

**Avis sur le rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur**

(94/C 393/04)

Le 16 mars 1994, la Commission européenne, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur.

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 31 août 1994 (rapporteur: M. Connellan).

Le Comité économique et social, lors de la 318<sup>e</sup> session plénière (séance du 14 septembre 1994), a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

**RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Le Comité économique et social estime que le bon fonctionnement du marché intérieur est vital pour le développement économique et social au sein de l'Union européenne. Les échanges avec les pays tiers doivent être également contrôlés et surveillés efficacement. Les espoirs suscités au moment de l'adoption de l'Acte unique européen n'ont pas encore été concrétisés. L'audition, ainsi que les réponses au questionnaire, montrent clairement que de nombreux obstacles à la libre circulation des biens, des services et des personnes demeurent. Le Comité recommande l'adoption d'un programme énergique afin d'éliminer tous les obstacles qui subsistent.
2. Il est nécessaire de réaliser un équilibre approprié entre les réglementations de l'UE et celles des États membres. La mise en œuvre et le contrôle des réglementations existantes doivent être supervisés avec rigueur. Le Comité réitère la recommandation qu'il avait déjà exprimée, selon laquelle le recours à des règlements plutôt qu'à des directives est plus approprié dans le cas de dispositions purement techniques.
3. Le Comité recommande de dresser un inventaire systématique des barrières commerciales dans l'Union européenne et l'EEE.
4. Il renouvelle son soutien à la notification obligatoire des cas dans lesquels les États membres dérogent au principe de la libre circulation des biens à l'intérieur de l'Union.
5. Le Comité recommande de diffuser une information facilement compréhensible au sujet des droits légaux des différents intérêts économiques et sociaux.
6. Le Comité recommande à la Commission de publier annuellement une liste des plaintes reçues à propos des dysfonctionnements du marché intérieur, accompagnée d'un commentaire et de l'indication des actions entreprises ou proposées.
7. Ayant accompli cette première analyse dans le contexte du premier rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement du marché intérieur, le Comité propose d'effectuer, au cours de l'année à venir, d'autres analyses concernant des domaines spécifiques.
8. Le Comité recommande d'étendre la portée de la directive 83/189/CEE, d'intensifier sa mise en œuvre et de mettre davantage l'accent sur les programmes d'harmonisation des normes.
9. Le Comité recommande une plus grande harmonisation des normes environnementales, même si celle-ci intervient à un niveau supérieur, afin de garantir l'équilibre et la compatibilité entre les objectifs de renforcement des exigences environnementales et le fonctionnement du marché intérieur.
10. Lors de l'introduction du système définitif de TVA au sein de l'Union européenne, le Comité recommande l'adoption de mesures afin de parvenir à un niveau de clarté, de simplicité et de cohérence permettant d'éliminer tous les obstacles à l'intérieur de l'Union.

11. Il recommande l'uniformisation des régimes de taxation des intérêts payés sur les prêts hypothécaires et des primes d'assurance, qu'ils soient contractés dans un autre État membre ou dans l'État membre d'origine du souscripteur.

12. Le Comité recommande l'adoption de la proposition de directive concernant «le détachement des travailleurs», qui constitue une étape supplémentaire vers la suppression des distorsions de concurrence liées à l'emploi transfrontalier.

13. Le Comité recommande de développer un programme intensif afin d'établir une équivalence objective des formations initiales et complémentaires pour toutes les professions «non réglementées».

14. Il recommande l'adoption de mesures, chaque fois que cela est possible, afin d'empêcher la perte de certains avantages sociaux et droits à pension pour les citoyens qui s'établissent dans un autre État membre.

15. Le Comité recommande l'adoption d'un code de bonnes pratiques destiné à accélérer les paiements transfrontaliers et à réduire les coûts qui y sont associés.

16. Il recommande d'examiner de toute urgence les procédures d'achats publics des États membres, afin de garantir que les États membres n'imposent pas aux entreprises provenant d'autres États membres des exigences administratives qui constituent des obstacles commerciaux réels.

## 1. Introduction

1.1. Dans une résolution sur le programme du marché intérieur de 1992, le Parlement européen a recommandé au Conseil de faire du Comité économique et social un forum pour le développement futur d'un plan d'action communautaire et d'analyser et d'étudier périodiquement son évolution et ses répercussions sur les différentes catégories de la vie économique représentées au sein du Comité.

1.2. La Commission a appuyé ce point de vue dans son document de travail sur un programme stratégique pour le marché intérieur. Ce document spécifiait qu'en ce qui concerne la surveillance du fonctionnement du marché unique et l'évaluation de l'efficacité des règles communautaires, la Commission «était prête à faire appel au Comité économique et social qui rassemble les représentants de l'ensemble de ces milieux et qui réunit donc à la fois les compétences techniques et la sensibilité politique nécessaires à de telles évaluations».

1.3. Dans ses avis du 27 mai 1993<sup>(1)</sup> et du 22 septembre 1993<sup>(2)</sup>, le Comité acceptait d'être davantage associé au processus visant à assurer une plus grande transparence à la mise en œuvre du droit communautaire. Il faisait part de son intention d'organiser des auditions au cours desquelles des groupements d'intérêt reconnus représentant les consommateurs et les différentes catégories de la vie économique et sociale dans l'Union, seraient invités à présenter leurs expériences concernant la mise en œuvre de la législation du marché intérieur jusqu'à ce jour.

1.3.1. Le Comité s'engageait également à faire des observations de manière périodique sur le fonctionne-

ment du marché intérieur, pour s'assurer que les objectifs ont bien été atteints.

1.4. Le premier rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur publié en mars 1994 fournit au Comité la première occasion de faire des observations sur la mise en œuvre du droit communautaire pour le marché intérieur et d'identifier les plus grandes réussites et les plus grandes lacunes.

