



Bruxelles, le 22.1.2014
COM(2014) 25 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Une vision pour le marché intérieur des produits industriels

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2014) 23 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Une vision pour le marché intérieur des produits industriels

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

En 2012, l'Union a célébré le vingtième anniversaire du marché unique, qui a assuré la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux à l'intérieur de l'Union européenne (UE). L'objectif de la présente communication est de formuler un certain nombre de recommandations concernant la législation dans le domaine du marché intérieur des produits industriels et de définir une vision plus large pour les dix années à venir. Ce document sera remis au Conseil européen, comme celui-ci l'a demandé lors de sa réunion des 14 et 15 mars 2013.

Dans la communication d'octobre 2012 relative à la mise à jour de la politique industrielle intégrée¹, le renforcement de l'efficacité du marché intérieur des produits industriels a été identifié comme une priorité. Cette communication a préconisé une réindustrialisation de l'UE sur la base d'une stratégie reposant sur quatre piliers. L'un d'eux est l'amélioration de l'accès aux marchés.

En conséquence, la Commission européenne a procédé à une évaluation de la législation de l'UE dans le domaine des produits industriels pour déterminer la cohérence globale du cadre réglementaire et son adéquation aux besoins, et pour établir une base de connaissances sur les effets cumulatifs de la réglementation du point de vue de l'industrie. En parallèle, la Commission a organisé une consultation publique des parties prenantes. La présente communication s'appuie sur les résultats de l'évaluation et de la consultation publique pour analyser l'environnement réglementaire du marché intérieur des produits industriels. Les résultats détaillés de l'évaluation, de la consultation publique et d'un certain nombre d'études de cas figurent dans le document de travail des services de la Commission ci-joint.

Le marché intérieur des produits a été à l'avant-garde de l'intégration économique de l'UE. La directive 98/34/CE² empêche l'apparition d'obstacles réglementaires à l'intérieur de l'Union; lorsque des obstacles existent néanmoins, l'application du principe de reconnaissance mutuelle ou la législation d'harmonisation de l'Union permettent de les supprimer. L'objectif de cette législation est double: d'une part, faire en sorte que les produits mis sur le marché de l'Union garantissent un niveau élevé de protection en matière de santé, de sécurité et d'environnement; d'autre part, assurer la libre circulation des produits en remplaçant les réglementations nationales par un ensemble harmonisé et unique de conditions auxquelles les produits doivent satisfaire avant d'être mis sur le marché intérieur, de manière à pouvoir y circuler librement.

¹ COM(2012) 582 final «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique – Mise à jour de la communication sur la politique industrielle».

² La directive 98/34/CE définit une procédure obligeant chaque État membre à communiquer à la Commission et aux autres États membres, avant l'adoption en droit national, tous les projets de réglementations techniques concernant des produits. Cette obligation sera prochainement étendue aux services de la société de l'information.

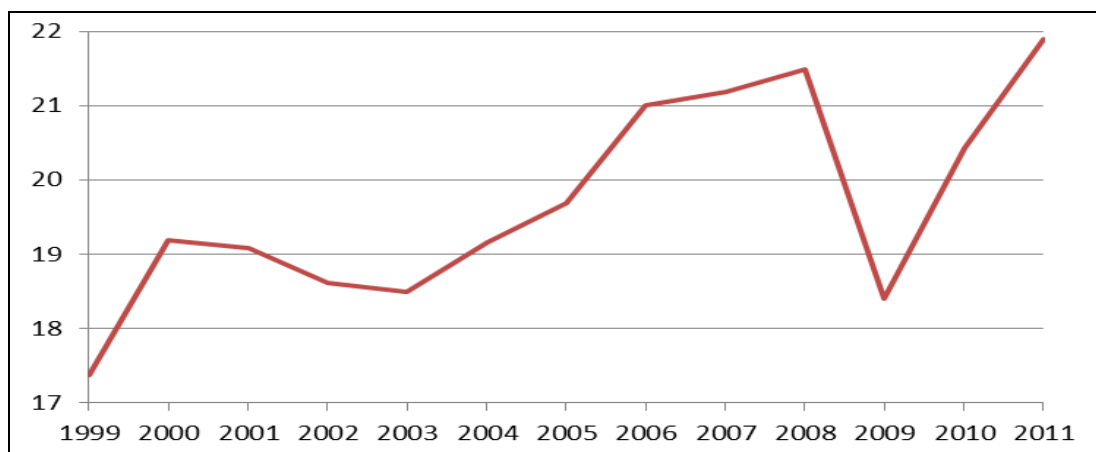
La présente communication porte sur les produits industriels, c'est-à-dire les produits non alimentaires fabriqués à l'aide d'un procédé industriel³, ce qui recouvre un large éventail de produits, tels que différents types de machines, les équipements hertziens, les appareils électriques et électroniques, les jouets et bien d'autres. L'acquis de l'UE en ce qui concerne les produits industriels s'est étendu progressivement et il existe, aujourd'hui, plus de 30 directives et règlements⁴ qui régissent des produits industriels spécifiques (les équipements sous pression et les appareils à gaz, par exemple) ou qui s'appliquent horizontalement à de nombreux groupes de produits, comme le règlement REACH (concernant les substances chimiques) et la directive sur l'écoconception.

La présente communication ne traite pas des actes de l'Union qui ont subi il y a peu une révision approfondie, à savoir notamment ceux qui régissent les dispositifs médicaux, les cosmétiques, les produits de construction, ainsi que la sécurité des produits de consommation et la surveillance du marché. Les produits chimiques et les véhicules à moteur sont également exclus de l'analyse, dans la mesure où la législation de l'Union qui s'applique à eux a récemment fait l'objet d'une évaluation ou d'un bilan de qualité. Enfin, les produits pharmaceutiques ne sont pas pris en considération non plus, en raison de leur nature très spécifique.

2. QUELS SONT LES AVANTAGES DU MARCHÉ INTERIEUR DES PRODUITS INDUSTRIELS?

Depuis que le marché intérieur est devenu réalité en 1993, le commerce intra-UE de marchandises a progressé, en proportion du PIB, de 5 points de pourcentage approximativement, passant d'environ 17 % du PIB de l'UE en 1999 à près de 22 % en 2011. Le commerce intra-UE représente en outre un pourcentage très élevé du PIB dans la plupart des États membres.

