

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(93) 632 final

Bruxelles, le 22 décembre 1993

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

"TIRER LE MEILLEUR PARTI DU MARCHÉ INTÉRIEUR": PROGRAMME STRATÉGIQUE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

"TIRER LE MEILLEUR PARTI DU MARCHÉ INTÉRIEUR": PROGRAMME STRATÉGIQUE

Le Marché intérieur est toujours d'actualité. Un marché unique ouvert constitue la base essentielle du redressement économique et de la future croissance économique dans la Communauté. Son achèvement et son fonctionnement effectif demeurent une priorité.

En conséquence, la Commission a estimé qu'il était nécessaire de préparer un Programme Stratégique pour l'achèvement, la gestion et le développement futur du Marché intérieur, qui puisse servir de guide pour définir les principales priorités de la Communauté dans ce domaine et d'instrument d'évaluation du progrès accompli par la Communauté dans la poursuite de ses objectifs. Le Programme stratégique est joint à cette Communication.

Le contenu de ce programme a fait l'objet, durant plusieurs mois, de multiples débats aussi bien au sein de la Commission qu'à l'extérieur, à la suite de la parution de la communication de la Commission "renforcer l'efficacité du Marché intérieur" le 2 juin 1993, qui était accompagnée d'un document de travail de 55 pages intitulé "Vers un Programme stratégique pour le Marché intérieur". Ces documents furent discutés, entre juin et septembre, par le Parlement Européen, le Conseil Economique et Social et le Conseil des Ministres. En outre, un grand nombre d'organisations, représentant les milieux industriel et économique, répondit à l'invitation de la Commission d'envoyer des commentaires sur le document de travail. Toutes ces réactions ont été prises en compte lors de l'élaboration de la version définitive du Programme Stratégique.

Le processus de concertation a confirmé le point de vue de la Commission qu'un plan global pour la réalisation et le développement du Marché intérieur est souhaitable. La très large majorité des commentaires a soutenu cette initiative bien qu'il y ait certaines divergences de vue quant aux priorités. La Commission estime que la version finale du Programme Stratégique constitue un ensemble raisonnable et équilibré de nouveaux objectifs pour la Communauté, qui met en exergue les problèmes de gestion mais qui contient également des propositions pour le développement ultérieur de la législation de la Communauté dans certains domaines où cela s'avère indispensable pour profiter pleinement du Marché intérieur. La Commission a aussi mis davantage l'accent sur la contribution des autres politiques, telles que la politique de la concurrence ou celle de l'environnement, au fonctionnement fructueux du Marché intérieur.

La Commission présente désormais le Programme stratégique au Conseil et au Parlement comme un guide pour la politique future aussi bien au niveau Communautaire qu'au niveau national. Dans ses conclusions, la Commission propose que le Programme stratégique soit lancé sur la base suivante :

- l'aval du Conseil sur les orientations générales fournies par le Programme stratégique;
- un engagement ferme du Conseil d'accélérer les discussions sur les 17 propositions législatives tirées du Livre blanc de 1985 encore soumises à son examen, de manière à ce qu'elles soient définitivement adoptées avant la fin de 1994.

Il sera fait régulièrement état des progrès accomplis quant à la mise en oeuvre du Programme stratégique dans le rapport annuel de la Commission sur le Marché intérieur.