## 2. Observations générales

2.1. La période 1986-1990, qui a coïncidé avec l'adoption de l'Acte unique européen en 1987 a été caractérisée par une forte augmentation de la croissance économique et de l'emploi. Au cours de cette période, la croissance économique au sein de la Communauté européenne a dépassé celle des États-Unis. Ce phénomène était probablement dû à la conjonction de facteurs interdépendants tels que l'intensification du commerce intracommunautaire, l'accroissement des économies d'échelle sur un marché plus grand et des investissements sensiblement supérieurs en prévision des effets du marché intérieur.

2.2. L'impact combiné de la désorganisation et de l'incertitude causées par l'éclatement de l'URSS et du COMECON, la croissance vertigineuse du coût de la réunification allemande, la crise engendrée par la guerre du Golfe, et la récession aux États-Unis ont interrompu cette forte croissance en 1992 et 1993, et ont plongé l'Union dans une récession dont elle commence seulement à se remettre. On peut supposer que l'amélioration de la compétitivité globale de l'industrie européenne découlant des plus grandes économies d'échelle rendues possibles par l'achèvement du marché intérieur permettront à l'économie de l'Union de se remettre plus

<sup>(1)</sup> JO n° C 201 du 26. 7. 1993.

<sup>(2)</sup> JO n° C 304 du 10. 11. 1993, p. 10.

rapidement de l'impact de ces chocs qu'elle n'aurait pu le faire dans d'autres conditions. La Commission a l'intention d'effectuer sa première évaluation de l'impact macro-économique du marché unique en 1996, espérant qu'une image claire se dégagera à ce moment-là. C'est dans ce contexte que doit être vu le premier rapport annuel de la Commission sur le marché intérieur.

2.3. L'achèvement du marché intérieur donnera une impulsion substantielle à la compétitivité de l'Union européenne et donc à l'emploi. Son impact sur le niveau de vie sera probablement important. Toutefois, il est évident qu'il reste un chemin considérable à parcourir avant la réalisation de l'objectif d'un marché unique tout à fait ouvert. Les espoirs qui existaient au moment du passage à l'acte unique européen en 1987 n'ont pas encore été réalisés. De nombreux obstacles à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux subsistent. Par ailleurs, il convient de souligner que l'achèvement du marché européen unique ne dépend pas seulement de la réalisation d'un programme législatif bien défini. Le champ du programme d'origine doit être élargi et la vigilance à l'encontre de l'introduction de nouvelles barrières doit rester constante. Les réseaux transeuropéens doivent être développés et la politique de concurrence doit être plus effective. Les échanges avec les pays tiers doivent également être clarifiés et surveillés efficacement.

2.4. Le rapport annuel est composé de deux parties. La première partie décrit les problèmes horizontaux tels que la situation des États membres en matière de transposition de la législation et la manière dont le programme stratégique est mis en œuvre dans les États membres de l'Union. La deuxième partie expose la situation en 1993 en ce qui concerne les quatre libertés: libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services, en particulier dans des secteurs tels que les marchés publics, les transports, etc.

2.5. Le rapport précise que 93 % des 282 mesures du Livre blanc sont entrées en vigueur; et qu'environ 87 % des mesures de transposition ont été prises par les États membres. Toutefois, en raison de la non transposition par un ou deux États membres, seule la moitié des mesures a fait l'objet d'une transposition par tous les États membres<sup>(1)</sup>. Les retards les plus importants concernent les marchés publics, le droit des sociétés, la propriété intellectuelle et industrielle ainsi que les assurances.

2.6. Le rapport affirme que le marché intérieur fonctionne, mais qu'il peut et doit être amélioré pour tenir ses promesses. Hormis les plaintes relatives au maintien des contrôles d'identité, le rapport stipule que la plupart des critiques du public visent le régime provisoire de TVA.

2.7. Le présent avis du Comité offrira une base pour les recommandations du second rapport de la Commission qui doit être publié en novembre. Ce rapport identifiera également de manière plus précise les études sectorielles spécifiques qui devraient être réalisées avant la révision du marché intérieur et du fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, en 1996.

2.8. En outre, il est essentiel que toutes les révisions futures prennent pleinement en compte la nécessité d'achever le marché intérieur dans tous les États membres du nouvel Espace économique européen constitué le premier janvier 1994.

2.9. Un certain nombre d'études antérieures ont été réalisées à propos de divers aspects du fonctionnement du marché intérieur. Les principales conclusions d'une sélection de ces études sont analysées ci-après.

### 3. Réussites soulignées dans des études précédentes

3.1. Les exemples du bon fonctionnement du Marché intérieur sont nombreux, comme le démontrent de précédentes études<sup>(2)</sup>. Le volume du commerce intracommunautaire a fortement augmenté. Les transporteurs peuvent témoigner de la réduction du temps de transit dans le trafic intracommunautaire. Certains services de télécommunications s'échangent plus facilement. Les industries ont enregistré une baisse des coûts grâce à l'harmonisation des exigences d'étiquetage. Le coût des opérations bancaires a été réduit suite à une augmentation de la concurrence due à la liberté d'établissement.

3.2. En ce qui concerne la libre circulation des marchandises:

- Les gains de temps aux frontières se sont traduits par des réductions des délais de livraison aux autres États membres atteignant jusqu'à 48 heures<sup>(3)</sup>. Étant donné que les marchandises peuvent aujourd'hui traverser les frontières 24 heures sur 24, les transporteurs ne sont plus limités par les heures d'ouverture des bureaux de douane.
- 52 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994<sup>(4)</sup> ont cité l'accès plus aisé aux produits disponibles sur le marché à travers la Communauté parmi les avantages évidents du marché unique.
- La suppression des documents douaniers et des contrôles aux frontières<sup>(3)</sup> ont permis de réaliser d'importantes économies. 52 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994 ont cité la réduction des coûts résultant de la diminution de la bureaucratie, des contrôles douaniers, etc., parmi les avantages évidents du marché unique<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> B: 89%; DK: 94%; D: 79%; EL: 75%; E: 81%; F: 84%; IRL: 80%; I: 89%; L: 83%; NL: 82%; P: 84%; UK: 90% (données Commission CE).

