

# Un marché unique pour les marchandises

La libre circulation des marchandises est l'une des quatre «libertés» instaurées par le traité de Rome. Les autres concernent les personnes, les services et les capitaux. Les «marchandises» couvrent un large éventail de produits comprenant les produits énergétiques (par exemple, le gaz et l'électricité), industriels, agricoles, alimentaires et bien d'autres encore. Les marchandises doivent pouvoir circuler, être achetées et vendues librement à travers l'Union européenne, sans être soumises à des procédures d'homologation onéreuses et fastidieuses, à des tests inutiles ou à d'autres restrictions injustifiées. Les États membres contrôlent la facilité avec laquelle les marchandises franchissent leurs frontières, mais c'est à la Commission européenne qu'il incombe de s'assurer qu'en ce faisant, ils respectent le droit communautaire.

## Les avantages

Un marché où il est facile d'acheter et de vendre des produits à travers l'Union européenne est tout bénéfique pour les consommateurs, qui disposent ainsi d'un plus grand choix de produits dans les magasins, à des prix souvent plus bas, car plus le choix est large, plus la concurrence pour attirer le client est forte. La plupart de nous trouve cela tout naturel. Beaucoup sont tout simplement trop jeunes pour se rappeler à quoi ressemblaient les rayons des supermarchés il y a trente ou quarante ans. Mais même ceux qui sont suffisamment âgés pour s'en rappeler ont tendance à ne pas se rendre compte de l'ampleur du changement qui a eu lieu, parce qu'il s'est opéré de façon si progressive, si graduelle. Pourtant, aujourd'hui, nous trouvons tout naturel de pouvoir acheter dans nos magasins de proximité nos pâtes italiennes préférées, notre fromage français favori ou notre bière belge de prédilection. Il en va de même pour les produits non alimentaires. Si nous regardons autour de nous à la maison, il y a des chances que nous trouvons un poste de télévision fabriqué aux Pays-Bas, une machine à laver venant d'Allemagne ou des meubles en provenance de Suède.

La libre circulation des marchandises présente également un avantage pour l'économie européenne, qui a besoin d'un vaste marché sainement compétitif pour prospérer. Les marchandises représentent environ 75 % du commerce intracommunautaire. La création d'un véritable marché européen unique viable pour les marchandises permet aux entreprises de l'Union européenne de se doter de la plateforme locale dont elles ont besoin pour prospérer et être compétitives sur la scène internationale, en attirant les investissements et en créant des emplois. En fin de compte, tous les Européens profitent de cette croissance, en bénéficiant d'emplois mieux rémunérés et – tout aussi important – d'une plus grande sécurité d'emploi.



## Vivre avec son époque



Au fil des années, et plus particulièrement à la fin des années 80, la Communauté européenne a adopté un grand nombre de textes de loi en vue de supprimer les entraves techniques à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne – et le résultat est remarquable. Certes, la nature même de la fabrication de marchandises (toujours par souci de l'innovation et à l'écoute des nouvelles technologies) signifie que la Communauté doit continuellement s'adapter aux nouveautés, mais le fait est que la plupart des restrictions à la libre circulation des produits ont maintenant été supprimées. De nouveaux textes de loi seront nécessaires, pour que le corpus de règles dont nous disposons soit révisé, simplifié et amélioré. Moins de propositions seront faites dans les domaines où la Communauté n'a pas encore légiféré. En revanche, l'accent est de plus en plus mis sur l'amélioration du fonctionnement du corpus de règles en place.

Dans certains domaines, comme le secteur automobile, la marge de simplification peut être considérable. Il est prévu d'y réduire la législation pour passer d'une centaine de directives de base et de quelque 300 actes d'application et modificatifs à moins de 20 actes de base et textes d'application.

Mais il y a un autre changement qui impose à la Commission, responsable de la gestion du marché unique, de modifier son approche: ce ne sont pas seulement les marchandises qui évoluent au fil du temps – la façon dont le marché fonctionne évolue elle aussi. Jusqu'ici, c'était généralement les entreprises implantées dans un État membre voulant vendre leurs marchandises dans un autre État membre qui rencontraient des problèmes au niveau de la libre circulation des marchandises. Aujourd'hui, avec l'expansion des achats transfrontaliers (facilités par l'introduction de l'Euro et la popularité croissante de l'internet), c'est de plus en plus le consommateur qui se heurte à ce genre de problèmes. Il peut s'agir d'un particulier qui essaye de faire un achat pour son propre usage ou d'une petite ou moyenne entreprise qui cherche à s'approvisionner en matériaux ou en pièces détachées. Les difficultés rencontrées ne tiennent pas tant aux caractéristiques techniques du produit qu'à des facteurs plus généraux tels que les restrictions ou les frais de livraison, le service après-vente, les différences de taxes, les frais liés au mode de paiement, etc.

# Un marché fondé sur les valeurs européennes

## Un marché unique responsable

La promotion d'un marché unique où les biens peuvent circuler librement ne consiste pas à abolir à tout prix les obstacles présents dans les règles nationales.

La Communauté gère le marché unique de façon à tenir pleinement compte des éventuelles préoccupations légitimes des États membres à l'égard de certains types de produits. Ces inquiétudes ont trait à l'intérêt public général, par exemple la santé publique et la sécurité, l'environnement et la protection des consommateurs.

Qu'il s'agisse de préparer une nouvelle législation communautaire ou d'examiner des mesures nationales adoptées par les États membres, dans un marché unique responsable, ces questions sont traitées avec respect et reçoivent la considération qu'elles méritent. Le tout est de trouver le juste équilibre entre l'objectif premier – garantir la libre circulation des marchandises pour tirer le meilleur parti des avantages déjà décrits – et ces autres intérêts et objectifs concurrents.

## Des intérêts et des objectifs concurrents

Des sensibilités sociales et culturelles peuvent amener certains États membres, lorsqu'ils transposent la législation européenne dans leur droit national, à introduire des mesures ou adopter des positions qui ont des effets négatifs sur la libre circulation des marchandises. De nombreux États membres ont pris des dispositions directes au niveau national ou ont plaidé vigoureusement au niveau communautaire afin de restreindre la libre circulation des armes, des médicaments, des boissons alcoolisées, des machines à sous et du matériel pornographique.