Commission européenne

**TIRER LE MEILLEUR PARTI
DU MARCHÉ INTÉRIEUR:**

PROGRAMME STRATÉGIQUE

Table des matières

NOTE DE SYNTHÈSE	i
INTRODUCTION	1
SECTION A - ACHÈVEMENT DU CADRE JURIDIQUE DE BASE	5
I. Mesures du Livre blanc non encore adoptées	5
II. Libre circulation des personnes	6
III. Autres mesures en suspens au Conseil	6
IV. Introduction de la concurrence dans les secteurs réglementés	8
V. Dispositions à retirer	9
SECTION B - GESTION DU MARCHÉ UNIQUE	10
I. Assurer la conformité et la transparence de la transposition des directives dans le droit national	11
II. Garantir la qualité de la mise en application	13
1. Coopération administrative	13
2. Empêcher l'apparition de nouveaux obstacles	15
3. Sanction des infractions par les États membres	16
III. Recours légal: accès à la justice et coopération judiciaire	17
IV. Évaluation des règles communautaires	19
1. Évaluation des résultats pratiques de la législation relative au marché intérieur	19
2. Évaluation de l'impact global sur les entreprises et l'économie	20
3. Renforcement du système de collecte de statistiques INTRASTAT	21
V. Ressources	23
SECTION C - DÉVELOPPER LE MARCHÉ UNIQUE	25
I. Transparence et proportionnalité des nouvelles mesures communautaires; transparence des procédures; communication et information	27
1. Transparence et proportionnalité dans la préparation des nouveaux textes législatifs communautaires	27
2. Communication et information	28
II. Améliorer l'environnement des entreprises	31
1. Politique de concurrence	33
2. Améliorer les paiements transfrontaliers	33
3. Transports	34
4. Propriété intellectuelle et industrielle	35

5. Droit des sociétés	36
6. Création d'un régime fiscal favorable aux entreprises	37
a) <i>Fiscalité indirecte</i>	37
b) <i>Fiscalité directe</i>	38
7. Amélioration de la normalisation européenne, de l'évaluation de la conformité et de la qualité	40
a) <i>Normalisation européenne</i>	40
b) <i>Évaluation de la conformité et qualité</i>	41
8. Réponse aux besoins des PME	42
9. Communication commerciale et médias	43
10. Commerce et distribution	44
11. Énergie	44
III. Poursuite et amélioration de la protection des consommateurs	45
IV. Liens entre développement durable et marché intérieur	46
V. Mise en place des réseaux transeuropéens	47
1. Promotion d'une convergence des intérêts et coordination	48
2. Stimuler l'investissement privé	49
3. Assurer l'interopérabilité	50
4. Installation rapide des réseaux télématiques entre administrations	51
SECTION D - UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE DYNAMIQUE ET OUVERTE	53
I. Gestion de la frontière extérieure de l'Union	53
II. Réalisation de la politique commerciale commune dans le contexte du marché intérieur	54
SECTION E - RÉVISION ET ADAPTATION DU PROGRAMME STRATÉGIQUE	56
CONCLUSIONS	57
ANNEXES	58

Note de synthèse

Section A - Achèvement du cadre juridique de base

La section A du programme bat le rappel des propositions législatives qui doivent encore être adoptées pour établir le cadre juridique de base nécessaire au fonctionnement du marché unique et identifie les mesures à prendre pour introduire la concurrence dans les secteurs réglementés.

De manière plus spécifique, ces mesures comprennent:

- L'adoption des principales mesures tirées du Livre blanc de 1985, principalement dans les domaines du droit des entreprises, de la fiscalité et de la propriété intellectuelle et industrielle;
- Les actions garantissant la libre circulation des personnes, y compris l'adoption de propositions présentées par la Commission sur la base de son nouveau droit d'initiative découlant du traité sur l'Union européenne ;
- D'autres mesures soumises au Conseil, parmi lesquelles un certain nombre de mesures résultant de la suppression des contrôles aux frontières; des propositions sur l'exportation des biens à double usage; de nouvelles propositions sur l'harmonisation des règles techniques et sur le renforcement de la procédure de notification des nouvelles règles au niveau national (directive 83/189/CEE); d'autres propositions concernant la propriété intellectuelle et industrielle; une proposition de directive cadre pour la protection des données personnelles et des propositions dans le domaine des services financiers.
- Des mesures introduisant la concurrence dans les secteurs réglementés de l'énergie, des télécommunications et des services postaux.

Cette section attire également l'attention sur la récente décision prise par la Commission de retirer un certain nombre de mesures suite aux discussions qui ont eu lieu lors des Conseils européens de Lisbonne, Birmingham et Edimbourg.

