

Avis du Comité économique et social européen sur «L'impact des barrières législatives des États membres pour la compétitivité de l'UE»

(avis exploratoire à la demande de la présidence tchèque)

(2009/C 277/02)

Rapporteur: **M. Joost van IERSEL**

Par courrier daté du 27 juin 2008, M. Alexandr VONDRA, vice-premier ministre de la République tchèque chargé des Affaires européennes, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la présidence tchèque du Conseil, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«L'impact des barrières législatives des États membres pour la compétitivité de l'UE».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 avril 2009 (rapporteur: M. van IERSEL).

Lors de sa 453^e session plénière des 13 et 14 mai 2009 (séance du 14 mai 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 198 voix pour, 4 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le marché intérieur en tant qu'objectif politique global visant à promouvoir la croissance économique et l'emploi, ainsi qu'à réaliser un développement durable, est au cœur du processus d'intégration européenne. Le marché unique est une véritable réussite en ce qu'il a levé un nombre considérable d'obstacles juridiques au profit des citoyens et des consommateurs, du commerce et de la société dans son ensemble ⁽¹⁾. À cet égard, l'État de droit est un principe essentiel.

1.2. Mais bien que le marché intérieur soit généralement considéré comme achevé, la dynamique économique requiert des efforts permanents afin de créer un véritable marché unique pour les acteurs économiques publics et privés dans l'UE. En outre, la législation communautaire n'a pas encore fait fonctionner efficacement le marché intérieur dans certains secteurs importants tels que la finance et l'énergie. Dans ces circonstances, il est urgent d'élaborer un cadre juridique efficace pour le secteur financier.

1.3. Dans la pire récession de l'histoire récente et face à la crise systémique des marchés financiers, il est essentiel que l'Europe retrouve de la confiance et de l'assurance. Pour résoudre la crise, il convient de réexaminer les approches politiques d'aujourd'hui, notamment dans le secteur financier. Pour écarter les risques de protectionnisme et de renationalisation des politiques et préserver les marchés ouverts dans l'UE et au delà, l'UE a urgemment besoin de définir une trajectoire politique claire. Le CESE appelle le Conseil et les États membres à s'engager fermement de manière permanente contre le protectionnisme et la fragmentation du marché.

1.4. Les mesures destinées à atténuer l'impact de la crise, telles que l'intervention directe de l'État auprès des banques ou l'étatisation des banques ainsi que certaines incitations fiscales et financières, si elles sont nécessaires compte tenu de la crise actuelle, ne doivent ni menacer les objectifs à moyen et long termes de l'UE déjà définis ni compromettre les conditions-cadres satisfaisantes qui sont en place, y compris les règles s'appliquant aux aides d'urgence et en cas de restructuration. Dans le cas contraire, cela pourrait donner lieu à des distorsions de la concurrence à grande échelle. Dans le même temps, il est important de tirer la leçon de la crise et de décider du type de réglementation et de mesures financières à mettre en œuvre pour parvenir à un développement durable à long terme.

1.5. La crise économique aiguë implique un environnement solide, résistant et équitable pour les entreprises et les travailleurs européens afin de promouvoir la croissance économique, l'innovation, la création d'emplois, le progrès social et le développement durable. L'agenda de Lisbonne-Göteborg ⁽²⁾ demeure un élément central pour la croissance et l'emploi et pour promouvoir la vitalité et l'innovation au sein de l'UE ainsi qu'à l'échelle mondiale.

1.6. À cet égard, une législation de meilleure qualité et toutes les initiatives en la matière au niveau communautaire, ainsi que la qualité de la transposition et l'application dans les États membres et au niveau régional revêtent une importance capitale. Les acteurs principaux, à savoir la Commission, le Parlement européen, le Conseil et les États membres eux-mêmes, doivent poursuivre leur engagement envers ces objectifs.

1.7. La bonne gouvernance implique que chacun joue son rôle – non seulement les acteurs gouvernementaux, mais également les entreprises et leurs structures représentatives, les partenaires sociaux et la société civile organisée – et assume ses responsabilités propres et partagées tout au long du processus.

⁽¹⁾ Pour un aperçu des obstacles qui subsistent au marché unique, voir le catalogue réalisé par l'OMU du CESE à l'adresse suivante: http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_fr.asp.

⁽²⁾ Le Conseil de Göteborg de juin 2001 a ajouté une dimension environnementale à l'agenda de Lisbonne.

1.8. L'intégration européenne est également bien servie par de nouveaux chapitres tels que la Nouvelle approche et le train de mesures de 2008 sur les marchandises, la réduction des charges administratives injustifiées et la reconnaissance des qualifications professionnelles.

1.9. L'évolution récente conforte une fois de plus le CESE dans son opinion de longue date, selon laquelle la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, doit recevoir plus de moyens (et ne pas être gênée dans son action, comme c'est souvent le cas) pour garantir efficacement que la législation nationale soit en accord avec les principes directeurs adoptés au niveau de l'UE.