Graphique 1 — Évolution du commerce intra-UE de marchandises en proportion du PIB de l'UE, 1999-2011 (moyenne des exportations et importations) — Source: Eurostat

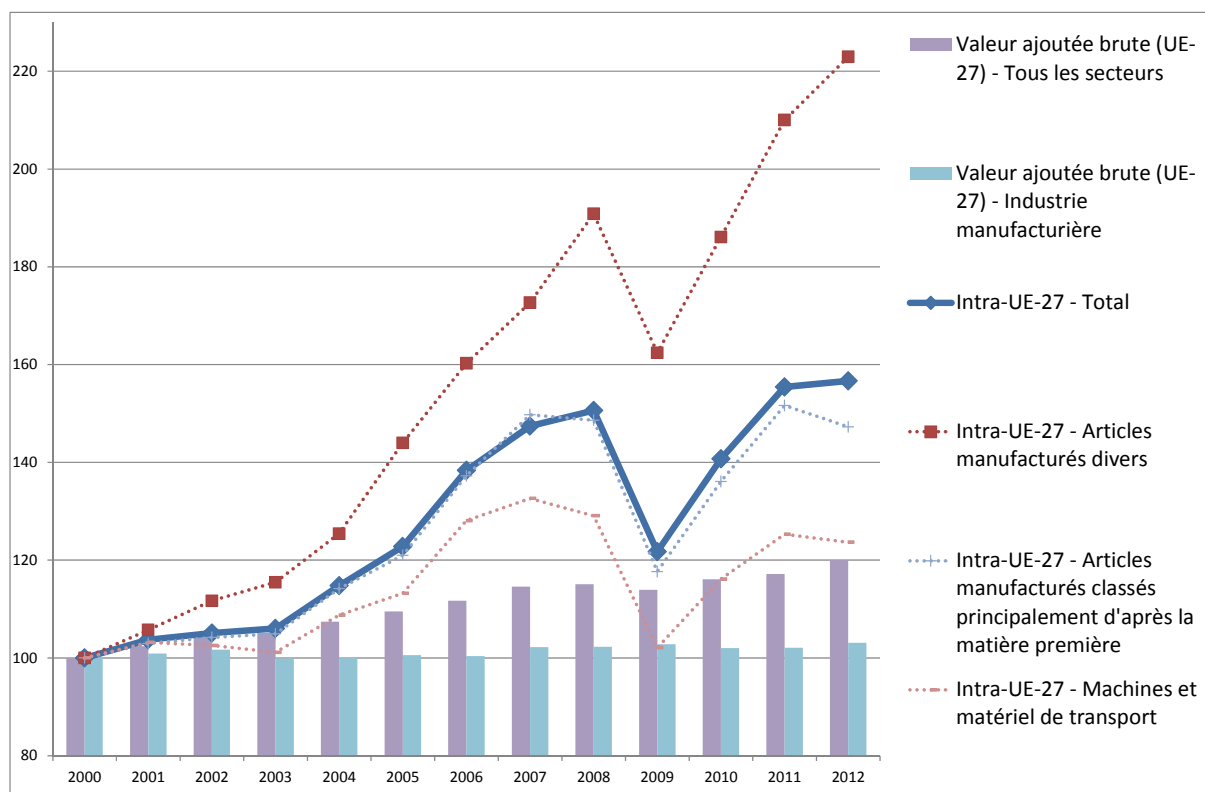


³ La notion de «produits industriels» ne doit pas être considérée par opposition aux «produits de consommation». Si, dans le premier cas, la définition est basée sur le procédé de production, dans le second elle repose sur l'utilisation finale. De nombreux produits industriels sont donc également des produits de consommation, mais pas tous (certains sont uniquement destinés à un usage professionnel).

⁴ Une liste indicative des actes d'harmonisation de l'Union est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2.

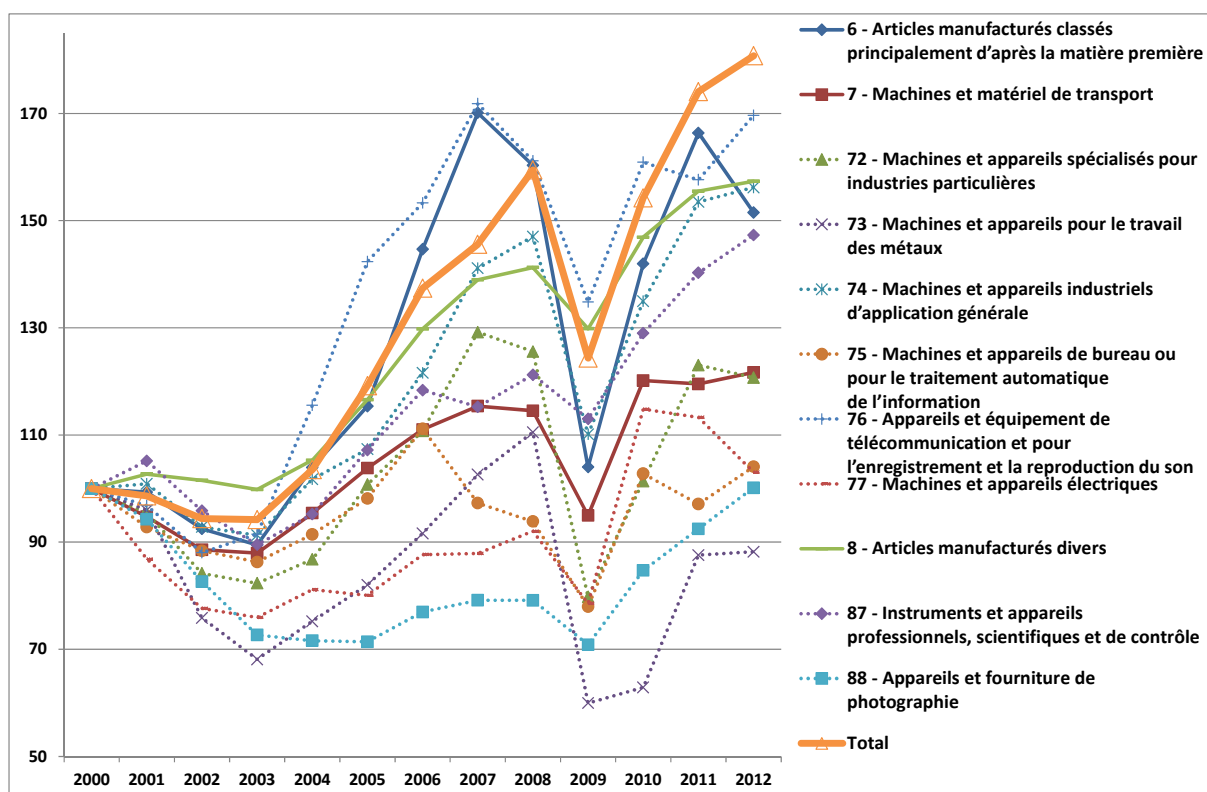
L'évolution du commerce intra-UE en ce qui concerne les trois grandes catégories de produits industriels de la nomenclature CTCI (machines et matériel de transport, articles manufacturés classés principalement d'après la matière première et articles manufacturés divers) a dépassé le taux de croissance de la valeur ajoutée manufacturière totale de l'UE entre 2000 et 2012 (voir graphique ci-dessous).