<sup>(2)</sup> Les résultats des études doivent bien évidemment être interprétés avec circonspection.

<sup>(3)</sup> Enquête d'Euro-Info-Centres, 1994.

<sup>(4)</sup> Enquête auprès des chefs d'entreprise européens, publiée dans le Financial Times, février 1994.

- On constate une amélioration des économies d'échelle, due à une augmentation des exportations et une plus grande diversification des fournisseurs et des clients<sup>(1)</sup>.
- 73 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994 considéraient que l'ouverture des marchés publics aux soumissionnaires d'autres États membres constitue un domaine très important ou relativement important de la politique européenne<sup>(2)</sup>.
- 88 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994 considéraient que la simplification des procédures de TVA constituait un domaine très important ou relativement important de la politique européenne<sup>(2)</sup>.

### 3.3. En ce qui concerne la libre prestation de services et la liberté d'établissement :

- Réduction des coûts de transport, d'assurance et des transactions bancaires intracommunautaires<sup>(1)</sup>.
- 29 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994 ont cité la meilleure compétitivité sur les marchés mondiaux rendue possible par les fusions et les joint ventures parmi les avantages évidents de l'introduction du marché unique<sup>(2)</sup>.
- 23 % des chefs d'entreprise européens interrogés en février 1994 ont cité la circulation plus aisée des résultats de la recherche et du développement à travers l'Europe parmi les avantages évidents de l'introduction du marché unique<sup>(2)</sup>.
- 86 % des chefs d'entreprise européens estiment que les conditions matérielles des transports de marchandises constituent un domaine très important ou relativement important de la politique européenne<sup>(2)</sup>.

### 3.4. En ce qui concerne la libre circulation des capitaux :

- La directive 88/361/CEE vise la libéralisation complète de toutes les formes de mouvement de capitaux entre résidents communautaires. Cette directive a été mise en œuvre par tous les États membres. Seul un État membre a été autorisé à restreindre certaines transactions de capitaux à court terme jusqu'au 30 juin 1994, cela afin d'assurer la réalisation de son programme de stabilisation économique.
- Les enquêtes ont relevé un point de vue selon lequel les investissements dans les entreprises des autres États membres sont actuellement plus aisés.

3.5. L'avis du Comité économique et social sur l'achèvement du marché intérieur et la protection des consommateurs<sup>(3)</sup> déclare que : « L'abolition des barrières à la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et la création d'un grand marché portent en

elles de nombreux avantages pour les consommateurs : ceux-ci pourront de manière générale et en principe bénéficier d'une plus grande concurrence résultant d'une plus grande présence sur le marché de produits en provenance de tous les coins de l'Europe, avec les diminutions de prix qu'une telle concurrence implique ».

## 4. Lacunes relevées dans des études précédentes

4.1. Il a été fait référence à un certain nombre d'études qui donnent des informations sur les différentes lacunes. Voici un résumé des principales conclusions d'une sélection de ces études :

4.1.1. Une étude réalisée en 1990 dans un État membre<sup>(4)</sup> a analysé en particulier la reconnaissance mutuelle des normes nationales prévue par l'article 100B du Traité CE. L'étude relevait plusieurs centaines d'exemples de barrières au commerce intracommunautaire dues au manque de reconnaissance mutuelle.

4.1.2. Une étude réalisée en 1993 sur environ 700 entreprises dans le même État membre<sup>(5)</sup> a relevé qu'environ la moitié de toutes les entreprises de l'industrie manufacturière était confrontée à des barrières techniques au commerce intracommunautaire dues principalement au manque de reconnaissance mutuelle des normes nationales.

4.1.3. Une étude est actuellement en cours dans un autre État membre<sup>(6)</sup>. En mai 1994, les conclusions préliminaires indiquent que la reconnaissance mutuelle des normes techniques au sein de l'Union européenne ne fonctionne toujours pas correctement. Les entreprises sont obligées de certifier leurs produits à nouveau pour chaque marché. C'est dans le secteur de l'électronique et des produits électriques que les barrières sont les plus importantes.

4.1.4. Début 1994, la Commission a publié un communiqué de presse relevant les expériences dans le domaine du marché intérieur de quelque 80 cas d'entreprises qui ont été en contact avec des Centres d'information européens. Toutefois, les réponses ne se limitent pas à des thèmes directement liés au marché intérieur.

4.1.4.1. Si les entreprises reprises dans l'enquête apprécient en règle générale les économies de temps et d'argent dues à la suppression des contrôles aux frontières, à la réduction du coût de transport, celles faisant état d'aspects négatifs ont tendance à se plaindre de l'absence de normes de l'Union européenne, du manque de reconnaissance mutuelle des normes nationales, des approbations types, etc., et du coût des paiements internationaux. Le passage au nouveau système de TVA et la transmission d'informations à Intrastat se sont avérés onéreux pour de nombreuses entreprises.

<sup>(1)</sup> Enquête d'Euro-Info-Centres, 1994.

<sup>(2)</sup> Enquête auprès des chefs d'entreprise européens, publiée dans le Financial Times, février 1994.

<sup>(3)</sup> JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 16.

<sup>(4)</sup> Confédération des industries danoises.

<sup>(5)</sup> Ministère danois de l'industrie.

<sup>(6)</sup> Confédération des employeurs espagnols.

4.1.5. Eurochambres a publié en avril 1994 un rapport sur une enquête menée à travers l'Union européenne sur les barrières non tarifaires au sein de l'Union. Jusqu'à présent cette enquête couvre 2 000 entreprises situées dans cinq États membres. En règle générale, les entreprises considèrent le nouveau système de TVA comme une amélioration, mais nombreuses sont celles qui ont rencontré des problèmes de transition. L'établissement de rapports Intrastat est ressenti comme une charge. Les problèmes de remboursement de la TVA et les régimes divergents de représentation fiscale font l'objet de critiques, mais en règle générale, les entreprises européennes sont convaincues que les échanges commerciaux ont été facilités par la suppression des contrôles aux frontières.