1.10. En 2009, la mise en œuvre de la directive sur les services ouvrira de nouvelles perspectives au profit des citoyens et des entreprises. Il faut toutefois éviter, grâce à un suivi efficace, que l'on abaisse les normes sociales, environnementales, de qualité et de sécurité.

1.11. La suppression des obstacles juridiques et la façon de procéder nécessitent, en particulier à l'heure actuelle, une meilleure stratégie de communication au niveau de l'UE et dans les États membres. Une telle communication doit renforcer la crédibilité de l'UE et promouvoir la confiance des citoyens et des entreprises pour lutter contre l'euroscepticisme.

1.12. La suppression des barrières juridiques, ainsi que l'amélioration de la législation et des conditions-cadres en place dans l'UE, permettront également d'étayer la position de l'UE dans les négociations avec les autres blocs commerciaux, au sein de l'OMC et dans le cycle de Doha.

1.13. Enfin, l'UE ne doit pas oublier que des temps difficiles peuvent conduire par la suite à des progrès. En effet, la crise des années 1970 et du début des années 1980 a confirmé la volonté politique de créer une UEM et a produit en 1985 l'Acte unique, qui est à la base de l'«Europe de 1992», sur la voie de la réalisation du marché intérieur.

2. Introduction

2.1. Le présent avis exploratoire sur l'impact des barrières législatives pour la compétitivité, élaboré par le CESE à la demande de la présidence tchèque, s'intéresse à la réalisation d'un marché intérieur débarrassé des obstacles administratifs (injustifiés) et basé sur une meilleure réglementation. Le marché unique consiste à proposer aux entreprises et citoyens européens un environnement juridique sûr et prévisible pour permettre la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans toute l'UE.

2.2. Dans son programme, l'actuelle présidence tchèque se concentre en particulier sur la mise en œuvre correcte et dans les délais impartis de la directive sur les services et sur la poursuite de la suppression des obstacles commerciaux entre États membres, conformément à la réactualisation de la stratégie pour le marché intérieur. À juste titre, elle conçoit ces objectifs sous l'angle élargi des programmes nationaux de réforme et de la stratégie de Lisbonne (ainsi que sa révision et ses éventuelles adaptations en 2010).

2.3. Entrent également dans ce cadre la relation entre l'initiative «Mieux légiférer»⁽³⁾, le recours accru aux analyses d'impact et la mise en œuvre et l'évaluation en cours des mesures destinées à réduire la charge administrative des entreprises, ainsi que le soutien au «Small Business Act» pour l'Europe et une politique industrielle durable pour l'UE, y compris une politique de l'innovation appropriée.

2.4. Ces intentions et propositions interviennent au beau milieu d'une grave crise économique⁽⁴⁾. Il est donc évident que la présidence, conformément à l'avis de la Commission, prévoit dans son programme de maintenir les grandes lignes stratégiques définies en des temps plus prometteurs. La présidence entend donc également donner un nouvel élan au mandat de la nouvelle Commission.

2.5. Il est également question de conserver les politiques stratégiques déjà définies, indépendamment des mesures à court terme devant être prises pour amortir les chocs économiques affectant les différents secteurs, les investissements et les emplois.

2.6. Cet avis traitera principalement de la suppression des barrières au développement spontané des entreprises en Europe. En ce sens, le renforcement de la compétitivité doit se définir comme la consolidation des conditions de concurrence loyales dans l'UE en rendant la base législative commune aussi efficace que possible.

2.7. Un élément essentiel de ce processus est le programme «Mieux légiférer», centré sur la qualité de la législation, les évaluations d'impact, la simplification, l'introduction de nouvelles règles si nécessaire et la réduction de la charge administrative de 25 % d'ici 2012⁽⁵⁾.

2.8. Le présent avis porte principalement sur la suppression des obstacles juridiques et sur l'efficacité de la réglementation en vue de rétablir la confiance dans les marchés en gardant à l'esprit le fait que les questions de concurrence revêtent de plus en plus un caractère mondial. Mieux le cadre réglementaire du marché intérieur fonctionnera, meilleure sera la position de l'UE sur la scène mondiale.

2.9. Le CESE a déjà exprimé sa position sur certaines questions. La question de la compétitivité étant extrêmement vaste, cet avis est centré sur certains aspects particulièrement urgents dans la situation actuelle.

⁽³⁾ JO C 24 du 31.1.2006, p. 39.

⁽⁴⁾ Voir le récent rapport de l'OCDE en faveur d'une réforme réglementaire et préconcurrentielle constante dans le cadre de la crise actuelle («Objectif Croissance 2009»).

⁽⁵⁾ Voir notamment le Troisième examen stratégique du programme «Mieux légiférer dans l'Union européenne», COM(2009) 15 final.