Section B - Gestion du Marché unique

La section B du programme traite de la gestion du Marché unique.

Les actions prévues couvrent les domaines suivants:

- La nécessité de garantir la conformité et la transparence de la transposition des directives communautaires en droit national - Une communication sera présentée sur les moyens permettant de résoudre les problèmes qui se posent dans ce domaine et une série de mesures seront prises pour rendre plus accessibles les mesures nationales de transposition du droit du marché intérieur;
- La nécessité de garantir la qualité de la mise en oeuvre de ces mesures, en particulier en développant une coopération administrative plus étroite entre les administrations des États membres et entre ces administrations et la Commission -

Deux communications vont être présentées à cet effet fin 1993, l'une sur le cadre général de la coopération administrative et l'autre sur les procédures d'urgence. La première de ces communications contiendra des propositions sur les principes directeurs de la coopération administrative et les deux communications constitueront la base d'un nouveau programme de travail. Une série de mesures viendront appuyer la coopération administrative; elles comprendront des propositions sur le développement d'un réseau de communications et d'échange de données pour l'administration de l'Union. Les canaux actuels qui permettent le dialogue avec les États membres sur les problèmes qui font l'objet de procédures engagées par la Commission, seront renforcés. Les instruments destinés à prévenir l'apparition de nouvelles barrières comprendront l'élargissement du champ d'application de la procédure de notification aux dispositions du droit national susceptibles d'affecter la libre circulation des marchandises (voir section A) et la prise en considération de la nécessité de disposer de procédures similaires pour certains services. La Commission expliquera également comment elle fera usage du pouvoir de proposer des sanctions à la Cour en vertu de l'article 171 du traité.

- **Recours: accès à la justice et à la coopération judiciaire** - Des actions seront entreprises, en collaboration avec les États membres, pour améliorer l'accès à la législation communautaire, faciliter le recours aux juridictions nationales, renforcer la libre circulation des jugements et examiner comment traiter les conflits de lois dans le contexte du marché unique.
- **L'importance de l'évaluation des règles communautaires est soulignée.** Ceci se fera du point de vue de l'efficacité pratique de la législation ainsi que du point de vue de son effet plus large sur les entreprises et l'économie. A cet égard, le Comité économique et social a un rôle important à jouer. Différents réseaux existants seront également utilisés et une étude importante sur les effets économiques du marché intérieur sera lancée en 1994 pour publication en 1996. Pour améliorer l'information statistique qui contribuera à cette évaluation, des améliorations du système INTRASTAT sont envisagées.
- Cette section du programme attire enfin l'attention sur la nécessité de prévoir des ressources appropriées pour la gestion du marché intérieur.

Section C - Développement du marché unique

La Section C du programme concerne le développement du marché unique, c'est-à-dire la définition d'une conception plus dynamique de la réglementation du marché et l'identification de moyens permettant à la Communauté d'offrir à ceux qui opèrent sur le marché unique le plein usage de ses possibilités.

Elle énonce les actions qui doivent être prises dans les domaines suivants:

- **Assurer la transparence et appliquer le principe de proportionnalité lors de la préparation de la nouvelle législation communautaire** - Bien qu'elle n'envisage qu'un nombre limité de nouvelles initiatives législatives, la Commission propose de développer des orientations permettant d'évaluer la nécessité de ces initiatives dans le domaine du marché intérieur, d'améliorer la coordination à l'intérieur de la Commission et d'établir de nouvelles procédures pour la publication des projets législatifs concernant le marché intérieur à un stade précoce de leur processus d'établissement.