Graphique 2 — Évolution du commerce intra-UE (exportations, 2000 = 100) de certains secteurs manufacturiers par rapport à la valeur ajoutée brute manufacturière — Source: Eurostat



Il existe des différences notables entre les secteurs régis par la législation d'harmonisation de l'Union concernant les produits industriels, mais la plupart d'entre eux ont connu une augmentation du niveau du commerce intra-UE, particulièrement entre 2003 et 2008. Bien que trois secteurs aient subi une baisse depuis 1999 (les machines et appareils de bureau ou pour le traitement automatique de l'information, les machines et appareils pour le travail des métaux et les appareils de photographie), ce recul peut sans doute être attribué en grande partie au début de la crise économique et financière en 2008, ainsi qu'à d'autres dynamiques liées, par exemple, à l'apparition des téléphones intelligents et des tablettes.

Graphique 3 — Évolution du commerce intra-UE de certains secteurs manufacturiers (valeur des importations, 1999 = 100) — Source: Eurostat



Un meilleur accès au marché intérieur et aux marchés mondiaux a permis d'accroître les économies d'échelle et de gamme et a donc renforcé la compétitivité et la rentabilité des entreprises, grâce à une convergence des réglementations et des produits à l'échelon européen et, dans une certaine mesure, à l'échelle internationale également. Avant la création du marché unique, chaque État membre de l'UE imposait des obligations aux entreprises au nom de la sécurité, de la santé et de la protection des consommateurs. Autrement dit, il existait d'importants obstacles réglementaires au commerce des produits en raison de la diversité des règles et des exigences, les entreprises devant traiter chaque État membre de l'UE comme un marché distinct et y offrir des produits différents.

Dans un tel environnement, les entreprises qui voulaient étendre leurs activités au-delà des frontières nationales devaient supporter des coûts de mise en conformité réglementaire élevés. L'adoption successive, par l'Union, d'actes verticaux et horizontaux d'harmonisation a donc permis de répondre directement aux besoins de l'industrie européenne.

Dans certains cas, il n'y avait pas de règles nationales avant l'adoption de la législation de l'UE, qui a comblé des lacunes dans la réglementation, permettant aux entreprises de bénéficier d'un marché plus vaste pour leurs produits, tout en garantissant des niveaux élevés de sécurité des produits et de protection. Ainsi, jusqu'à l'adoption de la directive de 1989 sur les machines⁵, bon nombre de cadres juridiques nationaux ne réglementaient pas de manière adéquate la sécurité et l'utilisation des machines électriques et mécaniques, malgré le niveau élevé de risque qu'elles présentent pour les personnes qui les utilisent. Dans ces secteurs, la législation de l'UE a, dans une large mesure, précédé l'élaboration de la législation nationale, ce qui évité l'émergence de réglementations nationales divergentes qui auraient conduit à une fragmentation du marché, à des obstacles à la libre circulation

⁵ JO L 157 du 9.6.2006, p. 24.

des produits et à des charges administratives plus lourdes pour assurer le respect de la réglementation.

Le rapprochement des législations sur les produits qui a été réalisé par la législation relative au marché intérieur a contribué à favoriser la compétitivité de l'industrie, étant donné que la convergence des réglementations au niveau de l'Union européenne, fondée sur des normes techniques volontaires, a facilité l'accès à de nouveaux marchés dans le marché intérieur et a conduit à une concurrence plus équitable ainsi qu'à l'égalité des chances pour tous les opérateurs économiques. La législation d'harmonisation de l'Union a également permis d'accroître la compétitivité par d'autres moyens, notamment par des effets en matière de convergence des réglementations et des produits à l'échelle mondiale, par un recours accru à l'innovation et aux résultats de la RDT (du fait d'une démarche neutre sur le plan technologique) et par la promotion de la consolidation de l'industrie, qui conduit à des économies d'échelle plus importantes encore, avec des entreprises manufacturières capables d'opérer dans l'ensemble du marché intérieur et au-delà.

3. ÉVOLUTION DU DROIT DE L'UNION REGISSANT LES PRODUITS INDUSTRIELS

3.1. L'UE ne réglemente que les éléments essentiels...

Depuis 1985, l'Union applique une méthode unique en ce qui concerne la législation harmonisée relative aux produits: le législateur de l'Union définit les «exigences essentielles» en matière de sécurité, de santé et d'autres intérêts publics auxquelles les entreprises doivent se conformer lorsqu'elles mettent des produits sur le marché de l'Union. Le principe fondamental est que les entreprises doivent démontrer qu'elles ont satisfait aux exigences essentielles énoncées dans la législation d'harmonisation de l'Union, éventuellement à l'aide de normes harmonisées établies par les organismes de normalisation européens. Les produits peuvent alors être vendus partout dans le marché intérieur.

La «nouvelle approche» en matière de réglementation applicable aux produits a considérablement atténué les différences entre les réglementations techniques nationales et a permis l'émergence d'un marché unique sans frontières pour les produits industriels harmonisés. Elle a réduit les obstacles à l'accès au marché pour l'industrie et a permis aux entreprises d'opérer plus facilement à l'échelle paneuropéenne. Le marché intérieur des produits industriels s'est traduit par des avantages pour l'économie et l'emploi, de par sa contribution à l'accroissement du commerce dans l'UE. À ce titre, il est largement reconnu comme l'une des grandes réussites de l'UE.

3.2. ... avec l'aide et au bénéfice des citoyens, des entreprises et des États membres...

Les règles européennes sur les produits industriels s'appuient sur les précieuses contributions de plusieurs groupes importants d'acteurs:

- les **fabricants et les autres entreprises** de la chaîne d'approvisionnement sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour rendre leurs produits conformes aux exigences juridiques. Les fabricants doivent suivre les différentes procédures d'évaluation de la conformité et, en même temps — essentiellement par l'intermédiaire des associations sectorielles —, ils peuvent participer à l'élaboration de normes techniques et au suivi de l'application de la législation. **D'autres parties prenantes concernées**, comme les consommateurs, les

organisations de défense de l'environnement et les syndicats, participent aussi très activement à ce processus;

- un certain nombre de mécanismes et de structures qui sous-tendent l'application de la législation d'harmonisation de l'Union relèvent de la compétence des **États membres**. Ceux-ci doivent mettre en place les règles d'application nationales et désigner les organismes d'évaluation de la conformité compétents (appelés «organismes notifiés»), mais aussi déterminer si des mécanismes d'accréditation sont nécessaires et contrôler le fonctionnement des organismes notifiés. Ils ont également pour tâche d'aider et de guider les entreprises afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre, de la surveillance du marché et du contrôle du respect de la législation;
- au niveau de l'UE, la **Commission** exerce un rôle fondamental car elle réalise le suivi et l'évaluation de l'application de la législation d'harmonisation de l'Union régissant les produits industriels, elle détermine l'opportunité de modifier la réglementation et elle engage des poursuites en cas de violation du droit de l'UE. C'est également la Commission qui charge les organismes de normalisation européens d'élaborer des normes techniques à l'appui de la législation, conformément aux priorités définies dans le programme de travail annuel de l'Union en matière de normalisation⁶. Les programmes-cadres de recherche européens successifs ont contribué à la mise au point de normes relatives à des technologies et des produits. Ces activités seront poursuivies au titre du programme «Horizon 2020».