2.10. Des améliorations impressionnantes ont eu lieu en vue de la réalisation du marché intérieur. Mais, dans le même temps, il est indéniable que persistent des carences importantes en matière d'harmonisation dans certains domaines – énergie, finance, brevet européen (qui pourrait pourtant être une réalisation phare de l'UE!) – et qu'une action dans le domaine social reste nécessaire. Les actions en cours des différents gouvernements – législations et pratiques administratives – nécessitent une attention permanente d'un point de vue européen ⁽⁶⁾.

2.11. L'absence d'harmonisation ou d'actions gouvernementales crée souvent d'importantes nuisances pour les grandes entreprises et des obstacles préjudiciables aux investissements européens des PME.

2.12. Les PME jouent un rôle crucial dans la compétitivité globale de l'UE. En effet, si les grandes entreprises sont indispensables pour préserver la puissance européenne, du fait de la sous-traitance ainsi que de la fragmentation des processus d'entreprise et des chaînes d'approvisionnement et de valeur, les PME sont les principales créatrices d'emplois. Elles sont en général suffisamment souples pour s'adapter à la production durable requise et sont souvent, notamment en tant que partenaires dans les chaînes d'approvisionnement et de création de valeur, à la base des inventions et des nouveaux systèmes en faveur de la production durable et écologique.

2.13. Les obstacles juridiques n'affectent pas uniquement les échanges commerciaux mais également les déplacements transfrontaliers des travailleurs ⁽⁷⁾. Il importe de faire en sorte que les droits fondamentaux et la réglementation du marché du travail s'appliquent à tous les travailleurs ⁽⁸⁾.

3. Contexte et observations générales

3.1. Le marché unique est un concept dynamique. Son contenu et la création de conditions de concurrence loyales pour les acteurs économiques en Europe sont définis par les objectifs politiques de l'UE et garantis par le droit européen. Les objectifs et les règles sont également adaptés en temps voulu en fonction de l'évolution de la situation. Dans les cas où cela serait nécessaire et adapté, il conviendra d'adopter le plus rapidement possible des mesures adéquates et concrètes relatives à la protection du travailleur, qui établissent clairement que ni les libertés économiques, ni les règles de concurrence n'ont la priorité sur les droits sociaux fondamentaux.

3.2. La crise économique actuelle nous affecte tous sur le plan économique et social, de même que la position de l'Europe sur la

scène mondiale. Une situation inhabituelle appelle des approches et solutions inhabituelles (par exemple: aides d'État sensibles accordées pour «remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre» ⁽⁹⁾ suite à des conseils «d'urgence» de la Commission ⁽¹⁰⁾), mais il ne faut pas compromettre les conditions-cadres acceptées et chaque intervention doit être dûment motivée.

3.3. Le contexte national fait souvent appel à la réglementation nationale pour relever toutes sortes de défis. Là encore, les programmes permanents en rapport avec la levée des barrières législatives existantes et potentielles entre États membres sont nécessaires et devraient être encouragés.

3.4. Les motivations à court terme, surtout à l'heure actuelle, peuvent facilement saper la volonté politique d'agir. Le protectionnisme ouvert ou caché n'est jamais loin. Il est nécessaire de plaider clairement en faveur de la poursuite des initiatives dans le domaine des obstacles législatifs. Mieux l'on trace le chemin dès à présent, plus l'économie européenne sera résistante à l'avenir.

3.5. La situation actuelle requiert indubitablement des efforts accrus pour définir de nouvelles conditions-cadres transparentes dans les secteurs de la finance et de l'énergie.

3.5.1. Dans la crise financière actuelle, les États ont regagné du terrain en tant qu'acteurs centraux du système économique en fournissant une aide «d'urgence» considérable aux principaux établissements financiers. Outre l'impact potentiel sur les finances publiques, cette approche peut engendrer des distorsions de concurrence, si les règles en matière d'aides d'État ne sont pas respectées ⁽¹¹⁾ et désavantager les banques les plus vertueuses.

3.5.2. Si le CESE ne remet pas en cause la nécessité d'une intervention rapide dans ces circonstances exceptionnelles, il demeure important de suivre de près ⁽¹²⁾ l'évolution de la situation afin de préserver la cohésion actuelle, l'État de droit et le niveau de concurrence au sein du marché européen, qui sont autant de facteurs essentiels pour les citoyens et l'économie.

⁽⁶⁾ Voir la récente brochure explicative des fédérations d'employeurs des Pays-Bas (VNO-NCW, MKB) intitulée «When will it really be 1992?», publiée en décembre 2008. L'année 1992 était censée être l'année de la réalisation du marché intérieur.

⁽⁷⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 14.

⁽⁸⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Identification des entraves subsistantes à la mobilité sur le marché intérieur du travail», JO C 228, 22.9.2009, p. 14.

⁽⁹⁾ Voir article 87.3 (b) du traité CE. Il s'agit d'un changement délibéré de base juridique (c'est l'article 87.3 (c) qui est habituellement utilisé). Il laisse davantage de marge de manœuvre pour le soutien financier aux États membres, ce qui peut engendrer des distorsions. Par conséquent, «ces distorsions délibérées et autorisées doivent faire l'objet d'un suivi et d'une supervision très strictes de la Commission de même que corrigées dès le retour à la normale de la situation économique». JO C 228, 22.9.2009, p. 47.