- **Les mesures concernant la communication et l'information** sont essentielles si l'on veut que les particuliers et les entreprises tirent pleinement profit du marché intérieur. La Commission développera une stratégie cohérente dans laquelle les institutions communautaires, les administrations nationales et les organisations non gouvernementales interviendront d'une manière systématique et coordonnée.
- **Nouvelles mesures destinées à améliorer l'environnement des entreprises** - Une série d'actions dans un certain nombre de domaines clés sont requises afin d'améliorer l'environnement dans lequel les entreprises opèrent. Celles-ci comprennent l'application de la politique de concurrence, elles conduisent à s'attaquer aux problèmes que pose l'amélioration des paiements transfrontaliers, de nouvelles propositions sur les transports, une action destinée à promouvoir, à l'échelle de l'Union, la protection de la propriété intellectuelle et industrielle, des améliorations dans le domaine du droit des sociétés, la création d'un régime fiscal favorable aux entreprises, à la fois dans le domaine de la fiscalité directe et de la fiscalité indirecte, l'amélioration de la normalisation européenne, de l'évaluation de la conformité et des systèmes de contrôle de la qualité, la consultation et l'évaluation des besoins d'actions dans les domaines de la communication commerciale (publicité, parrainage, marketing direct, promotion etc.) et des médias, des actions destinées à promouvoir la création de systèmes efficaces et compétitifs dans le domaine du commerce et de la distribution et des mesures destinées à accroître la concurrence et les opportunités pour les entreprises dans le secteur de l'énergie.
- **Nouvelles mesures destinées à améliorer l'environnement pour les consommateurs** - Il est essentiel de prévoir des actions destinées à promouvoir la participation du consommateur au marché intérieur si l'on veut que celui-ci fonctionne convenablement. Les domaines des garanties juridiques et commerciales et des services financiers bénéficieront d'une priorité particulière, ainsi que l'information destinée aux consommateurs.
- **La relation entre un développement viable à long terme et le marché intérieur** - Les objectifs du traité que constituent l'établissement du marché intérieur et une croissance viable à long terme et non inflationniste, respectant l'environnement, devraient se soutenir mutuellement. Une action est envisagée pour veiller à ce que tel soit bien le cas et à ce que les conflits éventuels soient évités ou résolus sur la base d'une approche cohérente.
- **L'établissement de réseaux transeuropéens** est un facteur clé de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur ainsi que de la croissance et de la cohésion. En tant que complément au Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, le programme stratégique définit des mesures destinées à promouvoir la convergence des intérêts et la coordination, une action destinée à stimuler l'investissement privé et à garantir l'interopérabilité technique des réseaux et, enfin, des propositions visant à développer rapidement des réseaux télématiques entre administrations.

Section D - Une politique extérieure dynamique et ouverte

La Section D du programme traite des effets externes du marché intérieur.

- **La gestion de la frontière extérieure de l'Union** exige que celle-ci agisse afin de veiller à ce que les services douaniers nationaux soient en mesure de jouer le rôle important qui leur incombe au nom de toute l'Union. Tel est l'objectif de l'initiative

"Douane 2000", en voie d'achèvement. Dans ce même contexte, des actions seront entreprises pour lutter contre la fraude douanière et la fraude fiscale ainsi que contre le commerce des drogues illicites.

- **L'achèvement de la politique commerciale commune dans le contexte du marché intérieur** - La mise au point d'un régime commun d'importations et d'exportations des marchandises et des services vis-à-vis du reste du monde est une condition préalable à l'établissement d'un niveau équivalent de concurrence au sein du marché intérieur. Un certain nombre de questions significatives à cet égard, seront traitées par la Commission dans les années qui viennent.

Section E - Révision et adaptation du Programme stratégique

La Section E met en exergue la nécessité de maintenir un processus constant d'évaluation du programme stratégique aboutissant à son adaptation au fur et à mesure de son évolution. Le Rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur fournira l'occasion de procéder à cette évaluation périodique.

Conclusions

Dans ses conclusions, la Commission propose que le programme stratégique soit lancé sur la base suivante:

- l'aval du Conseil sur les orientations générales fixées par le programme stratégique;
- un engagement ferme du Conseil d'accélérer les discussions sur les dix-sept propositions législatives tirées du Livre blanc de 1985 encore soumises à son examen, de manière à ce qu'elles soient définitivement adoptées avant la fin de 1994.

Introduction

1. Le marché intérieur fonctionne - mais il peut et doit être amélioré si l'on veut qu'il tienne ses promesses. L'Union a pour tâche immédiate de veiller à ce que, en fonctionnant correctement, le marché intérieur contribue à améliorer la croissance économique, la compétitivité des entreprises et l'emploi. Le programme stratégique dresse un tableau complet des actions prioritaires que l'Union doit entreprendre à cette fin.
2. Le contenu du programme stratégique a fait l'objet de larges discussions au cours des six derniers mois, à la suite de la publication, en juin dernier, de la communication de la Commission intitulée *"Renforcer l'efficacité du marché intérieur"*, accompagnée du document de travail *"Pour un programme stratégique sur le marché intérieur"*¹. Toutes les institutions communautaires ont répondu à l'invitation qui leur était faite d'examiner et de commenter le document de travail, ainsi que certains États membres et un nombre important d'entreprises et d'autres milieux économiques. Tous ressentent la nécessité d'une approche globale de la gestion du marché intérieur.
3. L'Union peut se féliciter du succès de son programme législatif d'établissement du marché intérieur, dont la plus grande partie est actuellement réalisée. Les éléments dont la Commission dispose lui indiquent que les biens, les services et les capitaux circulent librement sur tout le territoire de l'Union et que les problèmes qui se posent sont exceptionnels et temporaires. "Le" problème à résoudre, à savoir la libre circulation des personnes, fait actuellement l'objet de nouvelles initiatives dans le cadre des dispositions du Traité sur l'Union.
4. Mais il ne suffit pas d'adopter une législation au niveau communautaire dans un délai donné pour garantir l'établissement d'un véritable marché unique. Il faut veiller en permanence à ce que ce cadre juridique commun soit appliqué, qu'il soit largement compris, mis en oeuvre et, là où cela s'avère nécessaire, développé de manière cohérente pour répondre à de nouveaux besoins. En ce sens, la tâche de l'Union, loin de s'achever, ne fait que commencer.
5. S'assurer que l'espace de l'Union sans frontières intérieures devienne une réalité pratique et non simplement une réalité juridique sera un des principaux défis des années qui viennent. Cette tâche exigera de nouvelles actions, non seulement au niveau de l'Union, mais plus encore au niveau national. Sa réalisation mettra en jeu toute une série d'instruments politiques, parmi lesquels la législation supplémentaire ne jouera qu'un rôle mineur. Ce processus devra se baser sur le dialogue entre les autorités publiques et la société au service de laquelle elles sont placées et sur le partenariat entre les États membres et la Commission. Il faudra un certain temps pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché intérieur; l'objectif du présent programme stratégique est de fournir une "carte routière" qui rendra le parcours plus aisé et permettra peut-être de l'abrégé.
6. Le débat ouvert par la publication de la communication et du document de travail de juin 1993 a montré qu'il existe un large consensus en faveur de l'approche globale décrite dans ces deux documents et un grand nombre des commentaires reçus va dans le sens d'un renforcement de l'accent mis sur le lien entre le marché intérieur et les autres politiques de l'Union. C'est pourquoi le programme stratégique

¹ COM(93)256 final, du 2.6.1993

souligne le rôle important joué par la politique de concurrence, la politique de protection des consommateurs et la politique en faveur des petites et moyennes entreprises dans le fonctionnement efficace du marché intérieur. La **politique de concurrence** doit garantir que les libertés prévues dans le programme sur le marché intérieur ne soient pas érodées par des aides d'État, par les ententes ou les fusions anticoncurrentielles ou par les abus de positions dominantes: elle peut également contribuer à ouvrir le marché intérieur dans des domaines qui n'étaient pas couverts par le programme de 1992. La **politique de protection des consommateurs** protège les intérêts de ces derniers et leur confère le pouvoir de faire fonctionner le marché unique à leur profit, de manière à ce qu'ils bénéficient des améliorations qui résulteront de sa réalisation. Les mesures destinées à stimuler et à soutenir les **entreprises**, en particulier la création et le développement des **petites et moyennes entreprises** leur permettront également de tirer profit des avantages offerts par le marché intérieur et de faire face aux défis que sa réalisation comporte.

Le programme renforce également l'importance accordée à d'autres politiques étroitement liées à la réalisation des objectifs du marché intérieur:

- la **gestion efficace de la frontière externe de l'Union** et les progrès liés aux aspects de la politique commerciale sont essentiels pour que les particuliers et les entreprises puissent, tant dans l'Union que dans les pays tiers, tirer pleinement profit du marché intérieur, tout en évitant que se développent des pratiques illicites ou de nature à provoquer des distorsions de concurrence;
- la **politique de l'environnement** et la **politique d'établissement du marché intérieur** doivent être intégrées de manière à ce que les objectifs d'un développement de l'économie viable à long terme et de la garantie des "quatre libertés" soient réalisés et les conflits potentiels réglés de manière cohérente;
- les libertés qui concrétisent les principes du marché intérieur doivent également être exercées d'une manière qui tienne dûment compte de la nécessité d'assurer la **cohésion économique et sociale**.

7. Le présent programme est destiné à servir de guide concret pour les prochaines actions, qui devront être entreprises si l'on veut réaliser les ambitions que l'Union nourrit pour le marché intérieur et en tirer pleinement les bénéfices économiques. Il s'agit avant tout d'un document orienté vers l'action, axé sur la description des mesures jugées nécessaires pour réaliser le marché intérieur dans chacune de ses politiques. Les actions concrètes sont exposées dans les encadrés du texte.

8. La première partie du programme fait l'inventaire des **propositions législatives qui doivent encore être adoptées** pour établir le cadre juridique de base du marché intérieur. Elle comprend des mesures importantes tirées du Livre blanc initial de 1985, des propositions supplémentaires qui ont été présentées au Conseil depuis lors, de nouvelles propositions qui viennent tout juste de lui être présentées et qui concernent la libre circulation des personnes et des mesures introduisant la concurrence dans certains secteurs réglementés, tels que l'énergie, les télécommunications et les services postaux. La Commission a retiré un certain nombre de propositions qu'elle ne considère plus comme essentielles à l'établissement du marché unique.

9. La deuxième partie du programme concerne la nouvelle tâche qui consiste à **gérer l'espace de l'Union**, c'est-à-dire à veiller à ce que la législation de l'Union soit appliquée correctement et uniformément et évaluée de manière régulière pour que les particuliers et les sociétés puissent tirer profit du marché intérieur. Il ne s'agit pas d'un exercice bureaucratique, mais d'une condition nécessaire à l'établissement d'une concurrence loyale, à l'évitement des coûts inutiles qu'une administration inefficace

imposerait aux entreprises et aux consommateurs et au développement de la confiance qui doit accompagner un redressement économique durable. Un effort soutenu sera nécessaire, au niveau national comme au niveau de l'Union, pour que tous les intéressés se familiarisent avec les règles communautaires et soient parfaitement en mesure de les appliquer. Il s'avèrera également nécessaire d'éviter que les réglementations nationales ne créent de nouveaux obstacles au fonctionnement du marché intérieur au moment même où les anciennes barrières viennent d'être éliminées. Les citoyens ou les sociétés qui désirent se prévaloir de leurs droits en vertu de la législation applicable, devront également bénéficier d'une assistance. Cette partie du programme s'adresse davantage aux États membres qu'aux institutions communautaires, car elle exigera une prise de conscience de la réalité du marché communautaire unique dans tous les secteurs de l'administration nationale et dans la société toute entière.

10. Dans ce contexte, la Commission attire tout particulièrement l'attention sur la nécessité de prévoir, au niveau de l'Union comme au niveau national, des ressources appropriées qui permettront à l'Union de répondre pleinement au souhait d'une gestion efficace du marché unique. Les ressources actuelles de la Commission restreignent sérieusement ses possibilités d'action et son projet de budget pour 1995 sera élaboré pour tenir compte de cette situation.

11. En accord avec les résultats de la procédure de consultation sur le document de travail de la Commission, les principes directeurs nécessaires au développement du marché intérieur doivent se traduire par un engagement en faveur de la concurrence, par la nécessité de prendre en considération l'élargissement des objectifs des politiques de l'Union d'après le traité sur l'Union européenne et par la pleine exploitation des bénéfices économiques du marché unique.

La troisième partie du programme concerne le développement du marché unique, c'est-à-dire la définition d'une vision plus dynamique de la réglementation du marché et la recherche des moyens permettant à l'Union d'encourager ceux qui exercent des activités dans le marché unique à faire pleinement usage de ces possibilités. En accord avec les résultats de la procédure de consultation sur le document de travail de la Commission, les principes directeurs pour le développement du marché intérieur doivent se traduire par un engagement envers la concurrence, par la nécessité de prendre en considération l'élargissement des objectifs des politiques de l'Union dans le cadre du traité sur l'Union européenne et par la pleine exploitation des bénéfices économiques du marché unique. Outre un nombre limité de nouvelles initiatives législatives ayant pour but de compléter le cadre de base des règles communautaires pour l'établissement du marché intérieur, d'autres instruments politiques seront utilisés pour promouvoir le développement coordonné de réseaux transeuropéens, la stimulation de l'activité de normalisation européenne et de la politique de qualité et la compatibilité entre un développement durable et les objectifs du marché intérieur. Des mesures particulières seront prises également, conformément au programme pluriannuel en faveur des PME pour les années 1993 à 1996, récemment adopté par le Conseil, pour aider les petites et moyennes entreprises à s'ajuster à un environnement plus compétitif.

12. Prises toutes ensemble, ces mesures représentent une "deuxième étape" dans le développement du marché unique, dans lequel la plupart des règles fondamentales sont déjà en place mais où des actions supplémentaires sont nécessaires pour leur apporter une valeur ajoutée. La Commission tient à souligner que toute nouvelle initiative dans ce domaine sera fondée, comme le programme stratégique lui-même, sur la consultation la plus large possible des parties intéressées et tiendra compte du principe de proportionnalité. L'inscription du principe de subsidiarité dans le traité sur

l'Union européenne vise à assurer une prise de position la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, le traité de Maastricht subordonne la mise en oeuvre de toute nouvelle action à une démonstration de sa légitimité en terme de nécessité. Néanmoins, le principe ne peut être un prétexte à la remise en cause d'actions pour lesquelles la Communauté a reçu une obligation d'agir précise et incontestable dans certains domaines tels que le marché intérieur. Le marché unique appartient aux citoyens et aux entreprises de l'Union et ceux-ci doivent avoir leur mot à dire dans son développement. Le rôle de l'Union consiste à limiter son intervention à ce qui est nécessaire pour permettre aux agents présents sur le marché d'opérer au sein de celui-ci avec efficacité au niveau européen.

13. La quatrième partie du programme souligne les objectifs de la politique extérieure de l'Union dans le cadre de la gestion de la frontière externe et de l'achèvement de la politique commerciale commune. La cinquième partie rappelle que le programme stratégique doit lui-même être dynamique et capable de s'adapter aux changements. Ce qui suit représente le point de vue actuel de la Commission sur ce qu'il convient de faire pour tirer le meilleur profit du marché intérieur, mais ce programme devra être revu et adapté périodiquement, pour tenir compte des nouveaux développements et des nouveaux besoins. Dans ses futurs rapports annuels sur le marché intérieur, dont le premier paraîtra bientôt, la Commission a l'intention d'examiner les progrès réalisés en direction des objectifs fixés dans le programme et modifiera ce dernier si cela s'avère nécessaire. Le programme stratégique deviendra ainsi un instrument permanent qui indiquera quelles sont les priorités de l'action de l'Union dans ce domaine.