3.3. ... mais n'hésite pas à entreprendre des réformes en profondeur lorsque le besoin s'en fait sentir

La législation de l'Union sur les produits industriels définit les principales exigences applicables aux entreprises. Citons par exemple le marquage CE, qui indique la conformité d'un produit avec la législation de l'UE, et les étapes obligatoires à respecter avant qu'il puisse être apposé, comme l'établissement d'une déclaration de conformité.

Bien qu'en principe les exigences administratives concernant les entreprises soient claires (marquage CE, déclaration de conformité, autocertification ou évaluation de la conformité par un tiers en fonction du type de directive ou de règlement et du niveau de sécurité ou des autres risques à prendre en considération), dans la pratique, des anomalies et des différences entre les actes juridiques de l'UE ont été constatées. Cela tient en partie à l'accroissement du volume global de la législation et au fait que certains actes ont évolué de manière indépendante. Ainsi, les exigences en matière de déclarations de conformité ont varié d'une directive à l'autre, en ce qui concerne les informations à fournir, mais aussi la question de savoir si la déclaration doit être jointe au produit ou peut figurer uniquement dans le manuel accompagnant celui-ci.

Il était donc urgent de normaliser tout cela et d'assurer une plus grande cohérence du point de vue des exigences applicables aux entreprises et aux autorités nationales. Depuis 2009, la législation de l'Union sur les produits industriels a subi des réformes radicales visant à éliminer les contradictions inutiles entre les différents actes législatifs d'harmonisation et à réduire le plus possible les charges pesant sur les entreprises:

⁶ COM(2013) 561 final.

- plus de **quinze propositions différentes en vue de la révision des directives** relatives à un large éventail de produits industriels, allant des jouets aux installations à câbles⁷, ont été proposées et/ou adoptées au cours de la période 2009-2013. La plupart de ces nouveaux textes devront être transposés, s'il s'agit de directives, ou appliqués, s'il s'agit de règlements, au plus tard en 2015;
- le **règlement sur les produits de construction**⁸ a été adopté en 2011 et est entré en application en 2013;
- le **règlement relatif à la normalisation**⁹ a été adopté en 2012 et est entré en application en 2013;
- deux propositions législatives horizontales relatives à des **règlements concernant la surveillance du marché et la sécurité des produits de consommation** ont été présentées et devraient être adoptées par le Parlement européen et le Conseil en 2014;
- une analyse préliminaire indique que les parties concernées semblent satisfaites des règles actuelles de l'Union applicables aux **machines** et aux **jouets**. La Commission entamera néanmoins en 2015 une évaluation de la directive sur les machines et, sur la base des contributions reçues en 2014 de la part des États membres et de l'ensemble des parties intéressées, déterminera s'il faut renforcer l'efficacité des règles en matière de sécurité des jouets;
- le principe de la **reconnaissance mutuelle** est l'un des fondements du marché intérieur; dans le domaine des produits industriels, il est régi par le règlement sur la reconnaissance mutuelle¹⁰. Conformément aux conclusions de décembre 2013 du Conseil¹¹, la Commission lancera une évaluation du fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle et soumettra un rapport à ce sujet au Conseil en 2015.

4. EXAMEN DE LA LEGISLATION DE L'UNION RÉGISSANT LES PRODUITS INDUSTRIELS

Une évaluation approfondie et indépendante du fonctionnement au quotidien de la législation de l'Union régissant les produits industriels a permis d'examiner ses effets sur les entreprises, les administrations nationales et d'autres parties prenantes. La conclusion générale est que la législation relative au marché intérieur est utile pour atteindre les objectifs de l'Union liés à la nécessité de disposer de mesures d'harmonisation technique assurant un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité et des consommateurs, ainsi que les objectifs liés à l'environnement. Le

⁷ La directive 2013/29/UE sur les articles pyrotechniques a déjà été adoptée et le législateur est également parvenu à un accord sur la directive concernant les bateaux de plaisance. Les propositions concernant les équipements hertziens, la compatibilité électromagnétique, les produits basse tension, les ascenseurs, les équipements utilisés en atmosphères explosibles (ATEX), les explosifs à usage civil, les instruments de mesure, les instruments de mesure à fonctionnement non automatique, les récipients à pression simples, les équipements sous pression, les équipements de protection individuelle, les installations à câbles et les appareils à gaz n'ont pas encore été adoptées.

⁸ JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

⁹ JO L 316 du 14.11.2012, p. 12.

¹⁰ Règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE.

¹¹ Conclusions du Conseil sur la politique du marché unique (document n° 16443/13).

cadre législatif du marché intérieur présente également une capacité intrinsèque d'adaptation au changement.

L'évaluation et la consultation publique ont toutefois mis en lumière une série de problèmes ou de points à améliorer et ont conduit à un certain nombre de recommandations. Ces recommandations, qui résument les avis des parties prenantes et l'évaluation indépendante de la législation, sont exposées ci-après.

4.1. Améliorer l'architecture de la législation d'harmonisation de l'Union

- 1) L'instrument privilégié de mise en œuvre de la législation d'harmonisation de l'Union devrait être le **règlement plutôt que la directive**. Cela permettrait d'éviter les décalages qui se produisent, dans l'Union, en raison de l'entrée en vigueur des actes juridiques nationaux à des moments différents, et de réduire le risque de divergences de transposition, d'interprétation et d'application. La possibilité de recourir à cet instrument devrait toutefois être vérifiée à l'aide d'une évaluation au cas par cas tenant compte des objectifs du programme «Mieux légiférer» et du principe de subsidiarité. C'est ainsi qu'au terme d'une analyse positive la Commission a proposé un règlement dans le domaine des équipements hertziens¹².
- 2) La législation d'harmonisation de l'Union régissant les divers produits industriels devrait faire l'objet d'**examens périodiques** visant à vérifier que le cadre réglementaire est cohérent et qu'il n'existe pas de lacunes, de contradictions et de charges réglementaires importantes susceptibles d'être réduites ni de doublons, à l'intérieur de cette législation ou entre les différents actes législatifs applicables aux produits industriels. Il conviendrait d'effectuer de tels examens périodiquement pour faire en sorte que la législation reste à jour, réalise suffisamment ses objectifs et tienne compte de l'évolution de l'industrie ainsi que de l'innovation des produits.
- 3) Il convient d'envisager l'adoption d'un **règlement horizontal fondé sur la décision n° 768/2008/CE** qui contienne des définitions et d'autres éléments communs applicables à l'ensemble de la législation d'harmonisation de l'Union. Un tel règlement renforcerait la cohérence de cette législation.
- 4) Il faudrait procéder à une **mise à jour régulière des orientations non contraignantes sur la manière de se conformer à la législation d'harmonisation de l'Union**, comme le «Guide bleu» concernant l'application des règles de l'Union européenne relatives aux produits¹³. Si possible, les orientations devraient expliquer la raison d'être de certaines exigences ou normes particulières.
- 5) Dans un certain nombre de secteurs correspondant à des produits à usage professionnel, la législation applicable lors de la **phase d'utilisation (par exemple, en ce qui concerne l'installation ou la maintenance)**, adoptée à l'échelon national, crée des obstacles supplémentaires qui réduisent les avantages de la législation harmonisée. Bien que ces aspects ne relèvent pas du champ d'application de la législation d'harmonisation de l'Union régissant les produits industriels, l'élaboration de cette législation et les dispositions qu'elle

¹²

COM(2012) 584 final.