⁽¹⁰⁾ JO C 16 du 22.1.2009, p. 1.

⁽¹¹⁾ JO C 270 du 25.10.2008, JO C 10 du 15.1.2009, p. 2, JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

⁽¹²⁾ «Suivre» est utilisé ici, ainsi qu'aux paragraphes 4.2.1 et 4.2.6.2, de manière générale, sans définition détaillée du rôle et du mandat de la Commission, qui varient en fonction des instruments juridiques utilisés selon les cas.

3.5.3. De nouvelles conditions-cadres et dispositions juridiques sont nécessaires. Elles doivent porter sur la surveillance du secteur bancaire de la part de l'UE ou, du moins, de l'échelon européen rigoureusement coordonné, sur l'indispensable réglementation et sur la divergence actuelle des politiques vis-à-vis des banques ⁽¹³⁾. Le CESE souligne la nécessité de mieux réglementer et contrôler le secteur financier comme cela a été proposé par le rapport De Larosière au nom de la Commission sous la présidence tchèque ⁽¹⁴⁾. La supervision européenne devrait également concerner, outre le secteur bancaire, le secteur des assurances.

3.5.4. La discussion à venir sur l'architecture juridique de la finance doit également avoir pour objectif stratégique l'instauration d'un cadre digne de confiance pour la solidité future de l'économie européenne dans son ensemble. Cette perspective plus large a jusqu'à présent été insuffisamment prise en compte.

3.5.5. L'énergie en tant que matière première essentielle à l'ensemble de la société peut être à bien des égards (prix, intervention publique, degré de libéralisation, concurrence et autres) une vaste source d'obstacles juridiques (non souhaités) empêchant l'instauration de véritables conditions de concurrence équitables, ce qui peut avoir des effets négatifs sur d'autres secteurs industriels. La levée de ces obstacles structurels et juridiques au commerce et aux investissements intérieurs devrait être une motivation très importante pour la création d'un marché commun de l'énergie.

3.6. La méthode ouverte de coordination (MOC) ⁽¹⁵⁾ a fait naître beaucoup d'espoirs quant à la possibilité de coordonner les actions nationales mais une approche si souple laisse beaucoup de marge de manœuvre aux États membres, ce qui est une source supplémentaire de barrières juridiques. Une approche plus structurée serait la bienvenue.

3.7. À cet égard, il convient de se demander s'il est opportun, dans certains cas, de considérer les directives ou les règlements de l'UE comme la base juridique la mieux adaptée pour l'harmonisation. De même, le CESE souligne qu'il est bien souvent plus profitable de promouvoir davantage la normalisation, de manière à favoriser, notamment, la création d'un environnement transparent et une amélioration de l'interopérabilité.

3.8. Les obstacles à la compétitivité en Europe sont multiples. Ils peuvent être classés en plusieurs catégories devant faire l'objet d'un traitement spécifique.

3.8.1. Première catégorie: les obstacles existants, auxquels sont confrontés à la fois les citoyens et les entreprises qui souhaitent travailler dans un autre État membre. Ce type d'obstacles provient de la législation, de la réglementation ou des procédures administratives nationales qui ne dépendent pas de la législation

communautaire et de sa transposition et sont donc difficiles à prévoir par une entreprise prévoyant de développer son activité au-delà des frontières.

3.8.2. L'intégration européenne ne conduit pas nécessairement à une réduction des règles nationales, bien au contraire. Très souvent, ces règles nationales (supplémentaires) créent des obstacles supplémentaires. En outre, dans la situation économique actuelle, des dispositions juridiques spécifiques peuvent facilement avoir un effet protectionniste.

3.8.3. Autre catégorie: les obstacles liés à des initiatives existantes, telles que le guichet unique pour les entreprises, qui sont déjà en place mais ne fonctionnent pas pleinement comme prévu. La cause peut être le manque de ressources adéquates ou d'autres types de problèmes tels que la disponibilité des informations uniquement dans la langue du pays.

3.8.4. Quatrième catégorie: les initiatives souhaitables pour instaurer des conditions de concurrence loyales, mais qui n'ont pas été prises ou ont été réalisées de façon incomplète. Ce type d'obstacle découle du respect insuffisant par les États membres de la législation ou de la réglementation européenne ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Parmi les obstacles spécifiques, citons: la différence entre les pays de la zone euro et les autres États membres, les langues de travail obligatoires des États membres et les divergences entre régimes fiscaux et assiettes fiscales.

3.9. Certains des obstacles mentionnés ci-dessus sont dus aux caractéristiques des systèmes administratifs et législatifs nationaux. Cela devrait nous inciter à mettre nettement l'accent sur la convergence dans le traitement des problèmes transfrontaliers.