Comme tous les pays développés et industrialisés, les États membres veillent aussi à la santé publique de leur population, à la sûreté des conditions de travail, à la sécurité routière, à la protection de l'environnement, etc.

Dans l'appréciation des raisons qui motivent une attitude restrictive d'un État membre, le principe de la libre circulation des marchandises ne peut en aucun cas fouler aux pieds ses sensibilités ou ses convictions particulières. On s'efforce plutôt d'évaluer soigneusement la nécessité de la mesure prise ou proposée par l'État membre et sa proportionnalité par rapport au problème qu'elle est censée régler.

Une réponse mesurée et raisonnable d'un État membre confronté à un réel problème n'ira pas à l'encontre des règles communautaires en faveur de la libre

circulation des marchandises. Cependant, des mesures prétendument destinées à protéger la santé publique, par exemple, mais qui ne visent en fait qu'à promouvoir les intérêts d'un monopole national seront invalidées.

## Le principe de précaution

La libre circulation des marchandises peut aussi être réfrénée lorsque des risques jusqu'alors insoupçonnés se font jour à propos d'un produit donné. Le droit communautaire reconnaît *le principe de précaution*, selon lequel des mesures peuvent être prises afin de contrer un danger potentiel pour les personnes, les animaux, les végétaux ou l'environnement, dès lors que des analyses scientifiques préliminaires donnent à penser qu'il pourrait y avoir un risque.

La Commission peut être guidée par le principe de précaution quand elle prépare des propositions de textes législatifs et les États membres peuvent invoquer ce même principe pour motiver des mesures prises à l'échelon national. Comme toujours, le problème est de trouver le bon équilibre entre la nécessité de protéger les intérêts publics vitaux et celle de dissuader un recours injustifié au principe de précaution, surtout lorsqu'il peut dissimuler des visées protectionnistes. Mais en l'occurrence, la recherche d'un équilibre est compliquée par le fait que l'évaluation scientifique ne permet pas, à ce stade, de déterminer précisément le niveau de risque.

## Commerce international

Les mêmes intérêts publics et considérations sociales qui influencent la libre circulation des marchandises au sein de l'UE déterminent aussi la mesure dans laquelle des biens produits dans des pays tiers peuvent franchir les frontières extérieures de l'UE et entrer dans cette «libre circulation».

Il existe en outre des mesures destinées à prévenir le «dumping» de marchandises et l'importation de produits subventionnés qui pourraient être préjudiciables aux entreprises européennes et menacer la croissance et l'emploi.

L'UE ne ménage pas non plus ses efforts pour «exporter» ses valeurs sociales et ses normes en ce qui concerne la production des marchandises, tant pour permettre aux entreprises européennes de lutter à armes égales sur le marché international que pour garantir le niveau de qualité et de sécurité des marchandises étrangères susceptibles d'apparaître sur le marché unique.



# Comment le marché unique fait-il respecter les valeurs européennes? (1)

## Articles 28 à 30 CE et «reconnaissance mutuelle»

«Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.»

L'article 28 du traité CE ne compte que 16 mots, mais sa portée, dans l'interprétation de la Cour européenne de justice, est considérable. Même les règles nationales qui traitent indistinctement les produits nationaux et importés tombent sous le coup de l'article 28 si elles restreignent la libre circulation des marchandises dans la Communauté. Le concept de «reconnaissance mutuelle», développé par la Cour, implique qu'un État membre ne peut refuser la mise sur son marché d'un produit qui a été légalement fabriqué ou commercialisé dans un autre État membre.

Mais bien sûr, un État membre peut avoir de bonnes raisons d'imposer des restrictions, même sur un tel produit. Ceci est reconnu par l'article 30 CE, qui énumère une série de motifs pouvant justifier des mesures qui autrement contreviendraient à l'article 28 CE. La moralité publique, l'ordre public, la sécurité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux en sont des exemples. La Cour a aussi reconnu diverses autres exigences impératives d'intérêt général qui peuvent l'emporter sur l'intérêt antagoniste d'assurer la libre circulation des marchandises. On peut citer notamment la protection de l'environnement et des consommateurs.

Si un État membre entend invoquer l'une de ces raisons pour introduire ou maintenir des mesures qui entravent la libre circulation des marchandises, il lui incombe de prouver que ces mesures sont effectivement nécessaires et proportionnées; autrement dit, qu'elles ne sont pas plus restrictives qu'il n'est besoin pour réaliser leur objectif. Le principe de la reconnaissance mutuelle donne donc à l'État membre importateur le choix entre trois options. Il peut:

- justifier ses règles sur la base des considérations d'intérêt public en cause;
- exempter les produits d'importation, sauf ceux dont il peut démontrer qu'ils ne garantissent pas le même niveau de protection de l'intérêt public en cause que le droit national vise à assurer; ou
- exclure complètement les produits importés du champ d'application de ses mesures (en ne soumettant à la restriction que les produits nationaux).

La reconnaissance mutuelle contribue à permettre l'accès des marchandises sur l'ensemble du marché unique sans qu'il soit nécessaire de promulguer d'autres législations européennes. Mais elle peut aussi être utile même quand elle ne s'applique pas! Elle met en évidence des catégories de produits qui suscitent des inquiétudes dans les États membres et qui appellent peut-être des réglementations plus strictes au niveau de l'UE. Cela nous amène aux autres moyens dont nous disposons pour réglementer le marché unique, au-delà des simples dispositions des articles 28 à 30 du traité.



# Comment le marché unique fait-il respecter les valeurs européennes? (2)



## Les règles européennes d'«harmonisation» des produits

Les problèmes affectant la liberté de circulation proviennent souvent des différences dans les spécifications techniques exigées par les États membres. Aussi, un moyen auquel l'Europe peut recourir pour promouvoir la libre circulation est de légiférer en vue d'imposer les mêmes spécifications techniques à tous les produits d'une même catégorie fabriqués dans l'UE. Cette forme de législation d'«harmonisation» poussée est très largement utilisée dans le secteur automobile, où elle a pour effet de permettre à un constructeur de vendre ses voitures dans tous les États membres après avoir satisfait à un seul ensemble de règles et demandé l'autorisation dans un seul État membre.