¹³

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-3.

contient devraient néanmoins les prendre en considération afin de réduire les éventuels obstacles dans toute la mesure du possible.

4.2. Renforcer l'efficacité du cadre réglementaire

- 6) La Commission devrait approfondir la réflexion sur les moyens de renforcer la participation des PME et des acteurs de la société civile (par exemple les associations de consommateurs et les associations d'utilisateurs professionnels) à la préparation d'initiatives en vue d'une action législative de l'UE et aux processus de normalisation. L'on pourrait notamment envisager que les associations sectorielles axées sur les PME soient mieux représentées dans les groupes de travail sur la législation d'harmonisation spécifique de l'Union relative aux produits industriels, avec une prise en charge de leurs frais de participation dans la mesure du possible.
- 7) Il conviendrait d'inciter les organismes nationaux de normalisation à mettre **gratuitement à disposition des résumés des normes harmonisées** sur leurs sites web. Les fabricants, notamment les PME, ne savent pas forcément à l'avance avec précision de quelles normes ils auront besoin. La mise à disposition de résumés à titre gratuit permettrait de réduire le temps consacré à l'achat de normes inadéquates et les coûts y afférents.
- 8) Il serait opportun de prévoir une **transition plus rapide vers un système de «surveillance en ligne du marché»** dans lequel les opérateurs économiques rendraient accessibles en ligne, dans la mesure du possible, les informations relatives à la conformité. Les documents et données techniques plus sensibles demandés par les autorités de surveillance du marché pourraient être transférés par voie électronique au moyen d'une transmission sécurisée. Cela permettrait de promouvoir des méthodes plus efficaces pour garantir la transparence et la communication réciproque d'informations et de données sur la conformité entre les autorités de surveillance du marché et les entreprises.
- 9) Afin de faciliter la **transition vers un avenir sans support papier pour la surveillance du marché**, les autorités de surveillance du marché (et, le cas échéant, les autorités douanières) devraient être dotées de scanners ou de lecteurs pour téléphones intelligents qui permettraient d'accéder à la section «conformité» du site web des opérateurs économiques ou à un site web autonome. Un tel mécanisme dépend de la disponibilité de ressources et nécessite un investissement commun de la part de l'industrie et des autorités de surveillance du marché.
- 10) Il conviendrait de laisser aux entreprises une plus grande flexibilité quant aux moyens employés pour satisfaire aux exigences de traçabilité afin de favoriser une plus grande utilisation de **l'étiquetage électronique**. Cela permettrait d'alléger les principales contraintes qui pèsent sur les entreprises du fait des exigences actuelles de traçabilité des produits et de l'emballage, en vertu desquelles elles sont tenues de fournir des informations complètes aux destinataires. Celles-ci sont considérées comme inutiles et portant préjudice à l'esthétique ainsi qu'à la conception industrielle des produits. L'étiquetage électronique constitue une solution de remplacement valable permettant de répondre aux mêmes exigences.
- 11) Lorsqu'un groupe de produits jusqu'alors non harmonisés est rattaché à un groupe de produits harmonisés, il convient de se demander s'il est possible

d'intégrer ce nouveau groupe de produits aux textes existants de la législation d'harmonisation de l'Union concernant les produits industriels, plutôt que de proposer une nouvelle législation. Les machines agricoles d'épandage des pesticides, qui ont été intégrées à la directive «Machines», en sont l'illustration parfaite.

4.3. Renforcer le système de mise en œuvre de la législation d'harmonisation de l'Union

- 12) Il convient de continuer à soutenir **les mécanismes**, tels que RAPEX¹⁴ et l'ICSMS¹⁵, **qui visent à faciliter la coopération et l'échange d'informations** entre les autorités de surveillance du marché et la Commission. Les actions de coordination et de soutien liées à la surveillance du marché qui sont menées par l'UE dans le cadre du paquet «Sécurité des produits et surveillance du marché»¹⁶ sont essentielles et devraient être poursuivies en coopération avec les autorités de surveillance du marché en vue de l'utilisation la plus efficace des ressources.
- 13) **L'utilisation de l'accréditation devrait être encore renforcée** par une approche cohérente dans le secteur réglementé conformément au règlement (CE) n° 765/2008¹⁷.
- 14) **Les synergies devraient être pleinement exploitées entre les différentes structures** appartenant au système de mise en œuvre de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits industriels. Davantage de synergies sont nécessaires entre SOLVIT, qui résout les problèmes généraux liés au mauvais fonctionnement du marché intérieur, le réseau Entreprise Europe, qui aide les PME à bénéficier des possibilités offertes par le marché intérieur, et les points de contact produit, qui ont des connaissances plus spécialisées sur la législation des produits non harmonisés. Par exemple, des renvois de dossier pourraient être opérés entre SOLVIT, le réseau Entreprise Europe et les points de contact produits. La possibilité d'utiliser le système d'information sur le marché intérieur¹⁸ pour relier entre eux les points de contact produit nationaux devrait également être envisagée. Le personnel travaillant dans les différentes structures pourrait être mieux informé sur les mécanismes de coordination et les points de contact pour les entreprises qui sont spécialisés dans les questions relatives au marché intérieur des produits industriels.
- 15) Le rôle des **points de contact produit** mis en place par le règlement sur la reconnaissance mutuelle¹⁹ devrait être étendu aux produits harmonisés afin que

¹⁴ Système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux. Des informations complémentaires sur RAPEX sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

¹⁵ Système d'information et de communication sur la surveillance du marché. Des informations complémentaires sur l'ICSMS sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm.

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1.

¹⁷ JO L 218 du 13.8.2008, p. 30.

¹⁸ Pour en savoir plus concernant le système d'information sur le marché intérieur, consultez: <http://ec.europa.eu/imi-net>.

¹⁹ JO L 218 du 13.8.2008, p. 21.

les entreprises disposent d'un premier point de contact. Outre le fait que nombre d'entre elles ne savent pas à qui s'adresser, certaines entreprises plus petites et micro-entreprises ont un faible niveau de connaissances sur la législation relative au marché intérieur et ignorent même quelle législation (harmonisée ou non) s'applique à leur produit. Les points de contact produit gagneraient ainsi en notoriété et les PME disposeraient d'une source d'informations clairement identifiée.