4.1.5.1. Les entreprises se plaignent du refus de certains États membres de reconnaître des normes et tests nationaux. La diversité des agréments et des procédures de certification et le nombre restreint de laboratoires agréés autorisés à décerner des agréments européens font l'objet de critiques. Les entreprises sont convaincues que davantage d'informations sont nécessaires sur la reconnaissance mutuelle des normes et sur leurs droits dans ce domaine.

4.1.6. La US International Trade Commission a publié en janvier 1994 son 6ème rapport de suivi sur le marché intérieur. Ce rapport se concentre exclusivement sur la mise en œuvre par les États membres des règles du marché intérieur, mais adopte une interprétation du marché intérieur nettement plus large que celle de la Commission, incluant quelques 600 mesures administratives dans son rapport, y compris des politiques d'accompagnement dans le domaine de la politique énergétique, de la législation sociale, etc. Le rapport estime que la récession en cours, l'instabilité monétaire et les difficultés rencontrées dans la ratification du Traité de Maastricht ont renforcé l'incertitude et retardé de manière indirecte l'achèvement du marché intérieur.

4.1.7. L'avis du Comité économique et social sur l'achèvement du marché intérieur et la protection des consommateurs déclare notamment que: « On peut dénombrer certaines incohérences où la réalité vécue par les consommateurs ne correspond pas au discours officiel: ainsi l'idée d'un espace européen où les frontières seront abolies va difficilement de pair avec le principe de l'existence de franchises d'importation pour les voyageurs, les quotas nationaux sur certains produits tels que les voitures, les obstacles liés à la mise en œuvre de service après-vente et de garanties dans les achats transfrontières, ou encore les difficultés rencontrées par les consommateurs qui souhaitent procéder à des opérations bancaires transfrontières<sup>(1)</sup> ».

## 5. Résultats de l'audition et du questionnaire CES — Obstacles subsistants à l'achèvement du marché intérieur

En dépit des réussites réelles de la création d'un marché unique européen, il reste encore de nombreux obstacles

à surmonter. Ceux-ci ont été précisés dans les réponses reçues par le Comité économique et social à 200 questionnaires, ainsi que dans les témoignages oraux fournis par plus de 40 des participants représentant les groupes d'intérêts nationaux et européens au cours de l'audition organisée par le Comité le 30 juin 1994. Un total de 62 obstacles majeurs ont été mentionnés, dont 32 concernaient la libre circulation des marchandises, 15 la libre prestation des services et le droit d'établissement, 13 la libre circulation des personnes et 2 celle des capitaux. Voici un résumé des principaux thèmes abordés à cette occasion, qui reflète les points de vue des personnes interrogées.

### 5.1. Libre circulation des marchandises

#### 5.1.1. Normes

- L'application du principe de la reconnaissance mutuelle des normes est insuffisante dans de nombreux domaines. Il en résulte le maintien d'entraves techniques aux échanges par exemple dans le domaine des additifs alimentaires, de l'étiquetage des denrées, des résidus de pesticides dans les fruits, de l'équipement électrique et électronique, des équipements de pesage et des poids et dimensions des véhicules.
- Le rythme de l'élaboration de normes de l'UE dans le cadre des directives « nouvelle approche », par exemple pour les matériaux de construction, est lent. Plaintes nombreuses concernant le manque de mandats de standardisation pour le CEN.
- Les indications relatives à la sûreté des produits sont interprétées différemment d'un État membre à l'autre et donnent lieu à des exigences nationales différentes ou supplémentaires.
- Les exigences différentes en matière d'essais dans plusieurs États membres requièrent des tests supplémentaires sur certains produits importés, alors que ces produits ont déjà été soumis à des essais dans l'État membre d'origine.
- Certains participants ont été confrontés à des difficultés parce que les autorités nationales ne reconnaissent pas les certificats de conformité des produits industriels. Certaines entreprises se posent des questions sur la compétence des laboratoires d'essai de certains États membres.
- Une tendance générale au « nationalisme environnemental » se fait jour, au terme duquel l'application des règlements environnementaux des États membres équivaut à l'instauration de barrières non tarifaires, par exemple dans l'industrie chimique, les emballages.
- La mise en œuvre du Label européen de l'environnement (Ecolabel) est perçue par certains comme une entrave technique aux échanges. Certains fabricants estiment que l'objectivité des exigences environnementales est discutable.

(1) JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 16.

- Certains États membres exigent des informations supplémentaires sur les étiquettes. Il y a un problème d'inflation en matière d'étiquetage, le système de label de l'environnement de l'UE coexistant avec les exigences nationales en matière d'étiquetage.
- Des préoccupations se sont fait jour concernant l'application non uniformisée d'écotaxes et de législations sur les déchets d'emballage au sein de l'Union européenne. L'interdiction d'un conditionnement secondaire constitue une entrave importante pour les entreprises non locales.
- Il y a un manque d'harmonisation des législations en ce qui concerne les transferts de déchets, y compris les déchets toxiques, au sein de l'Union européenne. À l'heure actuelle, certains États membres peuvent servir de dépotoir à d'autres.
- L'absence d'harmonisation des législations pour l'utilisation et la mise en vente de produits biotechnologiques constitue un obstacle à la libre circulation des marchandises.
- La législation de l'Union européenne portant sur les additifs alimentaires n'est pas appliquée dans un État membre.
- Certains États membres imposent des prescriptions de santé plus strictes, par exemple pour les taux de pesticides dans les aliments pour nourrissons.
- Les divergences entre les normes de protection des consommateurs entravent la libre circulation des marchandises. Il existe par exemple des traditions juridiques différentes dans le Nord et le Sud de l'Europe. Une déclaration du fabricant est suffisante dans le Nord de l'Europe tandis qu'une certification par produit est demandée dans le Sud de l'Europe.