Un autre type de règle d'harmonisation se contente de définir les caractéristiques essentielles requises d'un produit, par exemple la sécurité, l'aptitude à l'emploi, etc. Les produits peuvent être conçus et fabriqués de manières très différentes pourvu qu'ils répondent à ces exigences essentielles. Les normes européennes, qui peuvent être appliquées sur une base volontaire, sont élaborées par les organismes de normalisation européens CEN, CENELEC et ETSI pour compléter ce type de législation; les produits fabriqués conformément à une norme donnée sont supposés satisfaire aux exigences essentielles.

Lorsque des mesures d'harmonisation ont été adoptées, le traité CE autorise un État membre à *maintenir des dispositions nationales existantes* s'il peut expliquer en quoi elles sont jugées nécessaires au regard de l'article 30 CE, décrit plus haut, ou encore pour la protection de l'environnement ou du milieu de travail. Un État membre confronté à un problème spécifique peut aussi *introduire une nouvelle législation* relative à la protection de l'environnement ou aux conditions de travail. Souvent, les directives d'harmonisation elles-mêmes comportent des dispositions similaires, appelées clauses de sauvegarde.

Les deux formes d'harmonisation requièrent souvent que les produits soient marqués «CE». En apposant ce marquage, le fabricant déclare que le produit satisfait à la législation nationale transposant les directives européennes pertinentes. Cela permet aux entreprises de vendre leurs produits sur le marché européen sans devoir procéder à des modifications ou à de nouveaux essais.

## Les autres moyens dont dispose l'UE pour faciliter la libre circulation

Parfois, plutôt que de légiférer sur la nature du produit lui-même, l'UE réglemente les conditions régissant leur circulation au sein de l'Union. C'est par exemple le

cas de la directive sur les armes qui introduit l'exigence d'avoir une «carte d'arme à feu».

Il arrive aussi que l'industrie opère dans un cadre réglementaire «allégé», par exemple dans des systèmes de corégulation ou d'autorégulation où les fabricants partagent ou prennent pleinement la responsabilité de veiller à la conformité de leurs produits avec les spécifications requises. Dans ce cas, l'éventualité d'un risque accru pour la santé, la sécurité ou l'environnement est contrebalancée par la surveillance du marché. Une surveillance efficace au niveau national, basée sur la pleine coopération entre États membres, protège les consommateurs et préserve une concurrence loyale entre les entreprises. Elle garantit le respect des réglementations européennes et le retrait du marché des produits dangereux ou non conformes, qu'ils proviennent de l'UE ou de pays tiers.

L'UE fait appel à des agences, situées dans différents États membres, pour l'aider dans l'administration du marché unique. Par exemple, l'Agence européenne des médicaments, à Londres, prépare des avis techniques concernant la sûreté et l'efficacité des produits à usage humain ou vétérinaire afin d'assister la Commission dans les procédures d'autorisation des médicaments.

## La réglementation du commerce extérieur

Les droits de douanes sur les échanges commerciaux à l'intérieur de l'UE ont été abolis depuis longtemps. Le commerce *extérieur* est régi par la politique commerciale commune de l'UE, en vertu de laquelle l'UE effectue des modifications tarifaires, développe la politique d'exportation et protège les échanges commerciaux de manière générale.

Les importations en provenance des pays extérieurs à l'UE sont soumises à un tarif douanier commun et à des règles douanières uniformes. Il s'agit d'éviter les inégalités dans les échanges commerciaux, d'une part en empêchant qu'un État membre confère à ses entreprises un quelconque avantage déloyal et d'autre part en protégeant les producteurs européens contre les effets préjudiciables du «dumping» (sur des produits à l'importation vendus à un prix inférieur à leur valeur normale) et des produits subventionnés (exportés à un prix artificiellement bas en raison de subsides alloués dans le pays d'origine).

La politique commerciale commune se conforme aux règles internationales établies par l'Association mondiale du commerce.

La gestion des frontières extérieures de l'UE requiert un effort concerté de la part des autorités douanières des États membres et de la Commission européenne. L'UE a joué un rôle actif pour promouvoir la «coopération douanière» au moyen d'échanges d'informations, de manuels et de guides, d'améliorations informatiques, d'échanges de personnel, etc.



### Exemple

Le développement de normes européennes a grandement facilité la libre circulation des marchandises. L'un des exemples les plus frappants est la norme établie par le consortium privé GSM et l'Institut européen des normes de télécommunication dans le domaine de la téléphonie mobile, qui fait aujourd'hui partie intégrante de la vie quotidienne de millions d'Européens. On peut citer un autre exemple avec la norme développée par le Comité européen de normalisation sur la composition de l'essence sans plomb et des carburants diesel, qui permet aux automobilistes de traverser l'Europe sans redouter une panne sèche ni d'éventuels dommages pour leur moteur ou pour eux-mêmes.



# Un marché unique qui reste ouvert aux entreprises – résolution des problèmes

## Règles nationales qui ne sont pas encore entrées en vigueur

Certains problèmes peuvent être résolus avant même qu'ils ne se posent. La directive 98/34/CE impose aux États membres de notifier à la Commission leurs nouvelles règles techniques nationales à l'état du projet.

La notification n'est pas requise si les réglementations concernées visent à mettre en œuvre des règles européennes, à faire usage des clauses de sauvegarde, à donner suite à un arrêt de la Cour européenne de justice ou à transposer intégralement le texte d'une norme internationale ou européenne.

L'absence de notification a des conséquences sérieuses: elle rend inapplicables les réglementations techniques en cause, qui ne peuvent dès lors être opposées aux particuliers. Les tribunaux nationaux doivent refuser d'appliquer une réglementation technique qui n'a pas été notifiée.

À compter de la notification commence une période de statu quo de trois mois, durant laquelle l'État membre ne peut adopter le projet de réglementation. La Commission informe les autres États membres de son existence et examine sa compatibilité avec les articles 28 à 30 CE (voir «Comment le marché unique fait-il respecter les valeurs européennes?»). Si la Commission ou un État membre conteste le projet, le délai est étendu à six mois. Il est porté à 12 mois lorsque la Commission annonce que cette question fait ou fera bientôt l'objet d'une proposition d'acte législatif.