3.10. Certaines incitations financières risquent, si elles sont mal coordonnées et notamment si elles ne respectent pas les règles communautaires en matière d'aides d'État, de créer de nouveaux obstacles. Le CESE répète que, en tout état de cause, il convient de respecter l'acquis communautaire (réglementations et instruments).

3.11. Il est tout à fait opportun de créer des réseaux spécialisés entre les administrations communautaires et nationales (tels que le réseau Entreprise Europe, le réseau SOLVIT, le Réseau européen de la concurrence) et des plateformes en ligne afin d'échanger les bonnes pratiques en matière de levée des obstacles injustifiés.

3.12. Le manque de coopération et d'échange d'informations entre administrations nationales sur la mise en œuvre du droit communautaire est un problème très sérieux. Dans ce contexte, le CESE élabore actuellement un avis sur l'initiative IMI (système d'information du marché intérieur) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ JO C 224 du 30.8.2008, p. 11.

⁽¹⁴⁾ Voir le rapport De Larosière sur la supervision financière dans l'UE, du 25 février 2009.

⁽¹⁵⁾ Cette méthode fournit un cadre pour la coopération entre les États membres de l'UE dans les domaines qui sont de leur ressort, tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation. Il s'agit d'un instrument politique typiquement intergouvernemental. Pour plus de détails, voir: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_fr.htm

⁽¹⁶⁾ JO C 325 du 30.12.2006, p. 3.

⁽¹⁷⁾ Voir COM(2008) 703 et JO C 325 du 30.12.2006, p. 3.

3.13. De plus, le renforcement de la communication entre les administrations nationales devrait constituer un frein supplémentaire aux éventuelles barrières (cachées) engendrées par les règles et obligations nationales dans certains domaines.

3.14. De même, la formation et la préparation des fonctionnaires nationaux en contact avec la législation européenne est un élément clé. Cela nécessite des ressources adéquates pour l'actualisation des compétences. Ce point revêt une importance particulière du fait du recours accru aux instruments d'élaboration des politiques basés sur des faits, tels que les analyses d'impact et l'évaluation des charges administratives.

3.15. Le CESE a déjà fait savoir dans plusieurs avis qu'un suivi efficace, par la Commission, de l'application des règles et accords communautaires dans les États membres lui semblait indispensable.

3.16. La bonne gouvernance du marché unique implique que chacun joue son rôle – non seulement les acteurs gouvernementaux, mais également les entreprises et leurs structures représentatives, les partenaires sociaux et la société civile organisée – et assume ses responsabilités propres et partagées en ce qui concerne la promotion des conditions-cadres pour l'égalité des conditions en Europe. Les instruments sont l'expérience pratique, l'échange de bonnes pratiques, l'autorégulation, le dialogue social à différents niveaux, la communication et l'information, etc.

4. Questions spécifiques

4.1. Mieux légiférer

4.1.1. L'amélioration de la législation est une stratégie cruciale pour créer un environnement solide pour les entreprises. Le programme Mieux légiférer, tel que défini au paragraphe 2.7, est le moteur de cette stratégie.

4.1.2. L'amélioration de la législation est en rapport à la fois avec le choix des thèmes nécessitant une harmonisation au niveau de l'UE et avec la méthode législative (par le biais de règlements, de directives détaillées ou de directives-cadres). Les obstacles juridiques entre États membres peuvent persister lorsque les directives sont ambiguës ou ne prescrivent que des normes minimales.

4.1.3. Le CESE s'est félicité à plusieurs reprises du remaniement de la législation communautaire prévu par la Commission. Cela pourrait venir compléter les mesures d'adaptation à la situation changeante et la suppression des barrières juridiques existantes.

4.1.4. Il faut reconnaître que l'harmonisation n'est pas souhaitable dans tous les domaines, compte tenu des spécificités des cadres législatifs nationaux. Dans ces cas, il convient d'examiner spécifiquement les éventuelles barrières juridiques.

4.1.5. Il convient de remarquer que la Commission européenne parvient à réaliser des analyses d'impact alors que le niveau national présente encore de sérieuses faiblesses dans ce domaine. Cela nuit à l'égalité des conditions pour les entreprises et pour la mobilité en général.

4.1.6. Les analyses d'impact sont un instrument très utile, aussi bien pour lutter contre la surréglementation que pour élaborer de nouvelles règles. Elles conduisent à une prise de conscience croissante au sein de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Le CESE insiste sur le fait que le Conseil et le PE doivent respecter les analyses d'impact et leurs mises à jour durant l'ensemble du processus législatif.

4.1.7. Les analyses d'impact nécessitent une approche globale et intégrale non seulement des aspects techniques des biens et services, mais également des conséquences, notamment sur l'environnement et les consommateurs. Par ailleurs, en matière de législation environnementale et de législation sur la protection des consommateurs, il convient de toujours tenir compte de la nécessité de préserver la compétitivité industrielle. Une bonne analyse d'impact donne la parole à l'ensemble des acteurs concernés.