4.4. Réduire les charges administratives pesant sur les entreprises

- 16) Étant donné que tous les produits doivent satisfaire aux exigences juridiques en matière de sécurité, de santé et d'autres intérêts publics, **il n'existe qu'une marge de manœuvre limitée pour exempter les PME** des dispositions juridiques figurant dans la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits industriels. Néanmoins, il conviendrait d'appliquer systématiquement le test PME²⁰ de manière à garantir que les exigences administratives n'imposent pas de charges disproportionnées aux PME, tout en veillant à ce que la législation atteigne ses objectifs.
- 17) Les entreprises devraient pouvoir disposer d'**une source de référence unique pour se renseigner sur les modifications apportées à la législation d'harmonisation de l'Union** concernant les produits industriels ainsi que sur les mises à jour des normes et les dates d'entrée en vigueur de ces mises à jour. De telles informations permettraient à l'industrie, et notamment aux PME, de réaliser des économies de temps et de ressources. Les entreprises adhérant au service pourraient alors recevoir par courriel des bulletins leur exposant les changements à venir et les informant de leur date d'entrée en application. Le passage d'une approche fondée sur la législation à une approche basée sur les produits pour informer les opérateurs économiques de la législation d'harmonisation de l'Union applicable aux produits industriels et des normes volontaires constituerait toutefois un exercice techniquement contraignant et requérant d'importantes ressources. Il serait également nécessaire de pouvoir compter sur la coopération et le soutien étroits des associations sectorielles et des organismes de normalisation européens, dont certains réalisent déjà des travaux dans ce domaine.
- 18) Les entreprises devraient conserver la possibilité de choisir entre la fourniture d'une déclaration unique de conformité et l'établissement de déclarations de conformité individuelles pour chaque texte de la législation d'harmonisation de l'Union applicable aux produits.
- 19) **Il est essentiel que l'industrie ne soit pas submergée face à des modifications législatives trop fréquentes**, étant donné qu'elles ont été nombreuses au cours des dix dernières années et que d'autres devraient prendre effet dans un proche avenir. Les mesures réglementaires devraient continuer à faire l'objet d'une consultation publique et à être étayées par des analyses d'impact.

²⁰

Une analyse des effets d'une proposition législative sur les PME. Pour de plus amples informations, voir: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>.

4.5. Élargir le champ d'action de la législation d'harmonisation de l'Union relative aux produits

- 20) **La Commission devrait promouvoir la convergence internationale en matière de législation et de normes techniques** concernant les produits industriels, étant donné que cela pourrait contribuer à réduire les coûts de mise en conformité pour l'industrie et, partant, renforcer la compétitivité industrielle. Le partenariat de commerce et d'investissement en cours de négociation entre l'UE et les États-Unis est un pas important dans la bonne direction; il conviendrait également d'examiner les possibilités d'approfondir la coopération avec les autorités réglementaires et les organismes de normalisation d'autres pays tiers qui constituent des marchés d'exportation clés pour l'Europe, notamment les pays qui fondent souvent leurs normes sur les normes ISO et CEI européennes ou internationales.

5. UNE VISION D'AVENIR

La levée des obstacles réglementaires deviendra de plus en plus nécessaire au fur et à mesure des mutations technologiques, dans un contexte d'intégration croissante du monde et des chaînes d'approvisionnement internationales. Dès lors, et compte tenu de l'impérieuse nécessité de réduire au minimum les charges administratives, en particulier pour les PME, les domaines décrits ci-après semblent être ceux sur lesquels il conviendrait de mettre l'accent.

5.1. Le bon fonctionnement du marché intérieur des produits dépend de l'efficacité des mécanismes visant à assurer le respect de la législation

Il est vital de renforcer la surveillance du marché et de veiller à ce que les États membres investissent les ressources humaines et financières nécessaires dans ce domaine pour renforcer l'efficacité des mécanismes visant à assurer le respect de la législation. Le défi est double. D'une part, les autorités doivent garantir une application effective de la législation pour assurer la sauvegarde d'intérêts publics importants tels que la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. D'autre part, les mécanismes visant à assurer le respect de la législation contribuent à l'élimination de la concurrence déloyale et à la création de conditions de concurrence équitables pour les opérateurs économiques. La coordination et la coopération entre autorités chargées de veiller à l'application de la législation dans le marché intérieur sont également essentielles.

Presque toutes les organisations d'entreprises ont accueilli favorablement le nouveau paquet «Surveillance du marché» de la Commission, mais elles ont regretté que les sanctions en cas de non-respect des règles harmonisées ne soient pas appliquées de manière cohérente. Ces sanctions ne forment pas, en tant que telles, un élément de la surveillance du marché, mais en sont plutôt la conséquence. Certains acteurs du marché font valoir que lorsque le système de sanctions économiques est non intégré et fragmenté, on observe toujours un non-respect plus fréquent de la législation de l'UE dans les domaines où les sanctions sont moins sévères à un moment donné. Cette situation n'aurait pas lieu d'être si les sanctions économiques des différents États membres étaient rationalisées ou harmonisées, au moins de manière à éviter des divergences importantes et à traiter de façon identique, dans l'ensemble de l'UE, toutes les infractions à la législation applicable aux produits.

Par conséquent, la Commission envisagera l'élaboration d'une proposition législative concernant les moyens de rationaliser et d'harmoniser les sanctions économiques de nature administrative ou civile en cas de non-respect de la législation d'harmonisation de l'Union, et ce afin de garantir l'égalité de traitement de toutes les entreprises dans l'ensemble du marché intérieur des produits industriels. Une plateforme réunissant les autorités chargées de veiller à l'application de la législation et visant à faciliter leur travail et leur coopération représentera une valeur ajoutée.

5.2. **Législation «horizontale» relative aux produits**

De nombreuses parties prenantes ont plaidé pour une réduction des règles sectorielles au profit de règles horizontales, applicables à l'ensemble des secteurs de la production industrielle, afin d'éviter des chevauchements ou des conflits entre les exigences. Le recours à un texte législatif «cadre» horizontal fixant des éléments communs à tous les secteurs a ainsi été préconisé, même s'il ne fait pas l'unanimité, certaines parties intéressées préférant que toutes les dispositions pertinentes soient incluses dans chaque directive. Plusieurs autorités compétentes, autorités de surveillance du marché et associations sectorielles se sont montrées favorables à la transformation de la décision n° 768/2008/CE en un règlement, dans la mesure où un tel règlement horizontal permettrait de réduire le volume de la législation actuelle, qui est souvent considérée comme redondante et peu favorable aux PME. À la différence de la décision n° 768/2008/CE qui contient uniquement des dispositions de référence, le règlement «cadre» horizontal serait juridiquement contraignant et directement applicable.

Un exemple au niveau national existe dans la réglementation nationale horizontale adoptée en Allemagne sur la base de la décision n° 768/2008/CE. Ces dispositions fournissent un cadre réglementaire général structurant la législation sectorielle qui est définie au niveau national à partir de la législation européenne applicable aux produits.