Cette période de statu quo ne s'applique pas si un État membre démontre qu'il doit élaborer à très bref délai des règles techniques nationales «pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible» qui a trait à la protection de la santé des personnes et des animaux, ou à la préservation des végétaux.

Un État membre qui adopte une réglementation technique durant la période de statu quo ou sans la modifier en fonction des questions soulevées peut s'attendre à ce que la Commission entame une procédure d'infraction à son encontre.



# Règles nationales transposant des règles européennes

Certaines règles européennes s'appliquent directement, sans qu'aucune action des États membres ne soit nécessaire. D'autres doivent être transposées dans le droit national. Pour éviter que des problèmes surviennent ultérieurement, la Commission aide les États membres à procéder correctement dès le départ. Comment? En organisant des réunions pour débattre de la meilleure façon d'y parvenir ou parfois en fournissant des instructions écrites.

## Règles nationales en vigueur

Lorsque des règles nationales qui sont déjà en vigueur commencent à poser des problèmes en termes de libre circulation des marchandises, la Commission peut en être informée par voie de presse ou par l'intermédiaire d'une plainte. La Commission vérifiera les faits et si les règles nationales ne sont pas compatibles avec le droit communautaire, elle demandera au pays concerné de résoudre le problème. Si un État membre se montre peu coopératif ou entend défendre sa législation nationale, l'affaire peut être portée devant la Cour européenne de justice. Si le jugement rendu par la Cour lui donne tort et qu'il ne s'y conforme pas, il risque une amende.

## Gestion du marché unique des marchandises

L'UE est un club, dont tous les membres se sont engagés à respecter les règles. Le succès de l'Union dépend de la disposition des États membres à coopérer entre eux et avec les institutions européennes. Pour renforcer le sentiment d'appropriation et le sens des responsabilités à l'égard du principe de libre circulation des marchandises sur le marché unique, la Commission encourage les États membres à prendre une part plus grande dans les tâches de contrôle.

Les citoyens et les entreprises devraient pouvoir bénéficier des avantages que leur confèrent les règles européennes sans avoir à demander une intervention de la Commission. Les administrations nationales – et à défaut, les tribunaux nationaux – doivent être capables de gérer efficacement la grande majorité des problèmes rencontrés par les entreprises et les particuliers. L'UE peut apporter son concours en renforçant la coopération avec les États membres dans le domaine de l'application des règles, en détachant du personnel auprès des administrations nationales et en organisant des formations destinées aux fonctionnaires et aux magistrats.

Les États membres peuvent aussi s'aider mutuellement en améliorant leurs canaux de communication et en échangeant des idées, des pratiques ou même du personnel.

# Le marché unique défend les valeurs européennes à l'étranger



Nous avons vu que le marché unique permet aux marchandises de circuler dans l'Union européenne aussi librement que l'autorise le respect de certaines valeurs qui sous-tendent la société européenne, comme la santé publique, la sécurité, la protection des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, ainsi que la défense de l'environnement et des consommateurs. Le marché unique parvient remarquablement bien à maintenir ce difficile équilibre.

Grâce, dans une large mesure, aux 500 millions de consommateurs du marché unique, cette aptitude à concilier divers intérêts importants et parfois concurrents a aussi une influence considérable bien au-delà des frontières extérieures de l'Union européenne.

## L'accord sur les obstacles techniques au commerce






Cet accord, conclu par les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce, leur permet d'être rapidement informés des éventuelles nouvelles règles techniques ou des procédures d'évaluation de la conformité qui pourraient gêner l'accès aux marchés d'exportation. Il leur permet de réagir rapidement pour empêcher l'adoption de réglementations discriminatoires ou excessivement restrictives.

Sur 874 notifications en 2006, 764 provenaient de pays extérieurs à l'UE. Cela représente une augmentation de 12 % par rapport à 2005, qui avait vu les chiffres grimper de 25% par rapport à 2004. Les pays qui ont émis le plus de notifications sont les États-Unis (64), le Kenya (64), la Chine (63), le Canada (35) et le Japon (33).

La plupart des notifications avaient trait aux marchandises suivantes: denrées alimentaires et produits agricoles, produits chimiques, équipement électrique et mécanique, et produits de santé et de soins corporels.

En 2006, la Commission (agissant au nom de l'UE) a réagi 53 fois à ces notifications, principalement en rapport avec les États-Unis, la Chine, Taïwan, l'Inde et le Japon. Eu égard au nombre élevé de notifications, l'UE examine en priorité celles qui concernent certains secteurs de produits et émanent de certains pays. Les réactions s'appuient sur les contributions des services de la Commission, des États membres et des parties prenantes.

Est-ce efficace? Voici quelques exemples des résultats obtenus par l'UE en réagissant aux notifications émises en vertu de l'accord:

-  la **Chine** a expliqué et considérablement modifié son projet de législation sur le contrôle de la pollution causée par les produits électroniques d'information;
-  le **Brésil** a aligné un projet de réglementation concernant les graisses et les huiles végétales sur les normes utilisées par l'UE;
-  la **Corée** dressera une liste de substances dangereuses identique à celle de la législation européenne sur les véhicules en fin de vie et l'équipement électrique et électronique. Le secteur automobile a été déchargé de contraintes inutiles;
-  l'**Arménie** a amendé son projet de législation sur les alcools pour tenir compte de l'appellation d'origine «cognac»;
-  **Hong Kong** a confirmé que les exigences en matière d'étiquetage concernant l'efficacité énergétique de certains produits pouvaient être satisfaites par la simple apposition d'autocollants sur l'emballage.

L'accord s'applique bien entendu dans les deux sens. L'UE notifie également ses propres projets de réglementation (41 en 2006). Les réactions enregistrées provenaient principalement de Chine (jouets, briquets, batteries, articles pyrotechniques, additifs alimentaires), mais aussi des États-Unis (utilisation de copeaux de chêne dans la production vinicole) et des Philippines (résistance au feu des câbles).

## Convergence réglementaire

Dans ses relations bilatérales, l'UE encourage activement la convergence réglementaire avec ses principaux partenaires commerciaux et les pays limitrophes. Aux États-Unis, ces efforts se font en coopération avec la FDA dans plusieurs secteurs, comme les cosmétiques et les dispositifs médicaux, dans le contexte de la Coopération économique transatlantique. En Chine, des contacts ont été pris avec les ministères chargés des questions réglementaires en vue de développer à moyen terme une convergence réglementaire sur les considérations de santé publique dans les secteurs industriels.