4.2. Mise en œuvre et application ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Une mise en œuvre et une application correctes et dans les délais impartis sur le terrain sont indissociables de l'amélioration de la législation. La pratique montre que les insuffisances et les excès en matière de mise en œuvre (pratiques de surréglementation (*gold plating*) et de picorage (*cherry picking*)) sont une source importante d'obstacles juridiques, de problèmes transfrontaliers et de protectionnisme. Il convient donc d'évaluer soigneusement les ressources et instruments nécessaires au suivi et à l'application de la législation communautaire au niveau national.

4.2.2. Il convient de respecter le principe de subsidiarité, en faisant toutefois preuve de discernement. L'UE doit certes s'abstenir d'interférer avec les procédures et systèmes administratifs nationaux, mais le traité veut également que l'UE garantisse les objectifs de l'Union et garantisse le fonctionnement du marché selon les règles adoptées. Les problèmes que les entreprises, les autres organisations et les citoyens connaissent sur le terrain ne peuvent être résolus de façon satisfaisante qu'à cette condition.

4.2.3. En d'autres termes, la relation entre les règles communautaires et la subsidiarité est subtile. Le CESE estime qu'en ce qui concerne le renforcement de l'intégration, il convient de définir et d'appliquer conformément aux objectifs fixés le bon équilibre entre, d'une part, le respect nécessaire des traditions et systèmes administratifs nationaux et d'autre part, le suivi de l'UE.

4.2.4. Un excellent exemple à cet égard sont les collectivités locales et régionales qui, dans certains États membres, sont chargées de la mise en œuvre de la législation européenne. Elles doivent en tenir dûment compte.

⁽¹⁸⁾ JO C 24 du 31.1.2006, p. 52.

4.2.5. Un autre secteur vaste et important est celui des marchés publics. En dépit de la mise en œuvre des directives de 2004, les pratiques et procédures administratives traditionnelles, y compris des barrières juridiques empêchant la concurrence transfrontalière dans les marchés publics, persistent. La question des marchés publics nécessite une attention permanente, dans le respect de la négociation collective entre partenaires sociaux.

4.2.6. Le CESE estime qu'il convient d'améliorer considérablement la gouvernance en vue de lever les obstacles législatifs dans l'UE:

4.2.6.1. Le retour d'information actuel sur l'application pratique de la législation n'est toujours pas satisfaisant ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. En tant que composante essentielle de l'État de droit, le suivi par la Commission devrait être systématiquement étendu à la mise en œuvre et à l'application du droit communautaire. Cette question nécessite une attention particulière et un débat politique.

4.2.6.3. En outre, des réseaux d'évaluation au sein des administrations nationales ⁽²⁰⁾ devraient être introduits là où ils n'existent pas encore et les compétences administratives dans les États membres renforcées.

4.2.6.4. Dans le même ordre d'idées, le CESE soutient pleinement la création récente, par le Comité des régions, du Réseau de monitoring de la subsidiarité afin de faciliter l'échange d'informations entre l'UE et les collectivités locales et régionales.

4.2.6.5. La Commission doit garantir que les autorités de régulation nationales appliquent les règles communautaires de façon similaire et coordonnée.

4.2.6.6. La gouvernance souhaitée au paragraphe 4.2.6 doit également s'appliquer à l'identique dans le cas de barrières non juridiques qui naissent souvent des pratiques administratives existantes.

4.3. *Le marché unique des services*

4.3.1. L'Europe est à un tournant en ce qui concerne le marché intérieur des services. Il faut suivre de près l'avancement de la transposition et de la mise en œuvre de la directive sur les services, prévue pour la fin 2009, afin de s'assurer qu'il n'y a pas de nouvelles barrières ni de nouvelles divergences au niveau national. Cela ne peut toutefois entraîner une baisse des normes sociales, environnementales, de qualité et de sécurité. Dans la perspective de la mise en œuvre de la directive sur les services, il convient que le personnel administratif soit suffisamment formé (langues, compétence interculturelle).

⁽¹⁹⁾ La Commission européenne propose de nombreuses sources d'information, y compris des points de contact pour les plaintes, telles que le centre d'appel Europe Direct, Eurojus, les centres nationaux SOLVIT, les centres européens du consommateur, le réseau Entreprise Europe et le portail «L'Europe est à vous».

⁽²⁰⁾ Le CESE attire l'attention sur l'IMI (système d'information du marché intérieur), que la Commission a créé pour faciliter l'échange d'informations entre administrations nationales sur la législation communautaire.

4.3.1.1. L'approche actuelle de la Commission européenne visant à soutenir la transposition de la directive au niveau national semble efficace et doit être encouragée.

4.3.2. En ce qui concerne certains aspects de la directive sur les services, la liberté d'établissement et des activités transfrontalières est un ingrédient clé pour créer un environnement favorable aux entreprises européennes ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Les réactions des acteurs concernés semblent montrer que, malgré l'existence de mesures ad hoc facilitant l'installation d'une entreprise dans un autre États membre, il y a encore des choses à améliorer.