### 5.1.2. Les marchés publics

- Les exigences bureaucratiques complexes dans certains États membres agissent en fait comme entraves aux échanges dans l'industrie de la construction.
- Dans la pratique, il est difficile de décrocher un contrat pour une société qui n'a pas d'établissement sur place.
- Pour les contrats de construction, certains États membres exigent, parmi les documents de soumission, un bilan datant de moins de six mois.
- Les seuils de publication des appels d'offres dans le Journal officiel sont trop élevés pour permettre l'accès aux PME.
- Plaintes concernant la brièveté des délais entre dates de publication et de soumission.
- Les PME ont du mal à accéder aux soumissions dans les autres États membres, en raison d'exigences de présélection sévères.

- En raison de problèmes de traduction, il est souvent impossible pour les PME de répondre dans les délais prescrits à des appels d'offres dans d'autres États membres.

### 5.1.3. Fiscalité

- L'application de la TVA au lieu de destination plutôt qu'au lieu d'origine entraîne des distorsions commerciales en raison des règles différentes pour les produits locaux. Pour les achats importés la marge brute d'auto-financement est améliorée.
  - Le régime transitoire de TVA ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Les coûts sont plus élevés et les charges administratives plus importantes qu'avant. Certains craignent que le régime définitif soit en outre trop complexe.
  - Des différences dans les régimes de TVA dans les États membres engendrent des difficultés importantes. Des centres de distribution européens sont impossibles à mettre en place en raison des lourdes charges administratives en matière de TVA.
  - Certains s'inquiètent du délai important nécessaire dans certains États membres pour obtenir les informations requises pour la fixation des transferts de TVA entre les États membres ainsi que pour obtenir des statistiques commerciales intracommunautaires. Dans un État membre, il semble que 50 % seulement des recettes provenant de produits expédiés en novembre 1993 aient été reçues au cours du premier trimestre 1994.
  - L'enregistrement TVA obligatoire dans certains États membres nécessite soit d'avoir un bureau sur place, soit d'avoir décroché un contrat. L'exigence stricte de représentation fiscale constitue un obstacle particulier pour les PME.
- Certaines PME affirment qu'elles ne peuvent être actives dans d'autres États membres en raison des divergences d'application de la 6<sup>e</sup> directive TVA entre les États membres.
- Les agriculteurs d'un État membre ayant des seuils de paiement TVA élevés achètent pour un montant important de matériel de production dans d'autres États membres. Il y a de grandes différences entre les prix d'achat en raison des écarts importants entre taux de TVA d'États membres voisins, entraînant des pertes considérables pour les fournisseurs dans l'État membre d'origine.
  - Bien qu'il y ait des variations significatives et persistantes dans le prix hors taxes des véhicules à moteur, les obstacles créés par les distributeurs et/ou par les fabricants empêchent l'importation de véhicules à usage privé dans certains États membres.

- Il existe d'importantes variations dans le coût de production de produits pour lesquels l'énergie représente une proportion élevée du coût, tels que le chlore ou le cristal. Ces variations sont dues aux différents droits d'accise sur les combustibles utilisés dans le processus de fabrication.
- Il existe des variations importantes dans l'imposition des biocombustibles dans des États membres voisins.

## 5.2. Libre prestation de services et liberté d'établissement

### 5.2.1. Services financiers

- Il a été affirmé qu'une législation était nécessaire afin de réglementer certains services financiers tels que les prêts hypothécaires. Un exemple a été cité d'une personne ayant contracté un prêt hypothécaire dans un autre État membre et qui n'a pas été autorisée à déduire les intérêts dans sa déclaration d'impôts, ce qui aurait été possible si le prêt hypothécaire avait été conclu dans l'État membre du preneur d'hypothèque. Les législations fiscales de certains États membres empêchent dès lors en fait les transactions transfrontalières.
- Bien que le marché des services d'assurances ait été ouvert le 1<sup>er</sup> juillet 1994, il existe des divergences allant de 0 à 30 % dans la taxation des polices d'assurance dans l'État membre d'origine, entraînant une distorsion de la concurrence.
- Une compagnie d'assurances d'un État membre a refusé de faire jouer la responsabilité pour un équipement automobile conforme à des normes acceptées dans chacun des États membres concernés, prétextant qu'elle avait été installée dans un autre État membre. Le Comité économique et social a émis un avis sur cette question<sup>(1)</sup>.
- Des différences sur la taxation des intérêts à la source perturbent le commerce entre les États membres, y compris les transferts entre sociétés mères et succursales<sup>(2)</sup>.
- Les banques de certains pays de l'EEE ont fait état de difficultés rencontrées dans l'établissement de filiales dans certains États membres de l'Union européenne, en raison d'obstacles causés par la législation nationale.

### 5.2.2. Transports

- Il existe des différences dans les aides accordées par l'État aux compagnies aériennes;
- Dans la pratique, les limites sonores imposées aux avions varient considérablement d'un État membre à l'autre, ce qui entraîne l'interdiction d'avions bruyants dans certains États membres.

- Des palettes de taille différente sont exigées pour la manutention de fret aérien dans certains États membres.
- Il existe des différences de traitement entre les entreprises qui appliquent les prescriptions d'hygiène européennes en matière de transport et celles qui ne le font pas parce que la législation n'est pas entrée en vigueur.
- Des poids par essieu différents selon les pays entraînent des problèmes pour le transport international de marchandises par route.
- Certains passagers ayant droit à des billets à prix réduit pour le transport ferroviaire sont obligés d'acheter les billets séparément dans chaque État membre; il leur est dès lors impossible de voyager sans interruption à travers plusieurs États membres.

### 5.2.3. Sous-traitance

Il existe dans l'industrie de la construction des distorsions de concurrence qui affectent tout particulièrement les PME lorsqu'il s'agit d'emplois transfrontaliers temporaires ne respectant pas la législation du pays d'accueil en matière de conditions de travail et de vie.