## Participation à des organisations et des forums internationaux

La Communauté s'affirme comme un partenaire de plus en plus actif dans les organisations techniques, par exemple la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU), qui adopte de plus en plus de spécifications en matière de sécurité et de performances environnementales des véhicules à moteur développées à l'origine pour le marché unique européen. L'UE poursuit ses efforts en vue de rapprocher ses spécifications et celles des Nations unies. Sa participation à la Commission économique lui sert, à cet effet, de plateforme internationale. Elle peut ainsi créer des conditions de concurrence égales pour l'industrie bien au-delà des frontières de l'UE.

Étant donné l'importance croissante des normes dans l'ouverture des marchés internationaux, la Commission soutient la participation des organismes de normalisation européens et des parties concernées aux travaux des organisations internationales de normalisation. De nombreuses normes européennes s'inspirent des normes internationales dans certains domaines, par exemple le secteur électrotechnique, où près de 80% des normes européennes sont identiques ou très similaires aux normes internationales.

La Communauté européenne n'est pas membre de certaines organisations internationales importantes opérant dans des domaines comme les produits pharmaceutiques (l'Organisation mondiale de la santé) ou la métrologie (l'Organisation internationale de métrologie légale), et la contribution politique qu'elle est en mesure d'apporter au niveau international s'en ressent. Néanmoins, l'UE compte intensifier ses efforts sur les forums mondiaux et dans les échanges bilatéraux.

Un forum multilatéral intitulé «International Co-operation on Cosmetics Regulations» a été lancé, avec la participation de l'UE, du Canada, du Japon et des États-Unis dans le but de progressivement rapprocher les réglementations de ces quatre régions du monde en la matière.

Le secteur des dispositifs médicaux bénéficie déjà du travail de la «Global Harmonization Task Force» constituée par l'UE, l'Australie, le Canada, le Japon et les États-Unis. Ce forum international a déjà publié plusieurs documents d'orientation réglementaires qui sont actuellement mis en œuvre non seulement dans les cinq régions fondatrices mais aussi en Asie.

# Prochaines étapes: simplifier le marché unique



On ne peut évidemment espérer gouverner avec des règles simples des questions aussi complexes que la libre circulation des marchandises par-delà les frontières. Il est vrai aussi qu'en termes de volume total des législations en vigueur à cet égard dans l'UE, les règles adoptées par la Communauté ne représentent que la partie visible de l'iceberg.

Néanmoins, l'ensemble des dispositions européennes qui régissent la libre circulation des marchandises doit être constamment mis à jour, réexaminé, affiné et simplifié. Pourquoi? Parce que des règles qui empiètent les unes sur les autres, qui sont dépassées, contradictoires ou simplement trop compliquées rendent l'environnement réglementaire des entreprises européennes difficile et plein d'obstacles. Ces difficultés gênent leurs activités principales et peuvent gravement nuire à leur potentiel de croissance et d'emploi.

Mais simplifier et améliorer les règles communautaires n'est pas une mince affaire. On ne peut s'y atteler avec des instruments grossiers, car ces règles ont été conçues non seulement pour faciliter la libre circulation des marchandises, mais aussi pour préserver des intérêts parfois concurrents comme la protection de l'environnement, la santé publique et la sécurité, la protection des consommateurs, etc. Il faut beaucoup de subtilité pour maintenir un équilibre entre la simplification administrative et la préservation du modèle social européen.

Comment procède-t-on? En ce qui concerne les projets d'actes législatifs, une évaluation des conséquences probables de la nouvelle réglementation sur le plan économique, social et environnemental est effectuée par les services de la Commission qui proposent son adoption. En 2006, un comité d'analyses d'impact indépendant a été constitué pour garantir la qualité de ces évaluations.

Le comité est placé sous l'autorité directe du président de la Commission. Ses membres sont des fonctionnaires des services de la Commission les plus concernés par l'impact économique, social et environnemental de la nouvelle réglementation. Ils sont désignés à titre personnel sur la base de leurs compétences spécialisées. Le comité peut faire appel à des experts complémentaires, en dehors des institutions européennes, si nécessaire. Il peut émettre un avis durant la préparation de l'analyse d'impact et, à l'issue de la procédure, formuler une appréciation de sa qualité qui, sans être contraignante, est prise en compte par la Commission au moment de décider d'adopter ou non la proposition.

En ce qui concerne la législation existante, les règles en vigueur depuis un certain temps sont réévaluées pour vérifier si elles sont toujours nécessaires, adéquates et aussi simples et rationnelles que possible, tout en tenant compte de considérations qui préoccupent toujours davantage les Européens, comme la santé publique, la sécurité, l'environnement et la protection des consommateurs.

La Commission s'est engagée dans un programme de simplification en octobre 2005, avec une centaine d'initiatives lancées dans un premier temps. En novembre 2006, 43 autres sont venues s'y ajouter, élargissant la portée des efforts de simplification à tous les domaines de la politique européenne. A ce jour, (juillet 2007), 51 d'entre elles ont été adoptées par la Commission et 88 autres seront adoptées d'ici 2009.

D'autres initiatives suivront: la simplification n'est pas un événement ponctuel, mais plutôt un processus qui se poursuivra pendant plusieurs années.



# Faits et chiffres

## Données générales

L'Union européenne s'étend sur plus de 4 millions de km<sup>2</sup> et compte 27 pays membres. Leur taille varie énormément, la France ayant la superficie la plus étendue et Malte la plus réduite. L'Union européenne est une puissance économique commerciale de premier plan. Avec son élargissement à 27 nations, sa population est passée à 493 millions d'habitants, ce qui la hisse en troisième position dans le monde après la Chine et l'Inde. L'Union européenne n'atteint pas la moitié de la superficie des États-Unis d'Amérique, mais en termes démographiques, elle les dépasse de plus de 50 %. Même avec près d'un demi-milliard d'habitants, l'UE ne représente que 7 % de la population mondiale, et pourtant elle totalise environ un cinquième des importations et exportations dans le monde. C'est donc une grande puissance commerciale, qui a un rôle important à jouer sur la scène mondiale.

