Market Information*)
IPC	Indicateur de performance clé
IRES	Indice de restriction des échanges de services
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNRR	Plan national pour la reprise et la résilience
RPP	Recommandations par pays
SMET	*Task force* sur le respect de l'application des règles du marché unique (*Single Market Enforcement Task force*)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Terme	Définition/explication
Dialogue EU Pilot	Mécanisme visant à s'attaquer aux cas de non-respect présumé du droit de l'UE moyennant un dialogue informel entre la Commission et l'État membre concerné.
Facilité pour la reprise et la résilience	Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.
Procédure d'infraction	Procédure en plusieurs étapes par laquelle la Commission engage des poursuites à l'encontre d'un État membre de l'UE qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'UE.
Recommandations par pays	Orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.
Semestre européen	Cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.
SOLVIT	Réseau informel en ligne réunissant des organismes nationaux, qui contribue à trouver des solutions extrajudiciaires lorsque des consommateurs ou des entreprises estiment que les règles du marché unique de l'Union européenne ont été appliquées de manière incorrecte.
Travailleur détaché	Salarié envoyé temporairement par son employeur dans un autre État membre pour y exécuter son travail.

Réponses de la Commission

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-13

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-13

L’équipe d’audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l’UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d’audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l’importance politique et de l’intérêt du public.

L’audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Petri Sarvamaa, Membre de la Cour. L’audit a été effectué sous la responsabilité de M. Hans Lindblad, Membre de la Cour, assisté de: Kristina Maksinen, cheffe de cabinet et Johanna Modigsson, attachée de cabinet; John Sweeney, manager principal; Sven Kölling, chef de mission; Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Sulcas et Zsuzsanna Csàk, auditeurs; Carlotta Gisonni, stagiaire. La conception graphique a été assurée par Dunja Weibel.

De gauche à droite: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Sulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson et John Sweeney.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo page de couverture: © Union européenne, source: Cour des comptes européenne. Image générée par une IA.

Figures 1 et 2 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-7169-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/3004408	QJ-01-26-015-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7170-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8847181	QJ-01-26-015-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, « Marché unique des services – La Commission n'agit pas encore assez pour éliminer les obstacles à la prestation de services transfrontaliers», rapport spécial 13/2026, Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Les entreprises continuent de se heurter à des obstacles considérables lorsqu'elles fournissent des services dans un autre État membre de l'UE. Notre audit a consisté à vérifier, à l'aune de la directive sur les services, si la Commission agissait efficacement pour supprimer les obstacles aux services transfrontaliers, dont l'existence entrave la croissance économique et le développement dans l'UE. Nous avons constaté que l'action de la Commission dans ce domaine demeure insuffisante.

Nous recommandons à la Commission d'élaborer une stratégie plus claire et plus ambitieuse pour le marché unique des services, de faire un usage plus actif du processus du Semestre européen et d'inciter davantage les États membres à entreprendre les réformes nécessaires, de clarifier la législation, de centrer le contrôle du respect des règles sur les affaires ayant une incidence considérable, de renforcer les outils de facilitation des services transfrontaliers, ainsi que de suivre et d'évaluer les progrès réalisés en vue de l'achèvement du marché unique des services.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors