

***Réinventer le marché unique européen : de nouvelles frontières pour une Europe hautement compétitive, soutenable socialement et écologiquement, et résiliente.***

Rapport de l'Institut syndical européen (ETUI)

RÉSUMÉ

ET

NOTE D'ACCOMPAGNEMENT

1. Le présent rapport a été commandé par le Ministère fédéral belge de l'Économie (SPF Économie) à l'Institut syndical européen (ETUI) en 2022, à la suite d'une procédure d'appel d'offres. Son objectif est d'aider les autorités belges à préparer la présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE) du premier semestre 2024 par une étude complète sur l'importance et les opportunités stratégiques du marché unique européen dans un contexte géopolitique, technologique, socio-économique et environnementale changeant. À cette fin, le rapport fournit une analyse stratégique du marché unique européen en examinant ses réalisations passées, en évaluant ses défis et ses menaces actuels, et en développant ses potentialités et opportunités.
2. Le rapport repose sur la conviction que les défis majeurs associés au Pacte vert pour l'Europe (« Green Deal ») et les objectifs ambitieux inclus dans le paquet d'« Ajustement à l'objectif 55 » (« Fit for 55 ») requerront un rééquilibrage du fonctionnement du marché unique afin de faciliter la réalisation de ces objectifs et d'assurer la stabilité politique et la viabilité du projet d'intégration. Il explore les moyens par lesquels il serait possible de recalibrer certains aspects du fonctionnement du marché unique afin de l'adapter à la prochaine décennie tout en répondant à l'urgence de la transition verte et de la transition technologique et numérique, ainsi qu'aux aspirations de l'UE à une plus grande autonomie stratégique, incluant la dimension de « soutenabilité sociale ».
3. Dans son introduction, le rapport souligne le rôle central du marché unique européen dans le projet d'intégration économique et dans le processus d'intégration politique et sociale. Son caractère central est d'ailleurs reconnu par les traités de l'UE, dont l'article 3, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne stipule que « l'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique ».
4. Cette disposition du traité rappelle le lien étroit qui existe entre l'établissement et le fonctionnement du marché unique et plusieurs objectifs politiques clés liés à une économie sociale de marché hautement compétitive ainsi qu'à un modèle européen de croissance durable fondé sur l'amélioration des normes environnementales. Il présente une vision de l'Europe dans laquelle l'intégration des marchés, le progrès économique, la soutenabilité sociale et la durabilité environnementale sont inextricablement liés.
5. En suivant une méthodologie SWOT, le rapport reconnaît la force clé du projet de marché unique. En supprimant les obstacles au commerce des biens et des services et en facilitant la libre circulation des capitaux et des personnes au sein de l'UE, le marché unique a permis de promouvoir le commerce intra-européen, d'accroître la concurrence, de dynamiser les marchés du travail en créant des emplois et d'attirer les investissements directs étrangers. Selon une étude récente de la Commission européenne, le marché unique procure des avantages économiques se traduisant par un PIB supérieur d'environ 8 à 9 % pour l'UE par rapport à un scénario dans lequel les pays de l'UE ne commerceraient que selon les règles existantes de l'Organisation mondiale du commerce

(OMC). Le marché unique génère également 56 millions d'emplois en Europe et environ un quart du PIB de l'UE.

6. Le marché unique est un succès considérable en soi. Et tant le cadre juridique (la réglementation des « quatre libertés », mais aussi d'un certain nombre de domaines politiques contigus tels que la politique des consommateurs, la politique environnementale et la politique sociale) que l'institutionnalisation des structures qui le régissent (par le biais de règles détaillées réglementant et appliquant, par exemple, les aides d'État et les normes de concurrence) sont désormais profondément ancrés. Cela a conduit non seulement à des normes et à des dispositifs de gouvernance internes, mais aussi à des normes et des pratiques devenues des standards internationaux – ce que l'on appelle « l'effet Bruxelles » – qui ont profité aux acteurs du marché de l'UE et à l'économie de l'UE en général, tout en améliorant le bien-être des personnes dans l'UE et, on peut le penser, au-delà.
7. Toutefois, il est aussi admis que l'intégration n'a pas été uniforme dans tous les domaines et dans tous les États membres. De longue date, de nombreux débats politiques et académiques portent sur la nature asymétrique de l'intégration européenne : la forte intégration des marchés contraste avec une plus faible intégration sociale. Le rapport Padoa-Schioppa de 1987 sur « Efficacité, stabilité et équité » reconnaissait déjà que l'intégration du marché ne pouvait être un processus gagnant que si elle était complétée par une action de l'UE permettant de corriger les déséquilibres structurels au niveau régional. Le rapport Monti de 2010 sur le marché unique reconnaissait également que « le système de l'UE a accumulé des asymétries internes entre l'intégration du marché au niveau supranational et la protection sociale au niveau national, qui génèrent des frictions et sont une source de désenchantement et d'hostilité envers l'ouverture du marché ».
8. Selon le rapport de l'ETUI, il est devenu évident que la dimension de soutenabilité du marché unique est devenue problématique. Cette question jusqu'ici inexplorée doit être abordée. Le marché unique repose essentiellement sur l'idée d'exploiter, par la libre circulation, les gains de compétitivité découlant des avantages comparatifs et de la spécialisation régionale. Mais cette vision conduit souvent à la création de longues chaînes d'approvisionnement qui, bien qu'économiquement efficaces et bénéfiques au sens strict, présentent de nombreuses externalités négatives en termes d'impact environnemental et social. Cet impact est amplifié par le fait que le marché unique a été un facteur clé dans le processus de libéralisation des échanges, plusieurs pays et régions du monde étant désireux d'y accéder. Certaines institutions européennes reconnaissent de plus en plus l'existence de ce problème. Le Parlement européen, dans sa résolution de 2020 « Vers un marché unique plus durable pour les entreprises et les consommateurs », a relevé « le rôle que les marchés publics écologiques et sociaux pourraient jouer dans la réduction des chaînes d'approvisionnement » et, comme le souligne l'avis de la commission qui l'accompagne, l'importance « de raccourcir les chaînes d'approvisionnement » au niveau mondial (ce qui a été également mis en évidence pendant la pandémie de Covid-19). Mais une telle prise de conscience doit aller plus loin ; c'est ce que tente d'explorer le rapport.
9. Le rapport évalue l'opportunité pour le marché unique de devenir l'outil central de l'UE dans la quête d'un avenir plus durable et prospère sur le plan écologique et social, et les étapes nécessaires pour y parvenir. Il commence par évaluer l'état actuel du projet de marché unique, en particulier ses défis et ses points forts, ainsi que les principales opportunités pour son développement futur.
10. Après une exploration plus détaillée de cette analyse SWOT au chapitre 1, le chapitre 2 présente le principal argument analytique – mais aussi normatif à certains égards – développé dans le rapport : l'UE pourrait exploiter les indéniables atouts du marché unique pour atteindre ses objectifs de durabilité et de résilience. Elle pourrait y parvenir en s'engageant de manière innovante dans la double transition verte et technologique, dans la transition stratégique liée au concept

d'« autonomie stratégique ouverte » et, plus encore, dans ce que le rapport appelle la « transition vers la soutenabilité sociale ». Cette dernière est souvent négligée dans les autres études axées sur les débats relatifs à la double transition. Le chapitre suggère que ces trois transitions doivent être enclenchées de manière totalement intégrée et synergique, avec toute la force de « levier » que constitue le marché unique, sans quoi le risque est qu'aucune d'entre elles ne soit pleinement réalisée. Le chapitre suggère que si le marché unique est en mesure de se réinventer pour accélérer ces transitions, il pourra contribuer de manière substantielle aux objectifs de résilience et de durabilité du projet européen.

11. Les trois chapitres suivants évaluent tour à tour de manière systématique les trois transitions. Ainsi, le chapitre 3 analyse, au moyen d'une revue de la littérature et de méthodologies qualitatives et quantitatives, la « double transition » écologique et technologique (numérique). En particulier, il examine comment différents domaines de la réglementation du marché unique – tels que les aides d'État, les marchés publics et le droit de la concurrence – pourraient être réformés afin d'accélérer cette double transition. Ce chapitre présente également trois scénarios prospectifs de transition : un scénario de « minimalisme social revisité » ; un deuxième scénario d'« économie sociale de marché réactive » ; et un scénario de « transitions proactives et inclusives ». Ces scénarios sont le résultat d'une combinaison de réponses à degrés d'ambition divers apportées aux questions posées par la double transition.
12. Le chapitre 4 propose une analyse structurée de ce que le rapport appelle « l'axe de la soutenabilité sociale ». Il souligne que le projet de marché unique a toujours eu quelques aspirations sociales – sans doute rarement atteintes –, mais qu'au moment où ces aspirations ont commencé à se transformer en objectifs plus ambitieux de politique sociale liés au développement de l'« Europe sociale », des impératifs macroéconomiques et des stratégies dérégulatoires de création d'emplois ont provoqué des frictions croissantes entre le marché unique et des institutions nationales sociales, de protection sociale et de marché du travail en déclin. L'une des conséquences les plus corrosives de cette érosion du projet social européen est l'augmentation des niveaux d'inégalité en Europe. Or, afin de garantir la soutenabilité sociale du projet européen et l'accélération des autres transitions (comme indiqué dans les chapitres 3 et 5), cette tendance doit impérativement être inversée (un processus qui, à certains égards, a déjà commencé). Le chapitre 4 explore également trois scénarios qui pourraient contribuer à cet objectif : un premier scénario lié à la réglementation du marché du travail et au renforcement des capacités ; un deuxième visant à exploiter le potentiel pré-distributif de l'« économie sociale de marché » ; et un troisième embrassant pleinement l'idée d'une « économie sociale de marché intégrée » en corrigeant les échecs redistributifs du marché unique.
13. Le chapitre 5 explore la notion d'autonomie stratégique ouverte (ASO), et établit les concepts clés qui définissent le calcul coûts-avantages de base de l'autonomie stratégique, y compris la relocalisation. Il analyse le lien avec la politique industrielle émergente de l'UE et évalue les principales fragilités de l'ASO, ainsi que ses dimensions de durabilité environnementale et sociale, jusqu'ici peu explorées. Ce chapitre présente ensuite trois scénarios possibles pour l'évolution du débat sur l'ASO : le premier se fonde sur une diversification minimaliste de la chaîne d'approvisionnement ; le deuxième se concentre sur la relocalisation et tend vers l'établissement d'un régime semi-autarcique ; et le troisième est axé sur une combinaison de relocalisation sélective, de partenariats stratégiques et d'utilisation stratégique de la politique commerciale.
14. Comme on le voit, les chapitres 3, 4 et 5 abordent la question de la trajectoire et du rythme futurs des transitions qu'ils couvrent en offrant un petit nombre de scénarios possibles. Ces scénarios sont, à des degrés divers, compatibles avec les acteurs et les arrangements existants en Europe. Quels sont la valeur et l'objectif de ces scénarios dans la structure générale du rapport ? Ces scénarios ne sont pas « normatifs ». Il s'agit d'une manière scientifique d'organiser avec cohérence

des visions alternatives de futurs possibles en se référant à une série d'actions et de directions politiques différentes. Le scénario qui prévaudra est en fin de compte une question de *politique* – c'est-à-dire de choix collectifs faits dans les institutions délibératives qui définissent les démocraties européennes – et de *politiques*, c'est-à-dire d'outils permettant de poursuivre des objectifs définis collectivement, dans un cadre historique, institutionnel et politique. La tâche que se donne le présent rapport est de les exposer d'une manière qui soit à la fois cohérente sur le plan interne et sur le plan conceptuel et institutionnel<sup>1</sup>.