Dans les dix années qui ont suivi la réalisation du marché unique en 1993, le marché intérieur a engendré les avantages suivants:

- Il a fait grimper le PIB de l'Union européenne de 223 milliards €, soit une augmentation de 2,2% depuis 1993, ce qui représente 1 450 € de revenus supplémentaires par ménage<sup>1</sup>.
- Le taux d'emploi a augmenté de 1,4%, avec 2,75 millions d'emplois supplémentaires<sup>1</sup>.
- Les consommateurs ont bénéficié d'une baisse des marges commerciales. Les chiffres <sup>2</sup> montrent que dans les secteurs les plus affectés par le marché unique, les marges ont décliné de 3,9% dans les années 1990. En outre, le marché unique a renforcé la convergence des prix. Le coefficient de variation, qui mesure la convergence des prix à la consommation finale, est passé de 20% en 1991 (pour l'UE-15) à 13% en 2005.
- Le commerce intra-UE des produits manufacturés exprimé en pourcentage du PIB a augmenté pour passer de moins de 25% dans l'UE-12 en 1993 à 38% dans l'UE-25 en 2005<sup>1</sup>.
- Les investissements étrangers directs (IED) sur le marché unique en provenance de pays extérieurs à l'UE sont passés de 23 milliards € (UE-15) en 1992 à 145 milliards € (UE-25) en 2006, d'après les projections<sup>3</sup>.
- Toutefois, les flux des IED intra-UE sont beaucoup plus importants. En 1995, 53 % du total des IED dans l'UE-15 provenaient d'autres pays de l'UE-15. Dix ans plus tard, cette part atteignait 78 % dans l'UE-15 et même jusqu'à 82 % pour l'UE-25.
- L'allègement des formalités (60 millions de documents de dédouanement par an n'ont plus dû être remplis) a permis de réduire les coûts et les délais de livraison.

<sup>1</sup> Source: European Economy, n°271, Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century: A contribution to the Single Market Review.

<sup>2</sup> Allen, C., Gasiorek, M. et Smith, A. (1998), European Single Market: How the programme has fostered competition», Economic Policy, 441-486

<sup>3</sup> Eurostat (2007).

Le PIB du marché unique de l'Union ne cesse de croître. Avec les récents élargissements qui ont vu le nombre d'États membres passer de 15 à 27, le marché unique est devenu l'économie dont le PIB est le plus important dans le monde: 1,2 trillion \$ en 2005. Bien que le PIB par habitant dans les nouveaux États membres soit généralement moins élevé que dans les autres pays de l'Union, il se rapproche rapidement de la moyenne européenne. Malgré une énorme croissance enregistrée récemment dans le secteur des services, pour l'ensemble des pays de l'UE, **le secteur des marchandises génère encore 25 % du PIB.**

## Commerce intra-EU

Le commerce (des produits et des services) entre les pays de l'UE représente deux tiers du volume des activités commerciales de l'UE et revêt une importance vitale pour les économies de tous les États membres. En 2005, il a représenté plus de la moitié des échanges dans chacun des 25 pays, pour atteindre environ 80 % dans certains cas, comme le montre le tableau.

### Commerce avec d'autres pays de l'UE, en pourcentage des échanges totaux de chaque pays, 2005

| Pays                    | %    | Pays             | %    |
|-------------------------|------|------------------|------|
| Belgique (BE)           | 75,1 | Luxembourg (LU)  | 82,4 |
| République tchèque (CZ) | 78,4 | Hongrie (HU)     | 71,7 |
| Danemark (DK)           | 71,5 | Malte (MT)       | 60,1 |
| Allemagne (DE)          | 64,8 | Pays-Bas (NL)    | 68,1 |
| Estonie (EE)            | 72,0 | Autriche (AT)    | 77,2 |
| Grèce (EL)              | 56,1 | Pologne (PL)     | 74,3 |
| Espagne (ES)            | 71,6 | Portugal (PT)    | 79,9 |
| France (FR)             | 68,0 | Slovénie (SI)    | 71,4 |
| Irlande (IE)            | 62,4 | Slovaquie (SK)   | 79,2 |
| Italie (IT)             | 61,0 | Finlande (FI)    | 63,7 |
| Chypre (CY)             | 59,3 | Suède (SE)       | 64,4 |
| Lettonie (LV)           | 76,7 | Royaume-Uni (UK) | 57,0 |
| Lituanie (LT)           | 58,6 |                  |      |

La part des échanges intra-industriels, où un pays est à la fois exportateur et importateur (de différentes variantes) d'un même produit, a augmenté dans le commerce intra-UE entre 1988 et 2005 pour tous les pays. L'indice moyen non pondéré du commerce intra-industriel est passé de 49% en 1988 à 57% en 2005.

Avec la mondialisation croissante et l'émergence de la Chine en tant que partenaire commercial de première importance, la part relative du commerce intra-UE dans les échanges totaux des États membres a quelque peu décliné entre 1988 et 2005.

## Commerce extérieur

L'UE est le principal exportateur et le deuxième importateur dans le monde. Sa balance commerciale pour 2005 était légèrement négative avec - 62 milliards € et s'est détériorée en 2006 pour descendre à - 193 milliards €.



## Commerce international des marchandises, en milliards d'euros, 2005

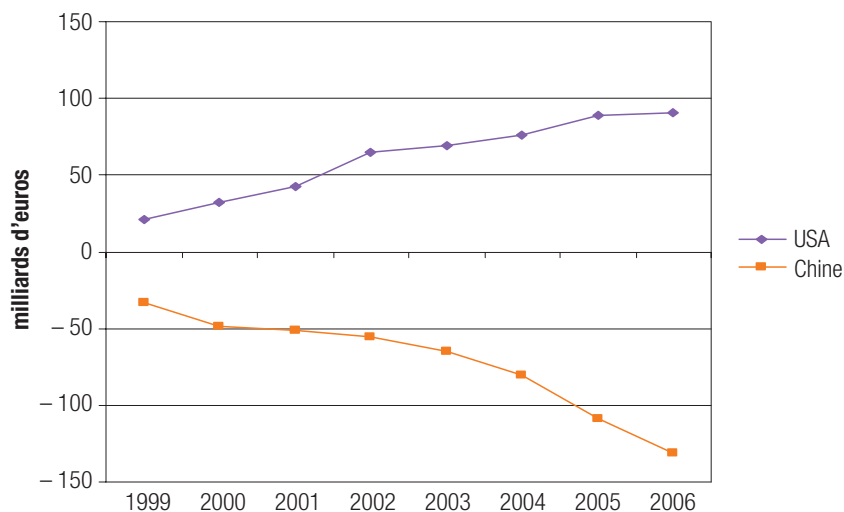


| Chine               |          |
|---------------------|----------|
| Exportations        | 476,99   |
| Importations        | 451,18   |
| Balance commerciale | 25,81    |
| Union européenne    |          |
| Exportations        | 969,28   |
| Importations        | 1 032,17 |
| Balance commerciale | - 62,89  |
| Japon               |          |
| Exportations        | 454,83   |
| Importations        | 365,99   |
| Balance commerciale | 88,84    |
| Etats-Unis          |          |
| Exportations        | 729,54   |
| Importations        | 1 226,20 |
| Balance commerciale | - 496,66 |

Les États-Unis constituent le partenaire commercial le plus important de l'UE, devant la Chine. La balance commerciale des échanges avec les États-Unis est positive et va en s'améliorant – malgré la récente baisse du dollar par rapport à l'euro, tandis que la balance avec la Chine est négative et se détériore. L'UE est aussi un partenaire commercial important pour des pays moins développés, et ces échanges contribuent à leur croissance économique.

| 2006                              | importations | exportations | balance commerciale |
|-----------------------------------|--------------|--------------|---------------------|
| États-Unis                        | 177,88       | 268,86       | 90,98               |
| Chine<br>(à l'excl. de Hong Kong) | 194,27       | 63,59        | - 130,68            |
| Fédération de Russie              | 140,63       | 72,41        | 68,22               |
| Suisse                            | 71,51        | 87,00        | 15,49               |
| Japon                             | 77,26        | 44,75        | - 32,51             |

### Évolution de la balance commerciale avec les États-Unis et la Chine

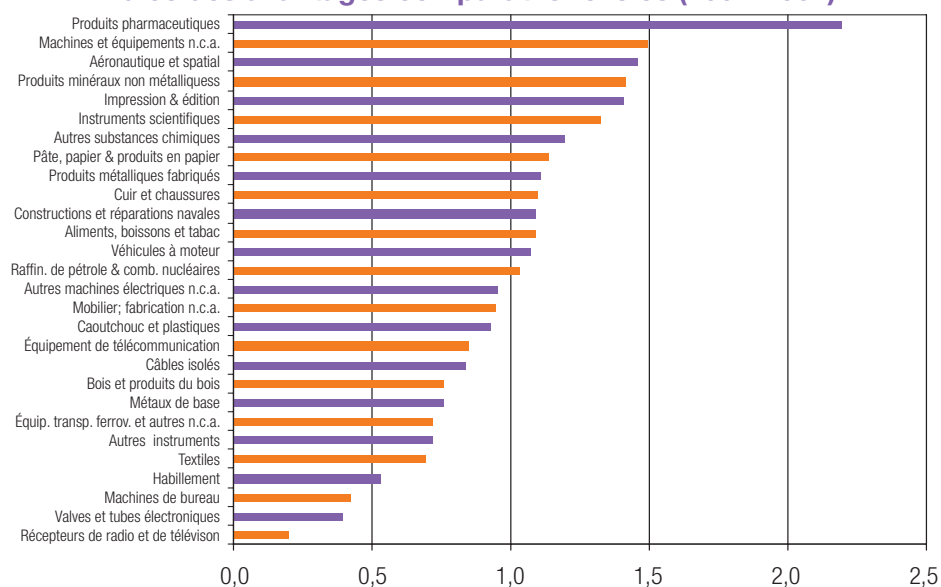


Malgré l'intensification de la concurrence des importations et l'expansion des marchés à l'exportation, les changements dans la spécialisation au niveau sectoriel ont été plutôt limités.

## Spécialisation sectorielle de l'Europe

L'analyse des flux des échanges du commerce extérieur permet de mesurer la compétitivité des secteurs européens par rapport au reste du monde. Les six secteurs dans lesquels l'UE dispose d'un avantage comparatif sont les produits pharmaceutiques, les machines et les équipements n.c.a., la construction aéronautique et spatiale, les produits minéraux non métalliques, l'imprimerie et l'édition, et les instruments scientifiques. Au total, ces secteurs représentent 34 % de l'ensemble des exportations manufacturières. Dans le bas du classement, on trouve les récepteurs de radio et de télévision, les valves et les tubes électroniques, les machines de bureau, l'habillement, les textiles, les autres instruments, les équipements de transports ferroviaires et autres, et les métaux de base.

### Commerce des produits manufacturés de l'UE-25 – Indice des avantages comparatifs révélés (2002-2004)



Source: EU Industrial Structure (2007)

D'une manière générale, l'Europe se spécialise dans les secteurs à forte intensité de moyenne technologie et n'est pas suffisamment représentée dans les secteurs de haute technologie. Les États-Unis sont plus axés sur les industries de haute technologie et des TIC, tandis que la Chine est spécialisée dans les industries de basse technologie.

### World Export Market Shares by skill intensity of sectors (in %) 1998-2003

|       | Haute technologie | TIC  | Moyenne technologie | Basse technologie |
|-------|-------------------|------|---------------------|-------------------|
| UE 15 | 13,1              | 10,4 | 37,2                | 14,0              |
| USA   | 19,9              | 16,6 | 23,8                | 8,4               |
| Japon | 11,8              | 12,8 | 18,2                | 1,6               |
| Chine | 2,8               | 3,0  | 4,5                 | 7,4               |

Source: Commission européenne (2007): ECFIN future of single market

© Communautés européennes, 2007 – Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

# Foire aux questions

## 1. Qu'entend-on par «marchandises»?

Le terme «marchandises» a une portée très large: essentiellement, il inclut tout produit qui a une valeur économique. Les médicaments, les véhicules, les denrées alimentaires, les textiles, les produits de construction et les cosmétiques sont donc des marchandises. Le gaz et l'électricité aussi, mais pas les signaux de télévision. Même les déchets sont des marchandises. Il va sans dire que les services et les marchandises s'excluent mutuellement.