4.3.3. Une autre question sur laquelle il faut se pencher est l'approche à adopter dans les domaines qui ne sont pas couverts à l'heure actuelle par la directive sur les services.

4.3.3.1. Certains secteurs tels que les services financiers, les communications électroniques et les services audiovisuels sont réglementés séparément; d'autres domaines ne sont pas réglementés au niveau communautaire.

4.3.3.2. Pour ces derniers, il peut y avoir des différences significatives entre les États membres, ce qui peut engendrer des obstacles inattendus. Il est donc nécessaire d'accroître la coordination entre les gouvernements nationaux afin d'éviter d'adopter des approches conflictuelles sur certaines questions qui affectent directement l'environnement des entreprises de l'UE.

4.3.4. En outre, il convient de souligner que, de nos jours, la limite entre biens et services est de plus en plus floue. La bonne mise en œuvre de la liberté d'établissement et des activités transfrontalières dans les services sera donc également très bénéfique pour l'industrie manufacturière.

4.3.4.1. Même en cas de transposition complète et correcte de la directive sur les services, les institutions européennes et les États membres devraient surveiller de près le secteur, afin de traiter les questions en suspens et d'empêcher l'apparition de nouveaux obstacles. La plupart des progrès en matière d'instauration de conditions de concurrence loyales ayant été réalisés sur le marché des biens, les leçons que l'ont peut en tirer serviront à déterminer la meilleure façon de procéder pour lever les barrières qui persistent dans le secteur des services.

4.4. *La Nouvelle approche, le train de mesures de 2008 sur les marchandises et la normalisation*

4.4.1. La Nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation ⁽²²⁾ et sa révision en cours est l'une des réussites les plus marquantes en matière de suppression des obstacles à la compétitivité sur le marché intérieur.

⁽²¹⁾ JO C 221 du 8.9.2005, p. 11.

⁽²²⁾ Lancée en 1985, la Nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation constitue un tournant de la législation communautaire sur le marché intérieur. Elle a été adoptée en réponse à l'environnement législatif complexe né d'un ensemble de règles détaillées mis en place pour créer et compléter le marché intérieur des marchandises.

4.4.2. Dans la situation actuelle, il est extrêmement important de maintenir la méthode de la Nouvelle approche et d'éviter de revenir sur les résultats accomplis du fait de tendances protectionnistes.

4.4.3. Il convient également de faire le point sur l'application et l'utilisation du principe de reconnaissance mutuelle. Il y a lieu en particulier d'examiner dans quelle mesure un développement durable sur le plan économique, social et écologique pourrait être garanti. En outre, il convient de suivre l'impact réel du train de mesures de 2008 sur les marchandises, qui entend garantir l'application effective de la reconnaissance mutuelle.

4.4.4. Par ailleurs, en ce qui concerne la normalisation, habituellement fondée sur des mesures volontaires et non sur la législation, sa contribution évidente à l'intégration économique européenne attire l'attention sur des questions en suspens qui continuent à nuire aux efforts sur le marché intérieur et à la position concurrentielle de l'UE sur la scène mondiale.

4.4.5. Parfois, c'est l'absence de normes dans un domaine donné qui engendre des obstacles (juridiques). C'est le cas des marchés publics, où l'absence de consensus entre les acteurs de l'industrie a un impact négatif sur la concurrence dans l'UE. Cela est évident, par exemple, lorsque les entreprises déclenchent une «guerre des normes» afin de créer ou de défendre une position de monopole sur le marché, au détriment de la concurrence et du choix proposé aux consommateurs. Dans ces conditions, il conviendrait de prévoir la possibilité d'intervenir au niveau de l'UE pour faciliter l'obtention d'un accord entre les parties concernées.

4.4.6. Le CESE souligne donc la nécessité d'accroître les efforts de normalisation dans certains secteurs tels que les marchés publics, les technologies de l'information et les services de communication. Pour éviter l'apparition de distorsions, il est néanmoins essentiel de tenir compte de l'avis de tous les acteurs concernés lorsque l'on crée une norme. À cet égard, il conviendrait d'encourager davantage les initiatives en cours telles que les travaux de NORMAPME sur la normalisation et les PME.

4.5. *La réduction des charges administratives injustifiées*

4.5.1. L'une des initiatives phares de la Commission européenne est le programme d'action 2007 sur l'évaluation des charges administratives en vue de simplifier l'environnement réglementaire pour les entreprises.

4.5.1.1. En utilisant la méthode des coûts standard, adoptée à l'origine aux Pays-Bas, l'UE finalise actuellement l'évaluation des charges générées par la législation communautaire ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Cette approche, souvent qualifiée de lutte contre la bureaucratie, vise à déceler et évaluer toutes les charges administratives des entreprises engendrées par la législation communautaire afin de trouver des solutions pour les réduire de 25 %.