La proposition concernant les moyens de rationaliser et d'harmoniser les sanctions économiques de nature administrative ou civile en cas de non-respect de la législation d'harmonisation de l'Union devrait également aller dans le sens d'une rationalisation et d'une simplification du cadre juridique commun existant pour la commercialisation des produits industriels, y compris leur entretien et le service après-vente.

5.3. **Innovation et avenir numérique**

La société numérique évolue à un rythme accéléré. Par exemple, les futures technologies robotiques et les nouvelles technologies de fabrication telles que l'impression 3D pourraient ramener une part importante de la production actuelle à une dimension locale et peut-être plus durable. L'impression 3D a le potentiel d'égaliser les conditions de concurrence entre les PME et les grandes entreprises en réduisant les coûts de développement et en permettant aux entreprises d'élaborer leurs prototypes ainsi que leurs premières maquettes en interne plutôt que de devoir recourir à l'externalisation, qui peut avoir un coût prohibitif. Parallèlement, la révolution mobile devrait se poursuivre et déboucher sur la mise au point de tout un ensemble de dispositifs portables intelligents, tels que les montres ou les lunettes intelligentes ou encore les textiles intelligents.

En résumé, le monde évolue rapidement vers l'«internet des objets», dans lequel tous les objets seront équipés de minuscules dispositifs d'identification. Si tous les objets

de la vie quotidienne étaient munis d'étiquettes d'identification par radiofréquences, ils pourraient être identifiés et inventoriés par ordinateur. Des logiciels permettront de gérer tout ce qui est nécessaire au suivi et à la comptabilisation des produits, amenant une réduction considérable des déchets, des pertes et des coûts. Ils informeront les utilisateurs de la nécessité de remplacer, de réparer ou de rappeler les produits, et leur indiqueront s'ils sont frais ou s'ils ont dépassé leur date limite d'utilisation optimale.

Cependant, lorsque la plus grande partie de la législation d'harmonisation de l'Union a été adoptée, il n'y avait pratiquement aucun outil électronique disponible. Le respect des règles suppose encore l'accomplissement de nombreuses formalités administratives pour les entreprises et les autorités de surveillance du marché.

Pour rester compétitif, le marché européen des produits industriels doit pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire qui facilite l'innovation et ne crée pas d'obstacles inutiles à l'adoption en temps voulu des nouvelles technologies et à l'introduction des innovations sur le marché. La législation et les normes de l'UE doivent permettre aux nouveaux produits et aux nouvelles technologies d'être mis à disposition sur le marché de manière rapide, afin que l'Europe puisse bénéficier d'un avantage de précurseur sur le marché mondial. Parallèlement, il faudra tenir davantage compte des défis inédits générés par les nouvelles technologies, tels que le risque d'une production non réglementée d'articles dangereux par les imprimantes 3D ou les conséquences liées au fait que les dispositifs intelligents sont de plus en plus fréquemment susceptibles de dissimuler des équipements d'enregistrement audiovisuel.

La Commission prendra en considération l'innovation et les évolutions technologiques lors de l'élaboration de toute nouvelle proposition dans le domaine du marché intérieur des produits. Elle lancera également une initiative sur la conformité électronique en vertu de laquelle le respect de la législation d'harmonisation de l'Union pourrait être démontré par voie électronique et en plusieurs langues, par exemple au moyen de l'étiquetage électronique, de la surveillance numérique du marché et de déclarations électroniques de conformité dans toutes les langues officielles de l'Union.

5.4. Une distinction de plus en plus floue entre les produits et leurs services connexes (installation, entretien, etc.)

Les entreprises manufacturières offrent de plus en plus fréquemment des services en complément de leurs produits traditionnels. L'interaction entre produits manufacturés et services est devenue plus complexe. Les services et les produits manufacturés sont utilisés en tant qu'intrants intermédiaires pour produire un plus grand nombre de produits et de services finals. Le contenu en services des produits manufacturés progresse dans l'UE et dans le reste du monde. En 2011, plus d'un tiers de la valeur ajoutée de la production manufacturière finale était constitué par des services.

Bien que les produits manufacturés soient également utilisés pour la production de services, le contenu en produits manufacturés des services est environ trois fois moins important que le contenu en services des produits manufacturés et a augmenté nettement moins au fil du temps. Le contenu moyen en produits manufacturés des services produits dans l'UE est d'environ 10 %.

Il existe un degré élevé de complémentarité entre produits manufacturés et services²¹. Des services tels que l'entretien et la formation constituent des éléments très importants dans l'offre de produits manufacturés complexes. D'autres services tels que les transports sont en outre essentiels à la réalisation de produits manufacturés, mais demeurent soumis à certaines restrictions de marché. Dans le même temps, les services spécialisés, tels que l'intermédiation financière, les communications, les services d'assurance et les services à forte intensité de connaissances (SFIC) sont en train de devenir des intrants de poids dans la fabrication de produits manufacturés sophistiqués. Ce processus est l'un des facteurs à l'origine de la contribution croissante des services à la production globale d'une économie²².

La question de la complémentarité des produits et des services a de plus en plus d'importance pour l'économie. La Commission étudiera les moyens d'améliorer l'interface entre produits manufacturés et services dans le marché intérieur.

5.5. Plus de règlements, moins de directives...

Les directives ont été les instruments privilégiés de l'harmonisation de la législation applicable aux produits et ont permis de réaliser le marché intérieur des produits industriels. Aujourd'hui toutefois, étant donné le niveau élevé d'intégration du marché, il faut relever des défis nouveaux et atteindre des objectifs stratégiques encore plus ambitieux.

Dans un monde à la complexité grandissante, l'accès à l'information concernant les règles relatives aux produits est très important. Les coûts liés à la recherche d'informations pertinentes peuvent être considérables. Cela est vrai en particulier pour le commerce transfrontière. L'accès à l'information peut demeurer problématique dans le marché unique des produits, dans lequel les directives imposent une obligation de résultat, tout en laissant aux États membres le choix de la forme et des moyens. Du fait de cette flexibilité, la transposition des dispositions de l'UE et leur mise en œuvre peuvent varier d'un pays à l'autre et nuire à la cohérence du cadre réglementaire général pour les produits. Le risque est particulièrement élevé quand les concepts sont vagues ou les dispositions imprécises, ce qui se produit fréquemment lorsque l'on essaye de concilier les intérêts de 28 pays ou plus. En effet, le manque d'informations ou les divergences réglementaires peuvent constituer un obstacle de taille aux échanges commerciaux au sein de l'UE, et les PME, bien entendu, sont les premières affectées. La tâche se complique encore si les entreprises doivent communiquer avec un grand nombre d'autorités publiques dans plusieurs langues différentes.

Le passage des directives aux règlements conduit à un allègement des contraintes bureaucratiques et à un renforcement de la sécurité juridique pour les entreprises. Sous réserve d'une évaluation au cas par cas, la Commission donnera dorénavant la priorité au règlement en tant que principale source du droit de l'Union pour les entreprises et les autorités, de façon à éviter la surréglementation et à réduire au minimum le nombre de procédures d'infraction.