### 5.2.4. Énergie

- Les monopoles de fourniture et de la distribution d'électricité et le manque d'accès pour les tiers au réseau de distribution empêchent le libre jeu de la concurrence.
- Des différences de traitement entre les fournisseurs publics et privés d'énergie vis-à-vis de la concurrence de pays tiers sont considérées comme des distorsions du marché intérieur.

### 5.2.5. Télécommunications

Certains participants ont exprimé leur préoccupation concernant le fait que la liberté de fourniture de téléphonie vocale n'était pas encore octroyée à travers l'Union européenne.

## 5.3. Libre circulation des personnes

- Dans la pratique, la reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats s'applique uniquement aux professions « réglementées ». Les professions non réglementées sont insuffisamment reconnues, ce qui crée souvent la nécessité d'une nouvelle formation. La définition des professions réglementées et non réglementées n'est pas la même dans tous les États membres.
- La législation de l'État membre réserve aux membres de la profession juridique de l'État membre d'origine le droit de fournir des conseils juridiques.
- Un ressortissant d'un autre État membre, qui a payé les mêmes cotisations d'assurance sociale, n'a souvent pas les mêmes droits que les nationaux.

(1) JO n° C 339 du 31. 12. 1991, p. 16.

(2) Doc. CES 689/94 final du 6. 7. 1994 (ECO/190 « rapport »).

Dans certains cas, les citoyens peuvent perdre une partie de leurs droits s'ils résident dans des États membres autres que leur État membre d'origine.

- Les retraités qui déplacent leur résidence vers un autre État membre perdent souvent des prestations complémentaires du régime national.
- Il n'y a pas de reconnaissance mutuelle des contributions au régime des pensions des fonctionnaires qui souhaitent occuper un poste dans la fonction publique d'un autre État membre.
- Les apprentis qui vont accomplir un stage non rémunéré dans un autre État membre ne peuvent obtenir qu'un permis de séjour de trois mois, étant donné qu'ils ne sont considérés ni comme étudiants, ni comme travailleurs.
- Lorsque des chômeurs voyagent de leur État membre d'origine vers un autre État membre, par exemple pour suivre un stage de langue, ils n'ont droit aux indemnités de chômage dans aucun des deux États.
- Les barrières linguistiques gênent la libre circulation des personnes.
- Il est pratiquement impossible pour les citoyens de pays tiers de faire des études dans un autre État membre que celui dans lequel ils résident.
- À l'entrée de certains États membres, on arrête les automobilistes pour leur demander le motif de leur passage.
- Des autoroutes à trois bandes entre États membres se réduisent souvent à des chaussées à une seule bande à la frontière, gênant ainsi la circulation des travailleurs transfrontaliers.
- Dans un État membre, des documents d'exportation du véhicule doivent être présentés lorsque celui-ci passe la frontière de cet État membre.
- Les citoyens de l'Union européenne et les citoyens de l'EEE ressortissants de pays non membres de l'Union européenne font l'objet de traitements différents dans les aéroports de l'Union européenne.

#### 5.4. Libre circulation des capitaux

- Les paiements transfrontaliers sont considérés comme trop longs, trop onéreux, leurs coûts n'étant en outre pas transparents. Le Comité a élaboré un avis à ce sujet<sup>(1)</sup>.
- Certains participants se sont plaints de l'absence d'une monnaie unique.

## 6. Résumé des principales constatations découlant de l'audition et du questionnaire du Comité économique et social

6.1. Dans cette première analyse du fonctionnement du marché intérieur, le CES a examiné la situation d'une manière critique constructive, et a identifié un nombre important de problèmes qui doivent encore être résolus. On trouvera ci-après quelques points clefs résultant de l'analyse du CES.

### 6.2. Réglementation et subsidiarité

6.2.1. Les personnes ayant répondu au questionnaire et les participants à l'audition ont souligné le besoin de transparence et de cohérence dans la législation de l'Union européenne. Nombreux sont ceux qui ont exprimé leur inquiétude face au manque d'unicité de la législation de l'Union européenne et de sa mise en application dans les domaines de la santé humaine ou animale, de la sécurité des produits, de la protection des consommateurs, des normes des essais, de la fiscalité et de la protection de l'environnement, ce qui engendre des distorsions de concurrence dans le marché intérieur.

6.2.2. Par exemple, il a été souligné qu'il existe des traditions juridiques différentes en matière de protection des consommateurs dans le Nord et le Sud de l'Europe. En Europe du Nord, une déclaration de conformité du fabricant est considérée comme suffisante tandis que dans le Sud de l'Europe une certification est nécessaire pour chaque produit. Une harmonisation au niveau de l'EEE semble la seule vraie solution.

6.2.3. Il est remarquable qu'aucune inquiétude n'ait été exprimée concernant la sur-réglementation par les institutions de l'Union européenne. Au contraire, il a été estimé que le concept de subsidiarité est souvent poussé trop loin dans le sens d'une réglementation décentralisée, ce qui aboutit à la création de nouvelles barrières aux échanges intracommunautaires.

### 6.3. Normes et essais

6.3.1. De nombreuses entreprises et sociétés ont fait état de difficultés dans l'obtention de la reconnaissance mutuelle des normes, essais et certifications des États membres pour certains produits. Alors que la législation du marché intérieur de l'Union européenne devrait en principe couvrir les prescriptions de base en matière de santé et de sécurité, il semblerait que les États membres imposent souvent des exigences supplémentaires.

6.3.2. Les informations sur les normes nationales sont difficiles à obtenir. De grandes différences subsistent dans les méthodes d'approbation ainsi que dans le champ et la durée des approbations.

6.3.3. L'application de la directive 83/189/CEE a constitué un instrument important pour la prévention des entraves aux échanges dans le domaine des normes techniques. On estime toutefois que son champ d'application est trop limité. Le manque de reconnaissance par les autorités nationales de certificats de conformité pour

<sup>(1)</sup> Doc. CES 854/94 du 6. 7. 1994.



les produits industriels a engendré des difficultés. La compétence des laboratoires d'essai dans certains États membres est mise en question.

