

Avis du Comité économique et social sur le «Plan d'action pour le marché unique»

(98/C 157/12)

Le 30 septembre 1997, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Plan d'action pour le marché unique».

La section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mars 1998 (rapporteur: M. Pasotti).

Lors de sa 353^e session plénière des 25 et 26 mars 1998 (séance du 25 mars), le Comité économique et social a adopté par 76 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Le Comité prend acte avec grand intérêt, tout en manifestant une profonde préoccupation, de la publication par la Commission des informations relatives à l'état d'avancement du marché unique, basées sur la première édition du «tableau de bord du marché unique» (présentée au Conseil européen tenu à Luxembourg en décembre 1997).

1.2. Dans son précédent avis en la matière⁽¹⁾, le Comité a déjà souligné l'importance cruciale pour la réalisation du marché unique de la transposition ponctuelle et correcte, dans les législations nationales, de toutes les dispositions arrêtées en la matière, de la définition de procédures qui en permettent l'application effective en fournissant à tous les acteurs concernés des moyens simples et efficaces pour le recours contre des comportements non conformes à la législation, et d'une information aussi complète que possible pour tous les citoyens concernés.

1.3. Le choix des objectifs stratégiques du Plan d'action témoigne de l'importance de ces aspects, sur laquelle l'accent a été mis lors de l'adoption du plan par le Conseil européen d'Amsterdam.

1.4. Le tableau de bord du marché unique que la Commission a l'intention de publier deux fois par an contient pour la première fois, et sous une forme de compréhension aisée, des informations essentielles pour évaluer ces aspects et, partant, déterminer ce qu'il reste à faire pour parachever autant que possible la réalisation du marché unique avant l'échéance de 1999.

1.5. Un élément non négligeable de l'initiative visant à superviser et à assurer l'accès régulier aux données relatives aux engagements pris par chacun des États membres est l'introduction, dans les relations entre les partenaires européens, d'un élément de transparence, qui, une fois identifiés les canaux appropriés à la publication des résultats, devrait enclencher un mécanisme d'émulation entre les États en les engageant à

garantir à leurs citoyens un accès sans réserve aux bénéfices du marché unique. Il est trop tôt toutefois pour mesurer les effets de ce stimulant potentiel. Les préoccupations que manifeste le Comité dans le cadre de l'examen du premier rapport de la Commission sur son tableau de bord découlent de ce qu'il apparaît, comme indiqué plus loin, que les États membres ont du retard dans les actions qu'ils doivent mettre en œuvre pour promouvoir l'achèvement du marché unique.

2. Le tableau de bord du marché unique

Le présent avis porte essentiellement sur le tableau de bord du marché unique. Le Comité suit toutefois, à travers son observatoire sur le marché unique et la rédaction d'avis spécifiques, l'ensemble des mesures relatives à la réalisation du marché unique.

2.1. Transposition des directives

2.1.1. Le premier indicateur sur l'état d'avancement du marché unique présenté par le tableau de bord du marché unique concerne le nombre de directives transposées par l'ensemble des États membres dans le domaine du marché unique. Au 1^{er} novembre 1997, plus de 25 % environ des mesures relatives au marché unique n'avaient pas encore été transposées dans l'ensemble de l'Union. Le pourcentage est pratiquement identique en ce qui concerne les directives primaires (c'est-à-dire les directives qui ne modifient pas une directive antérieure). Par ailleurs, les différences quant au degré de transposition sont considérables, la majeure partie du pourcentage global s'expliquant par des éléments importants pour la réalisation du marché unique. En particulier, 60 % des directives n'ont pas encore été transposées dans le secteur des transports, 55 % dans celui des marchés publics, et 50 % dans le secteur des droits de propriété intellectuelle.

2.1.2. Pour faire face à ce problème, le Plan d'action invitait les États membres à communiquer au plus tard le 1^{er} octobre 1997 le calendrier des initiatives prises en leur sein pour la transposition de toutes les directives.

⁽¹⁾ Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le projet de plan d'action pour le marché unique (JO C 287 du 22.9.1997, p. 89).

Les informations reprises dans le tableau de bord du marché unique laissent prévoir que si tous les États membres respectent les programmes annoncés, le cadre législatif du marché unique sera achevé à l'échéance du 1^{er} janvier 1999.

2.1.3. Toutefois, le Comité signale en regard de ces prévisions que le tableau de bord du marché unique montre également qu'aucun État membre n'a communiqué de calendrier complet — il manque plus de 15 % des notifications — et que les objectifs annoncés par les États membres sont très ambitieux au vu des périodes de transposition enregistrées jusqu'à présent qui, dans certains cas, ajoutent un retard moyen de deux ans aux délais prévus par les directives, portant la durée totale du processus à près de quatre ans. Un tel report serait néfaste pour les espoirs placés dans l'achèvement satisfaisant du marché unique. Le Comité demande à la Commission, dans son deuxième tableau de bord de déclarer clairement si elle perçoit une volonté chez les États membres de satisfaire à leurs obligations dans les délais.

2.2. *Application effective de la législation et règlement des problèmes*

2.2.1. Assurer aux citoyens l'accès concret aux bénéfices du marché unique ne signifie pas uniquement procéder aux modifications législatives nécessaires à la transposition de la législation du marché unique. Alors que la quasi-totalité des États membres ont désigné et notifié à la Commission leurs propres centres de coordination et d'information pour le marché unique destinés aux entreprises et aux citoyens — le défi consistant, comme le signale la Commission, à faire en sorte que ces informations parviennent aux citoyens —, le chapitre du tableau de bord consacré à l'application des lois et au règlement des différends montre que peu de pays sont arrivés aussi loin en ce qui concerne les structures et les procédures d'application des règles du marché unique.

2.2.2. Le Comité accorde une grande importance à cet élément qui témoigne, selon lui, de l'insuffisance des efforts déployés par les États pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les citoyens et les entreprises dans la mise à profit des possibilités offertes par le marché unique.

2.2.3. De même, le Comité marque son accord avec la Commission sur le fait qu'il est important que les États membres donnent suite aux actions de notification en coordonnant leurs centres d'informations respectifs au sein d'un réseau opérationnel permettant de résoudre les problèmes en première instance de façon bilatérale.

2.2.4. En ce qui concerne les cas qui requièrent l'intervention de la Commission au titre de l'article 169 du Traité, le fait que les États membres répondent aux remarques qui leur sont adressées dans un délai en moyenne deux fois plus long que les 60 jours prévus par la procédure d'infraction, est préoccupant. Il est indispensable de respecter scrupuleusement ce point du Traité.

2.2.5. Pour les citoyens et les entreprises, la crédibilité de l'engagement politique des États dans la réalisation du marché unique, passe également par la possibilité d'obtenir des réponses rapides et concrètes sur les obstacles rencontrés dans l'utilisation du marché unique. Des obstacles qui, comme le souligne déjà l'avis du Comité sur la communication de la Commission sur «L'impact et l'efficacité du marché unique», sont d'autant plus importants que la dimension des acteurs du marché unique est réduite.

2.2.6. À cet égard, le Comité est frappé par le fait que selon l'enquête menée à ce sujet, environ 50 % des PME dont les conditions justifiaient la présentation d'un recours formel ne l'ont pas fait parce qu'elles ignoraient les procédures à suivre ou qu'elles les trouvaient trop onéreuses ou complexes. En revanche, plus de 80 % des PME estimaient que les efforts requis étaient excessifs par rapport aux résultats escomptés.

2.2.7. Cela confirme la nécessité de s'engager en faveur de la transparence dans la réalisation du marché unique, notamment en multipliant les actions visant à informer les citoyens selon les dispositions de l'initiative «Citoyens d'Europe», qui ne peut toutefois vaincre seule les résistances dans le processus d'adaptation administrative des États.

2.2.8. Le Comité prend acte de la proposition de Règlement du Conseil⁽¹⁾ permettant à la Commission d'intervenir auprès d'un État dans lequel on a constaté des violations flagrantes du droit de libre circulation des marchandises, afin qu'il mette en œuvre les mesures nécessaires. Ces interventions doivent respecter les droits des travailleurs et des syndicats.

2.3. *Mise en œuvre du plan d'action*

2.3.1. Objectif stratégique 1: rendre la législation plus efficace

2.3.1.1. Le Comité est particulièrement préoccupé par le fait qu'aucun progrès n'est réalisé en ce qui concerne les grandes actions considérées comme nécessaires pour l'achèvement du marché unique, comme par exemple dans les domaines des marchés publics ou des normes européennes. Le Comité attend de la Commission un rapport plus complet sur l'état d'avancement de telles questions dans son deuxième tableau de bord.

2.3.2. Objectif stratégique 2: supprimer les principales distorsions de marché

2.3.2.1. Les sujets liés à la politique fiscale représentent un aspect complexe et délicat mais revêtent une

⁽¹⁾ Proposition de règlement (CE) du Conseil instaurant un mécanisme d'intervention de la Commission pour l'élimination de certaines entraves aux échanges.

importance primordiale lorsque l'on évoque les distorsions de marché. C'est sur eux que se concentrent, en effet, les actions prévues en la matière par le plan d'action, parallèlement aux règles de concurrence.

2.3.2.2. Lorsqu'une concurrence fiscale dommageable s'inscrit dans le jeu naturel de la concurrence entre les États membres, la marge de manœuvre qui s'offre à ceux-ci pour restructurer leurs régimes fiscaux se réduit, ce qui entraîne des conséquences importantes sur la coordination des systèmes fiscaux au sein de l'Union.

2.3.2.3. Le Comité envisage avec grand intérêt les mesures contenues dans les conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 ⁽¹⁾ qui ont trait au Code de conduite destiné aux États membres en matière de concurrence fiscale dommageable, à l'identification d'une solution minimale communautaire à l'imposition des revenus du capital et aux retenues à la source sur les intérêts.

2.3.2.4. L'importance des actions touchant la fiscalité indirecte contenues dans le plan d'action est confirmée par la donnée — recueillie par l'enquête par échantillonnage — selon laquelle les entreprises mentionnent, indépendamment de la dimension, la complexité des règles d'application de la TVA comme l'un des principaux obstacles subsistant à la libre circulation des biens et des services.

2.3.2.5. S'il est vrai que le consensus des participants au marché unique est un facteur décisif de son succès, le Comité se doit de réaffirmer que l'harmonisation fiscale offre de grandes possibilités de traduire l'engagement des États membres en actions positives.

2.3.2.6. S'agissant des aides d'État, dont le tableau de bord du marché unique fait apparaître l'état d'avancement comme pratiquement achevé, le Comité saisit cette occasion pour faire observer dans l'ensemble qu'il n'est pas du tout convaincant de baser le tableau de mise en œuvre du plan d'action du point de vue des partenaires socioéconomiques sur un jugement en fonction du seul accomplissement des modalités administratives, à l'exclusion de toute référence aux étapes ultérieures.

2.3.3. Objectif stratégique 3: éliminer les obstacles sectoriels à l'intégration du marché

2.3.3.1. D'importants obstacles subsistent, dont certains, telle la définition d'un statut de la société européenne, exigent une action spécifique. En particulier, il reste encore beaucoup à faire pour la définition correcte de règles de concurrence dans le marché unique, notamment en ce qui concerne des sujets aussi importants que les télécommunications et les aéroports.

2.3.3.2. La Communication de la Commission de 1995 relative aux retards de paiement, qui n'avait pas encore conduit à l'adoption d'une proposition de

directive dans le délai annoncé par le tableau de bord du marché unique (décembre 1997), ne tient pas compte de façon appropriée du problème sérieux que soulèvent les termes de paiement, comme le proposait l'avis rendu par le Comité le 30 juin 1993 ⁽²⁾.

2.3.4. Objectif stratégique 4: réaliser un marché unique au profit des citoyens

2.3.4.1. En ce qui concerne la mobilité effective des citoyens, d'importants retards existent encore, notamment au niveau de la suppression totale des contrôles aux frontières et du droit de résider ou d'exercer une activité professionnelle dans n'importe quel État membre.

2.3.4.2. À la suite du traité d'Amsterdam, qui doit encore être ratifié, les mesures du Plan d'action relatives à ces aspects devraient faire l'objet d'un réexamen.

2.3.4.3. La Commission est invitée à élaborer une communication sur la mobilité des citoyens et sur les facteurs qui y font obstacle.

2.3.4.4. La proposition de directive continue dans le Plan d'action et relative à l'achèvement de la législation sur les régimes de pensions devrait s'inscrire parmi les priorités.

2.3.4.5. Comme il l'a déjà affirmé dans un avis consacré exclusivement à ce thème, le Comité espère que les différentes institutions de l'UE prendront en considération la contribution des associations et des fondations à la mise en œuvre des politiques communautaires, aussi bien pour les domaines susmentionnés que pour ceux abordés dans le présent document.

2.3.5. La dimension internationale du marché unique

2.3.5.1. Le marché unique ne peut à l'évidence être considéré dans l'abstrait, en le dissociant du contexte économique et politique plus large dans lequel s'inscrit le développement de l'Union européenne. La réalisation du marché unique joue un rôle central dans le processus d'élargissement de l'Union européenne ainsi que dans les relations avec l'Espace économique européen et, d'une façon plus générale, avec les autres acteurs du marché global.

2.3.5.2. Le Comité propose dès lors que ces sujets — au demeurant, prévus explicitement par le plan d'action — soient traités de façon spécifique dans les éditions ultérieures du tableau de bord du marché unique.

3. Une perspective élargie du tableau de bord du marché unique

3.1. En réitérant son intérêt pour les informations contenues dans le tableau de bord du marché unique et le jugement positif qu'il porte sur la décision prise par

⁽¹⁾ JO C 2 du 6.1.1998, p. 1.

⁽²⁾ JO C 249 du 13.9.1993, p. 21.

la Commission d'accompagner la publication du tableau de bord d'une enquête et d'un rapport sectoriels — qui étendent, dans une certaine mesure, le champ d'analyse aux attentes et aux besoins des utilisateurs du marché unique —, le Comité estime opportun de souligner que l'évaluation d'un programme complexe et contraignant, tel que le plan d'action, ne saurait se limiter aux seuls aspects quantitatifs.

3.2. Bien qu'elles soient nécessaires, les seules données quantitatives ne sauraient être considérées comme suffisantes pour une évaluation de l'efficacité des actions prévues. En effet, il est évident — et les données relatives à l'application des règles sont éloquentes à cet égard — que seule une analyse plus approfondie sur les utilisateurs du marché unique, qu'il s'agisse des entreprises, des travailleurs ou des consommateurs, permettra de disposer d'un cadre véritable de l'engagement des acteurs qui sont impliqués à des titres divers dans la réalisation du marché unique: le Conseil, la Commission et les États membres.

3.3. Dès la mise en route des travaux de son Observatoire du marché unique, avec les deux auditions publiques des acteurs socioéconomiques tenues en 1994 et 1997, le Comité a privilégié une approche de l'évaluation qui pourrait se définir globalement comme allant de bas en haut et qui se veut complémentaire à l'approche de haut en bas suivie par la Commission. En effet, le Comité occupe, de par sa nature, une position privilégiée pour identifier les besoins des utilisateurs du marché unique et pour contrôler le véritable impact des actions entreprises au niveau politique. L'intégration de ces deux approches contribue en outre à l'émergence du climat

de confiance générale indispensable pour l'achèvement du processus d'intégration. En effet, l'avis du Comité sur «La prévention des nouvelles entraves dans le marché unique» mentionne explicitement que le tableau de bord du marché unique sur l'application des directives devrait inclure un test de «levée réelle des entraves».

3.4. Le Comité se propose de poursuivre ses travaux en cohérence avec cette approche également à l'avenir, en déployant une activité propre de contrôle indépendant visant à évaluer les aspects qualitatifs, tels que la cohérence des actions des États membres, du Conseil et de la Commission quant aux domaines couverts, les progrès accomplis en terme de simplification des règles et de transparence, ainsi que les effets sur les possibilités de croissance économique et d'emploi.

Parmi les améliorations qui pourraient ainsi être utilement apportées aux rapports d'évaluation de la Commission, le Comité recommande :

- de compléter les indicateurs du tableau de bord, en apportant des précisions concernant l'évolution comparée, sur le plan européen et national, des réglementations techniques, des normes et des brevets, et en précisant par ailleurs l'évolution du pourcentage des marchés publics ouverts à la concurrence qui ont été effectivement obtenus par des non-nationaux;
- de présenter, parallèlement au tableau de bord, des données sur l'évolution économique et sociale du marché unique, concernant notamment l'évolution de la croissance économique, de l'emploi, de la mobilité des personnes, des échanges intracommunautaires et extracommunautaires, ainsi que des investissements transnationaux.

Bruxelles, le 25 mars 1998.

*Le Président
du Comité économique et social*

Tom JENKINS