15. Le chapitre 6 combine les trois sous-ensembles de scénarios en « macro-scénarios ». Chaque macro-scénario englobe donc les dimensions de double transition, de soutenabilité sociale et d'autonomie stratégique ouverte. En théorie, les diverses combinaisons possibles aboutiraient à un total de 27 macro-scénarios<sup>2</sup>. Mais le rapport ne cherche pas à les explorer tous. Les auteurs, en coordination avec d'autres experts, ont choisi d'explorer plus en détail uniquement cinq macro-scénarios considérés comme plus probables et plus cohérents sur les plans interne et institutionnel. Ceux-ci vont d'un scénario minimaliste d'« ajustement conforme au marché » à un scénario plus ambitieux de « bons emplois dans une économie forte et verte ». L'analyse est complexe et le lecteur est invité à se reporter au chapitre 6 pour une évaluation plus détaillée.
16. Le chapitre 7 s'attache aux principales caractéristiques des deux macro-scénarios ayant obtenu les meilleurs résultats selon les critères de cohérence et de viabilité, et offrant deux visions radicalement différentes de l'avenir du projet de marché unique. Ces visions représentent clairement une rupture avec le *statu quo* : la première repose sur des politiques visant à favoriser l'émergence rapide d'écosystèmes industriels (scénario 6.4) ; la seconde est la plus susceptible de créer des emplois de qualité dans une économie forte et verte (scénario 6.5). Pour ces deux scénarios, le rapport présente certains domaines politiques clés à la base de leur vision particulière, accompagnés d'une série non exhaustive d'exemples de réformes politiques possibles.
17. Les recommandations stratégiques contenues dans le chapitre 6 n'ont pas pour objectif d'établir un plan détaillé de réformes réglementaires au niveau de l'UE. L'objectif est plutôt, comme l'indique l'appel d'offres, de fournir une contribution stratégique concernant les domaines politiques clés qui devraient être abordés et réorientés en vue de mener à bien l'un ou l'autre des deux scénarios. Les recommandations politiques associées au scénario 6.4 s'inspirent de la vision inscrite dans le « Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle » de 2019 (mentionné au chapitre 2 du rapport), tout en contenant des suggestions pour atténuer certaines conséquences négatives – sociales, politiques, industrielles – découlant des marchés oligopolistiques et oligopsonistiques qui émergeraient inévitablement si ses orientations politiques étaient pleinement mises en œuvre. Ce scénario présente deux avantages. Premièrement, il aiderait, à court terme, à atteindre d'une manière accélérée certains objectifs industriels de l'UE, en facilitant la concentration du capital dans des industries et secteurs d'importance stratégique et en mixant un ensemble de politiques et d'actions interventionnistes. Cet objectif pourrait s'accorder avec une transition verte. Un deuxième atout de ce scénario est qu'il pourrait être considéré comme politiquement crédible, du moins dans le sens où il susciterait probablement peu de résistance de la part des deux plus grands pays de l'UE, la France et l'Allemagne. Le rapport note toutefois que ce Manifeste a reçu un accueil mitigé de la part des autres États membres. Le scénario 6.4, bien que techniquement et politiquement possible, nécessiterait donc un changement de paradigme dans la manière dont l'UE comprend la signification et les implications du concept d'économie sociale de marché « hautement compétitive ».

---

<sup>1</sup> Les premiers paragraphes du chapitre 6 et l'annexe du rapport fournissent une explication méthodologique plus détaillée.

<sup>2</sup> L'annexe méthodologique montre à quoi ressembleraient ces 27 scénarios.

18. Le rapport reste neutre concernant l'opportunité politique de chacun des scénarios. Toutefois le scénario 6.5 « colle » sans doute mieux à la vision d'une Union européenne fondée sur une économie sociale de marché hautement compétitive visant le plein emploi et le progrès social, ainsi qu'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ; c'est-à-dire à la vision actuellement inscrite dans les traités de l'UE. Outre ce point important, l'avantage de ce scénario est qu'il permet d'investir davantage dans certains atouts existants du projet de marché unique européen : expérience en matière d'innovation, main-d'œuvre hautement qualifiée, normes robustes dans certains domaines (protection des consommateurs, normes environnementales, etc.) et capacité d'innovation et de création d'emplois des petites et moyennes entreprises (PME). Les propositions politiques de ce scénario visent à éliminer certaines faiblesses actuelles du marché unique : inégalités croissantes, conditions de travail précaires dans certains segments du marché du travail, exportabilité des normes « liées aux processus », incapacité croissante des institutions du marché du travail à remplir la fonction de redistribution qu'elles remplissaient plutôt efficacement avant les politiques de dérégulation et d'austérité mises en œuvre il y a quelques années, etc. Ce scénario est le plus à même de garantir que les politiques vertes et sociales stabilisent le marché unique tout en offrant les compétences nécessaires pour effectuer les trois transitions auxquelles l'UE est confrontée. Dans l'ensemble, ce scénario est moins susceptible de produire ce que le rapport appelle une innovation « blockbuster » – ce qui est sans doute l'un des points forts du scénario précédent –, mais en stabilisant les marchés et en étendant et en renforçant les normes sociales et environnementales, il est susceptible de favoriser une attitude de « prise de risque » propice à l'innovation et à des transitions plus rapides, voire accélérées.
  
19. L'ETUI reste ouvert à l'idée d'aider les autorités belges à développer davantage, y compris à un niveau opérationnel, l'une ou l'autre des recommandations politiques contenues dans le rapport. Les auteurs du rapport confirment également qu'à différents stades du processus de rédaction, des aspects particuliers et des idées et recommandations centrales associées aux scénarios axiaux et aux macro-scénarios ont été discutés avec des experts universitaires, des acteurs de la société civile et, bien entendu, des représentants de l'administration belge. Un tableau détaillé des réunions tenues et des personnes et organisations consultées figure en annexe du rapport. Les auteurs du rapport se sont efforcés d'intégrer au mieux tous les commentaires reçus, tout en veillant à la rigueur scientifique et académique et à la cohérence globale des arguments développés et présentés dans le rapport.