#### 6.4. Environnement

6.4.1. Ce problème est apparu presque spontanément. La législation environnementale est perçue comme étant la cause de nombreuses entraves au libre-échange. Un nombre important de personnes interrogées ont exprimé leur inquiétude à propos de l'émergence d'un courant de protectionnisme environnemental, ainsi que de l'application du principe de subsidiarité, tous deux perçus comme des dangers importants pour le marché intérieur.

6.4.2. Dans les États membres, les produits sont soumis à un nombre croissant de lois, décrets ou accords volontaires en matière d'environnement. De nombreuses entreprises se déclarent préoccupées par l'« inflation des labels », attendu que le programme du Label européen de l'environnement peut coexister avec les programmes nationaux.

6.4.3. L'interdiction de l'emballage secondaire et l'obligation de recycler les emballages sont perçus comme une difficulté supplémentaire pour les entreprises extérieures à la région, qui doivent transporter les produits sur de longues distances. Le Comité renvoie aux récents avis qu'il a élaborés sur la « Proposition de directive du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages »<sup>(1)</sup>.

6.4.4. Le problème majeur réside dans l'existence de larges variations au niveau des exigences écologiques applicables aux produits au sein de l'Union européenne. Il existe un besoin urgent d'harmonisation à un niveau encore plus élevé, même si cette dernière intervient à un niveau supérieur, afin de garantir que les objectifs de normes environnementales plus strictes et la réalisation du marché unique soient compatibles et complémentaires<sup>(2)</sup>.

#### 6.5. Taxe à la valeur ajoutée et droits d'accise

6.5.1. Les difficultés posées par l'application de la TVA au lieu de destination constituent une source d'inquiétude générale, motivée par deux raisons principales.

6.5.1.1. La première tient au fait que ce choix fait apparaître des distorsions commerciales, étant donné que l'achat de produits importés d'autres États membres assure une meilleure marge d'autofinancement. Cette distorsion est amplifiée lorsque des écarts importants existent entre les taux de TVA d'États membres voisins, ou lorsqu'il est possible d'acheter légalement des produits en grandes quantités sans déclarer la TVA payée.

6.5.1.2. La deuxième raison de cette inquiétude provient de la complexité des procédures administratives. Dans certains cas, par exemple lorsqu'une représentation fiscale est exigée, qui nécessite de longues et coûteuses procédures dans plusieurs États membres, les coûts s'avèrent prohibitifs pour les PME. En général, l'appli-

tion du système de contrôle du régime transitoire de TVA a imposé des charges administratives supplémentaires aux entreprises.

6.5.2. Le régime transitoire de TVA a suscité d'autres inquiétudes: l'imposition de la TVA au lieu de destination associée à la suppression des contrôles aux frontières peuvent conduire à une augmentation de la fraude et donc à une diminution des revenus de la TVA pour certains États membres, ce qui conduit à aggraver leur déficit budgétaire.

6.5.3. En outre, la diversité des lois sur la TVA en vigueur dans les États membres est à l'origine de difficultés considérables. Les entreprises qui souhaitent exploiter des centres de distribution européens ne peuvent le faire qu'au prix de charges administratives très lourdes. De nombreuses difficultés existent concernant les stocks en consignation, les différents contrats de travail, les opérations de vente à distance. Il apparaît que toutes les transactions bilatérales sont devenues administrativement très complexes, à l'exception des opérations les plus simples.

6.5.4. Les divergences concernant les droits d'accise frappant le matériel de production entre États membres voisins créent également des distorsions. Ce point s'applique tout particulièrement aux combustibles et aux produits chimiques utilisés dans le processus de fabrication.

#### 6.6. Autres problèmes

##### 6.6.1. Marchés publics

Les exigences bureaucratiques de certains États membres constituent de véritables barrières commerciales dans le secteur de la construction, qu'il s'agisse des appels d'offre, des travaux de réparation ou encore de l'établissement de relations commerciales. Il a été fait état de difficultés pour obtenir un contrat si l'entreprise soumissionnaire ne possède pas un établissement local.

##### 6.6.2. Libre circulation des personnes

Les problèmes principaux soulevés concernaient le manque de reconnaissance des qualifications des professions « non réglementées », la perte de certains avantages de protection sociale et de droits de pension pour les citoyens résidant dans un autre État membre ainsi que le manque de reconnaissance mutuelle des contributions au régime de pension des fonctionnaires désireux travailler dans un autre État membre.

#### 7. Conclusions

7.1. Le bon fonctionnement du marché intérieur est crucial pour le développement économique et social au sein de l'Union européenne. Toutefois, les espoirs suscités au moment de l'adoption de l'Acte unique européen n'ont pas encore été concrétisés. Il est essentiel qu'un programme énergique soit adopté afin d'éliminer tous les obstacles qui subsistent.

(1) JO n° C 129 du 10. 5. 1993, p. 18.

(2) JO n° C 332 du 31. 12. 1990, p. 107.

7.2. Un équilibre satisfaisant doit être atteint entre les réglementations communautaires et celles des États membres. L'application et le contrôle des réglementations existantes doivent être supervisés avec rigueur. Les résultats de l'audit et du questionnaire ont révélé la nécessité d'une plus grande harmonisation des législations.

7.2.1. Le Comité économique et social réitère les recommandations qu'il a exprimées dans son avis sur le Programme stratégique sur le marché intérieur <sup>(1)</sup>, selon lequel le recours à des règlements plutôt qu'à des directives est plus approprié dans le cas de dispositions purement techniques.

7.3. La directive 83/189/CEE a constitué le premier instrument de prévention des entraves commerciales dans le domaine des normes techniques. Toutefois, cette directive s'applique uniquement aux propositions de normes techniques nationales introduites après l'entrée en vigueur de la directive. Bien que la portée de cette dernière ait été étendue après son entrée en vigueur, une nouvelle extension de sa portée est nécessaire, accompagnée d'un renforcement de sa mise en œuvre et de la place accordée aux programmes d'harmonisation.