4.5.1.2. La désignation du Groupe Stoiber, groupe de haut niveau de 15 experts, pour faire des propositions concrètes de réduction est un pas supplémentaire vers la concrétisation de cette initiative.

4.5.2. Le programme de réduction des charges administratives gagne du terrain au niveau national et la plupart des États membres se sont déjà engagés à évaluer et réduire leurs charges administratives.

4.5.2.1. À cet égard, il est absolument crucial de coordonner les stratégies nationales d'évaluation et de réduction en Europe et entre les échelons communautaire et national pour la réussite de l'entreprise.

4.6. *La reconnaissance des qualifications professionnelles*

4.6.1. Pour que le marché intérieur fonctionne bien, outre la liberté de circulation des marchandises et des services, il faut encourager la libre circulation des professionnels. Conformément à la décision prise lors du Conseil Recherche en ce qui concerne la mobilité des chercheurs, il convient d'appliquer ce principe aux autres professions.

4.6.2. La reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE est une question complexe qui dépasse celle des barrières juridiques; il convient de s'y intéresser car, sous plusieurs aspects, elle est directement liée au problème des barrières (cachées) sur le marché intérieur.

4.6.3. Des progrès importants ont été accomplis récemment dans ce domaine, grâce à la création du Cadre européen des certifications, qualifié de «cinquième liberté» (à savoir la libre circulation des chercheurs). Le CESE se félicite de cet important pas en avant.

4.7. *Autres initiatives*

4.7.1. Compte tenu de la longueur et du coût des procédures judiciaires classiques, le recours à d'autres mécanismes de résolution des conflits constitue une contribution précieuse pour résoudre les conflits découlant d'activités transfrontalières.

4.7.1.1. À l'heure actuelle, l'on en sait cependant peu sur l'accès des entreprises et des citoyens à ces instruments et sur l'usage qu'ils en font. Il est regrettable que les recommandations non contraignantes de la Commission dans ce domaine ne soient appliquées que dans un nombre limité d'États membres.

4.7.1.2. Il conviendrait d'examiner la question en détail et de voir comment ces mécanismes peuvent être soutenus et promus sur le terrain en tant que moyens supplémentaires de réduire les obstacles et problèmes existants.

4.7.2. Lorsqu'il fonctionne bien, le réseau SOLVIT est vanté à juste titre pour sa capacité à résoudre rapidement les problèmes et à éviter leur apparition. Chaque État membre devrait garantir que les ressources et le personnel attachés aux centres nationaux satisfont aux besoins existants ⁽²⁴⁾ et que les acteurs concernés connaissent l'existence et les fonctions du réseau.

4.7.3. Le rôle du réseau *Entreprise Europe*, qui remplace l'ancien réseau des Euro Info Centres (EIC), est également essentiel pour soutenir les PME, en particulier, et améliorer l'environnement dans lequel elles opèrent. Dans les faits, le réseau *Entreprise Europe* est souvent le visage de l'Europe aux yeux des opérateurs de l'échelon local.

4.7.3.1. Des études ⁽²⁵⁾ ont montré que, si l'ancien réseau d'EIC fournit en général des services de qualité, les mécanismes de retour

d'information entre les Centres et la Commission européenne ne fonctionnent pas toujours bien. Cet aspect devrait faire l'objet d'une évaluation afin de permettre une intervention adéquate dans les cas où le problème persiste.

4.7.4. Les plaintes portant sur des obstacles juridiques peuvent également être adressées directement à la Commission européenne. Il conviendrait de communiquer de façon adaptée sur ce canal de communication supplémentaire.

4.7.5. L'état actuel des initiatives d'autorégulation et de corégulation a également un impact sur l'environnement des entreprises, ces initiatives pouvant contribuer à lever les obstacles existants. Il est souhaitable d'approfondir les connaissances en matière d'autorégulation et de corégulation afin de diffuser les bonnes pratiques ⁽²⁶⁾.

Bruxelles, le 14 mai 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ JO C 77 du 31.3.2009.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. et Von Dewall F. (2006), *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013*, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ Le CESE a créé une base de données consacrée aux initiatives européennes d'autorégulation et de corégulation, en collaboration avec le Secrétariat général de la Commission européenne: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

ANNEXE

à l'avis

du Comité économique et social européen

Le texte ci-après, qui figurait dans l'avis de la section, a été écarté en faveur d'un amendement adopté par l'assemblée, mais a recueilli au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.1

«Le marché unique est un concept dynamique. Son contenu et la création de conditions de concurrence loyales pour les acteurs économiques en Europe sont définis par les objectifs politiques de l'UE et garantis par le droit européen. Les objectifs et les règles sont également adaptés en temps voulu en fonction de l'évolution de la situation.»

Exposé des motifs

cf. avis du CESE SOC/315

Résultat

Amendement adopté par 125 voix pour, 76 contre et 9 abstentions.