²¹ Le groupe de haut niveau sur les services aux entreprises proposé dans la communication de la Commission intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique» [COM (2010) 608] examine la complémentarité entre produits et services. Son rapport final est prévu pour le printemps 2014.

²² Rapport 2013 sur la compétitivité européenne.

5.6. ... et une approche favorable aux entreprises en ce qui concerne les règles applicables aux produits

Il faut faire davantage pour aider les entreprises à se conformer à la législation de l'UE sur les produits industriels. Il est essentiel de maintenir un juste équilibre entre les coûts de la réglementation et ses objectifs. À l'heure actuelle, les entreprises sont confrontées à de multiples actes législatifs s'appliquant aux mêmes produits/fabricants et les limites entre une grande partie de ces actes sont parfois difficiles à saisir. La législation relative au marché intérieur est définie dans plusieurs centaines de directives qui peuvent avoir des champs d'application, des procédures, des approches, etc. de nature différente et qui requièrent des mesures de transposition supplémentaires.

Par conséquent, la simplification et la clarification des règles applicables aux produits sont au cœur des priorités de la Commission. Une meilleure intégration réglementaire du marché intérieur des produits est nécessaire. Idéalement, l'approche réglementaire selon laquelle les produits font l'objet de plusieurs directives qui poursuivent des intérêts publics similaires ou non et sont transposées différemment dans les États membres pourrait être simplifiée par la création de «guichets uniques» législatifs pour les fabricants d'une catégorie de produits donnée. Une telle approche signifierait que plusieurs exigences applicables à un groupe de produits particulier pourraient être couvertes par une approche législative unique et cohérente. La mise en œuvre de simplifications réglementaires importantes devrait être un objectif à moyen et long termes. Ces simplifications devraient faire l'objet d'une analyse d'impact approfondie et intervenir au moment des examens périodiques de la législation. La Commission reconnaît ainsi les effets cumulatifs de la fréquence des modifications apportées à la législation européenne, et prend note de la demande expresse de l'industrie qui souhaite des périodes de stabilité réglementaire avec des changements progressifs plutôt que de fréquentes refontes en profondeur de la législation harmonisée sur les produits.

Outre le fait que les règles doivent être favorables aux entreprises, il importe que les normes ne créent pas de fragmentation du marché. Compte tenu de la possibilité limitée pour la Commission d'intervenir dans le processus de normalisation, les autorités des États membres sont encouragées à participer activement à l'élaboration des normes afin d'éviter les cas où les normes sont uniquement contestées à la fin du processus.

La Commission mettra à profit l'examen périodique d'une législation sectorielle pour envisager la possibilité de la fusionner avec une autre législation applicable à la même catégorie de produits.

5.7. Le marché mondial

La nécessité de supprimer les obstacles réglementaires deviendra de plus en plus prégnante compte tenu de la multipolarité croissante du monde et de l'émergence de nouveaux centres de développement économique et de commerce, avec leur propre environnement réglementaire, dans les pays en développement à forte croissance.

Auparavant, l'UE pouvait compter sur l'attractivité de son modèle réglementaire, étant donné que le respect de la réglementation de l'UE était pour ses partenaires commerciaux le gage d'un accès au plus grand importateur mondial de marchandises. En raison de la taille du marché intérieur, l'UE jouait un rôle central en matière d'établissement de normes sur la scène internationale. Toutefois, pour

rester compétitive et garantir les meilleurs débouchés à ses entreprises, l'UE doit tenir compte du fait que la situation est en train de changer et s'adapter à la nouvelle donne. La compétitivité internationale des entreprises de l'UE doit jouer un rôle plus important lors de l'évaluation de la réglementation européenne en vigueur et de l'examen des options possibles pour le lancement de nouvelles initiatives.

L'approche adoptée par l'UE vis-à-vis de ses partenaires commerciaux est variable. D'une part, l'objectif à l'égard des pays candidats à l'adhésion à l'UE et des autres partenaires voisins est de parvenir à l'alignement complet sur le modèle réglementaire de l'UE. D'autre part, bien que l'approche retenue à l'égard de partenaires plus éloignés ne puisse pas être aussi ambitieuse, elle demeure ciblée sur la convergence des réglementations. Du point de vue des opérateurs économiques, la convergence réglementaire présente de grands avantages par rapport à des accords de reconnaissance mutuelle, en particulier en termes de sécurité juridique.

Dans un environnement mondial où les droits de douane sont de plus en plus réduits, les obstacles réglementaires ou «dressés derrière les frontières» sont responsables des coûts administratifs et matériels de mise en conformité relativement plus élevés que doit supporter l'industrie. L'UE devrait améliorer son dialogue stratégique avec les pays tiers les plus importants afin de renforcer la confiance mutuelle et d'améliorer la prévisibilité des évolutions réglementaires. Il s'agit d'un outil essentiel pour que l'industrie puisse planifier l'avenir.

L'UE est déjà en train de négocier des accords de libre-échange avec de grands pays industrialisés. Ces négociations ouvrent la voie à la réduction des obstacles réglementaires entre les principaux partenaires commerciaux, tout en assurant un niveau élevé de protection des intérêts publics. Elles contribuent à une réflexion plus vaste sur la définition de règles communes et internationales applicables aux produits. Pour l'UE, l'enjeu est de disposer d'un accès plus large aux marchés émergents clés où la croissance économique et la demande sont fortes.

Un accord commercial transatlantique qui élimine les obstacles traditionnels au commerce des produits et services serait une étape importante vers une telle réglementation internationale. Les entreprises de tous les secteurs de l'économie auraient ainsi la possibilité de réduire leurs coûts de mise en conformité réglementaire. L'adoption de réglementations transatlantiques communes applicables aux nouvelles technologies pourrait permettre d'économiser des millions et contribuer à la définition de normes et réglementations internationales ouvertes pour les industries de demain.

L'UE devrait continuer à promouvoir la convergence internationale en matière de législation et de normes techniques concernant les produits industriels, tout en assurant un niveau élevé de protection des intérêts publics. La Commission devrait veiller à ce qu'une plus grande attention soit portée aux effets de la réglementation européenne sur la compétitivité internationale des entreprises de l'UE.

6. CONCLUSION

En dépit de son stade de développement et de son intégration poussée, le marché intérieur des produits doit continuer à évoluer au rythme des nouveaux enjeux technologiques et sociétaux du XXI^e siècle. Toutefois, cette nécessité doit être mise en balance avec la demande des parties prenantes de l'industrie qui souhaitent des périodes de stabilité réglementaire sans refonte en profondeur de la réglementation.

Par conséquent, à court terme, la Commission axera ses efforts sur la consolidation de la législation et le renforcement des mécanismes visant à en assurer le respect, sans accroître les charges pesant sur l'industrie. La Commission travaillera à l'élaboration d'une proposition consistant en une approche harmonisée des sanctions économiques et en un cadre commun pour la commercialisation des produits industriels sur la base de la décision n° 768/2008/CE.