## 2. À quel genre d'obstacles se heurte la libre circulation?

Il existe toutes sortes d'obstacles, par exemple les obligations imposées aux produits de respecter des spécifications techniques précises quant à leur composition, leurs dimensions, leur présentation et leur emballage, leur étiquetage ou leur forme. D'autres types d'obstacles ont trait à l'obligation d'obtenir une autorisation avant la mise sur le marché, aux inspections et aux contrôles, aux incitations à acheter des produits nationaux, aux contraintes concernant l'utilisation des langues nationales et, dans le cas des produits pharmaceutiques, aux restrictions du droit au remboursement dans les systèmes nationaux de santé et de sécurité sociale. Certains obstacles sont évidents; d'autres doivent être soigneusement examinés avant que leur effet sur l'accès au marché puisse être pleinement apprécié.

## 3. Qu'a fait le marché unique pour moi, le consommateur?

La suppression des obstacles à la circulation transfrontalière des marchandises à l'intérieur de l'UE a débouché sur l'apparition dans de nombreux États membres de toute une gamme de produits que les consommateurs n'auraient peut-être autrement découverts qu'en voyageant dans d'autres États membres. Elle a aussi fourni aux consommateurs un choix beaucoup plus large parmi des produits familiers – ce qui implique une concurrence accrue entre les producteurs et, en définitive, des prix à la consommation plus bas (voir la fiche d'information 1).

## 4. Qu'a fait le marché unique pour moi, la petite ou moyenne entreprise?

Le marché unique a de toute évidence offert aux PME un vaste marché intérieur de près d'un demi-milliard de consommateurs, sans parler des nombreux nouveaux clients parmi les autres entreprises. Les PME ne se sont pas non plus retrouvées livrées à elles-mêmes pour relever le défi d'exploiter ces ressources gigantesques. Afin de les aider à tirer parti de ce marché transnational dans la pratique, l'UE a démontré sa volonté d'équiper les PME pour cette tâche en approuvant la Charte européenne des petites entreprises et en intégrant le principe de «penser petit d'abord» dans d'autres politiques comme l'innovation, les capitaux d'amorçage et la simplification administrative.

## 5. Tout ce dont se soucie la Commission européenne, c'est d'assurer la libre circulation des marchandises, pas vrai?

Non, c'est faux. En essayant de mettre en place un marché unique où les marchandises peuvent circuler aussi librement que possible, nous tenons pleinement compte des préoccupations légitimes qui peuvent parfois entrer en conflit avec cet objectif. La libre circulation des marchandises s'inscrit dans un cadre réglementaire général fondé sur les habitudes sociales et les valeurs européennes. Si une restriction à la libre circulation des marchandises est justifiée par la nécessité de protéger des intérêts publics concurrents, comme la santé et



la sécurité, l'environnement ou les droits des consommateurs, par exemple, elle sera acceptée (voir la fiche d'information 2).

## 6. Comment la Commission européenne peut-elle s'assurer que d'autres intérêts publics primordiaux sont respectés?

Lorsque la Communauté a adopté un droit dérivé pour un secteur de produits donné – ce qu'on appelle des règles d'harmonisation –, des dispositions prévoient, en vertu de l'article 95 du traité CE ou dans les règles elles-mêmes, des mesures de sauvegarde adéquates pour protéger les divers intérêts publics susceptibles d'être affectés. En l'absence de droit dérivé, l'article 30 CE et d'autres justifications reconnues par la jurisprudence de la Cour européenne de Justice peuvent être invoqués à l'appui de règles nationales qui, autrement, transgresseraient le principe de la libre circulation des marchandises (voir les fiches d'information 3 et 4).

Les mêmes considérations s'appliquent lorsque la Commission examine des projets de règles techniques nationales sur les marchandises avant leur adoption officielle par les États membres (voir la fiche d'information 5).

## 7. Quelle est la différence entre le marché unique et le marché intérieur? Le marché intérieur fonctionne sans doute seulement au sein de l'UE?

Les termes «marché intérieur» et «marché unique» sont interchangeables. Bien que le marché unique, ou intérieur, ait été conçu à l'origine comme un outil destiné à gérer les échanges entre les États membres de l'UE, il s'impose en outre rapidement comme un moyen de relever le défi de la mondialisation. L'équité et l'efficacité reconnues des règles du marché unique en font un modèle que d'autres pays sont disposés à suivre. De même, la participation d'États et d'organismes intervenant dans la gestion du marché unique à des forums internationaux consacrés au commerce contribue à «exporter» ce modèle, tout en permettant à l'UE de s'inspirer des bonnes idées appliquées ailleurs. Ce sont autant de facteurs qui découragent l'adoption d'approches très divergentes entre l'UE et ses partenaires commerciaux internationaux et qui minimisent les «inconvenients» de la mondialisation (voir la fiche d'information 6).

## 8. Comment pouvez-vous prétendre que le marché unique fonctionne si bien, notamment pour les PME, alors qu'il est diablement compliqué?

Vous marquez un point. Pour les entreprises, il n'est pas aussi évident qu'on le souhaiterait de s'y retrouver dans le marché unique. Mais la Commission ne ménage pas ses efforts pour veiller à ce que la législation soit simple, proportionnée et en même temps efficace. Des politiques ont été mises en place en vue d'améliorer et de simplifier les règles futures et existantes. L'initiative «Mieux légiférer» prévoit que toute nouvelle législation européenne importante passe par une analyse rigoureuse de son impact probable (en termes économiques et sociaux) avant d'aller plus loin. Notre politique de simplification administrative consiste à réexaminer l'ensemble des règles de l'UE pour vérifier si elles sont encore nécessaires et, dans l'affirmative, pour veiller à ce qu'elles soient adéquates et proportionnées à la finalité recherchée (voir la fiche d'information 7). Cependant, même si certaines dispositions sont inévitablement compliquées (peut-être à cause de contraintes techniques ou environnementales ou pour des raisons de sécurité), il reste nettement préférable pour une entreprise qui exerce ses activités en Europe de devoir satisfaire à une seule série de règles plutôt qu'à 27.