7.4. Il n'existe actuellement dans l'Union européenne aucun instrument formel pour la revue systématique des barrières commerciales. Le Comité économique et social considère qu'un inventaire paneuropéen systématique de ces barrières — à l'intérieur de l'Union ainsi que de l'EEE — est nécessaire pour saisir l'ampleur réelle des problèmes existants. Cet inventaire permettrait de définir un programme de travail global destiné à éliminer les barrières qui persistent.

7.5. Il n'existe à ce jour aucune obligation pour les États membres de notifier à la Commission la non reconnaissance de l'équivalence des lois nationales des autres États membres. Toutefois, la Commission a présenté une nouvelle procédure pour l'échange d'informations à propos des mesures nationales de dérogation au principe de la libre circulation des biens à l'intérieur de la Communauté. Le Comité économique et social a accueilli très favorablement cette proposition, sous réserve de modifications destinées à améliorer les procédures opérationnelles <sup>(2)</sup>.

7.6. Des différences apparaissent à travers l'Union européenne au niveau des dispositions environnementales applicables aux produits. Il est nécessaire de garantir un équilibre approprié entre l'exigence de normes environnementales plus élevées et la réalisation du marché intérieur. Le Comité économique et social recommande une plus grande harmonisation des normes environnementales, même si cette dernière intervient à un niveau supérieur, afin de garantir le juste équilibre — ainsi que la compatibilité — des objectifs de renforcement des exigences environnementales et du fonctionnement du marché intérieur.

7.7. La complexité du régime transitoire de TVA, l'existence de différentes procédures administratives au sein des États membres, le manque de coopération entre les États membres ainsi que les importantes variations des taux de TVA entre les États membres empêchent la libre circulation des biens à travers l'Union européenne. Ces facteurs entraînent en outre de sérieux problèmes budgétaires dans certains États membres.

7.7.1. Lors de l'introduction du système définitif de TVA, le Comité recommande de prendre des mesures afin de parvenir à un degré optimal de clarté, de simplicité et de cohérence, et d'éliminer ainsi tous les obstacles aux échanges intracommunautaires.

7.8. Il existe un fossé entre les différents intérêts économiques et sociaux au niveau de l'information sur les droits dans le marché intérieur. Des connaissances de base à propos de la légalité — ou de l'illégalité — des barrières commerciales seraient utiles.

7.8.1. Le Comité recommande de diffuser une information facilement compréhensible sur les droits légaux.

7.9. Des différences sensibles existent quant au régime de taxation de certains services financiers ayant leur source dans un autre État membre.

7.9.1. Le Comité recommande que les personnes qui contractent des prêts hypothécaires dans un autre État membre bénéficient des mêmes déductions fiscales pour les intérêts versés que si ces prêts avaient été conclus dans leur État membre d'origine. De la même manière, les primes d'assurances devraient être taxées au taux applicable dans l'État membre d'origine de l'assuré.

7.10. Le manque de reconnaissance mutuelle des qualifications des professions « non réglementées » constitue un obstacle à la libre circulation des personnes.

7.10.1. Le Comité recommande à la Commission de développer un programme intensif afin d'établir une équivalence objective en matière de formation initiale et complémentaire pour toutes les professions « non réglementées ».

7.11. Les paiements transfrontaliers sont considérés comme trop longs, trop onéreux. Leurs coûts manquent en outre de transparence.

7.11.1. Dans son avis sur la « Communication et le projet de proposition de directive concernant la transparence et la qualité d'exécution des paiements transfrontaliers à distance » <sup>(3)</sup>, le Comité a recommandé l'élaboration d'un code de bonnes pratiques entre les parties intéressées, afin d'accélérer les paiements, de réduire les coûts et d'augmenter la transparence.

7.12. Les exigences bureaucratiques complexes imposées aux achats publics dans certains États membres constituent des barrières commerciales.

<sup>(1)</sup> JO n° C 304 du 10. 11. 1993, p. 10.

<sup>(2)</sup> JO n° C 195 du 18. 7. 1994, p. 6.

<sup>(3)</sup> Doc. CES 854/94 du 6. 7. 1994, non encore publié.

7.12.1. Le Comité recommande à la Commission d'examiner cette question de toute urgence, afin de vérifier que les États membres n'imposent pas aux entreprises originaires d'autres États membres des exigences administratives constituant de véritables entraves commerciales.

7.13. Afin d'éviter des distorsions de concurrence liées à l'emploi transfrontalier temporaire, il serait souhaitable que la « Proposition de directive relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services » <sup>(1)</sup> soit acceptée par le Conseil.

7.14. La perte de certains avantages sociaux et de certains droits à pension pour les citoyens résidant dans un État autre que celui dont ils sont originaires, empêche la libre circulation des personnes.

---

<sup>(1)</sup> JO n° C 225 du 30. 8. 1991, p. 6; JO n° C 49 du 24. 2. 1992, p. 41.

7.14.1. Le Comité recommande à la Commission de prendre des mesures afin de supprimer ces disparités chaque fois que cela est possible.

7.15. La Commission devrait publier chaque année une liste de toutes les plaintes enregistrées à propos des dysfonctionnements du marché intérieur, accompagnée d'un commentaire et de l'indication des mesures prises ou envisagées.

7.16. Ayant terminé cette première évaluation dans le contexte du premier rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur, le Comité économique et social se propose, avant que la Commission ne publie son rapport l'année prochaine, d'effectuer d'autres analyses concernant des domaines spécifiques.

7.17. Le Comité estime que le fonctionnement du marché intérieur est vital pour le développement économique et social au sein de l'Union européenne. Si d'importants progrès ont déjà été accomplis, il reste encore beaucoup à faire. Le Comité espère que les actions découlant de la présente analyse entraîneront l'élimination des obstacles identifiés et à la création d'un marché intérieur plus équitable et plus transparent.

Fait à Bruxelles, le 14 septembre 1994.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*

Susanne TIEMANN

---