14. Dans ses conclusions, la Commission propose que le programme stratégique soit lancé sur la base suivante:

- l'aval du Conseil sur les orientations générales fixées par le programme stratégique;**
- un engagement ferme du Conseil d'accélérer les discussions sur les dix-sept propositions législatives tirées du Livre blanc de 1985 encore soumises à son examen, de manière à ce qu'elles soient définitivement adoptées avant la fin de 1994.**

Section A - Achèvement du cadre juridique de base

Le 1er janvier 1993 a marqué l'ouverture du marché unique. L'objectif prévu à l'article 7 A du traité a été réalisé, à l'exception de la suppression des contrôles d'identité sur les personnes aux frontières intérieures. Le Conseil a adopté 95 % des mesures du programme législatif de base prévu dans le Livre blanc présenté par la Commission en 1985. Il a également adopté un vaste ensemble de mesures supplémentaires qui complètent le programme initial de 1985, et d'autres mesures sont actuellement en cours d'examen.

I. Mesures du Livre blanc non encore adoptées

Le Livre blanc appelait des décisions dans tous les domaines de l'activité économique. La législation de base a été adoptée en ce qui concerne en particulier la suppression des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, les marchés publics, les droits d'accise, la suppression des obstacles techniques, la libre circulation des capitaux, des services financiers et d'autres services et la fiscalité directe et indirecte. L'adoption récente de la proposition de libéralisation du cabotage pour le transport de marchandises par route, à partir du 1er juillet 1998, constitue une percée importante pour la libre prestation de services.

Le marché intérieur se justifie notamment par la nécessité de permettre aux entreprises d'affecter plus efficacement leurs ressources. Une concurrence accrue dans un marché plus grand se traduira par une restructuration des entreprises et de leurs stratégies commerciales. Les propositions relatives au droit des sociétés, à la fiscalité des entreprises et à la propriété intellectuelle et industrielle faisaient en conséquence partie intégrante du programme. C'est pourquoi le Conseil doit, à présent, adopter prioritairement les dix-sept propositions restantes du Livre blanc:

- Le manque de coordination du droit des sociétés des différents États membres a fait obstacle à la mobilité des entreprises dans le marché intérieur. Des décisions importantes concernant la structure des sociétés anonymes et leurs fusions transfrontalières ont été bloquées en attendant l'issue de la discussion sur le statut de la Société européenne.
- Deux propositions visant à éliminer la double imposition sont encore soumises à l'examen du Conseil. La première vise à éliminer la retenue à la source prélevée sur le paiement d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés mères et filiales d'États membres différents. La deuxième concerne la possibilité pour les entreprises de prendre en compte les pertes subies par leurs établissements permanents et leurs filiales dans d'autres États membres. Outre ces propositions, la Convention d'arbitrage, qui établit une procédure d'arbitrage pour les cas à l'intérieur de l'Union d'établissement de rectification unilatérale, doit encore être ratifiée par quatre États membres.
- Dans le domaine de la propriété intellectuelle et industrielle, des décisions concernant la protection juridique des inventions biotechnologiques ainsi que les droits d'obtention végétale sont en suspens. En ce qui concerne le règlement sur la marque communautaire, le Conseil européen du 29 octobre 1993 a ouvert la voie à une solution en décidant d'établir l'Office communautaire des marques en Espagne.

II. Libre circulation des personnes

Les retards dans l'adoption des quelques mesures en suspens du Livre blanc n'ont pas entravé la réalisation de l'objectif que constituait la suppression des contrôles aux frontières intérieures sur les marchandises, les services et les capitaux. Ces contrôles, notamment les contrôles douaniers des personnes, ont disparu le 1er janvier 1993. Toutefois, la poursuite des contrôles d'identité a suscité de fréquentes critiques dans la population et dans le Parlement européen.

Ayant pris acte que l'objectif de la libre circulation des personnes n'avait pas été entièrement réalisé à la date du 1er janvier 1993, la Commission a redoublé d'efforts pour atteindre sans plus de retard cet objectif, qui constitue un élément essentiel de la construction européenne.

Elle a approuvé, à cet effet, une approche par étapes pour 1993:

- au cours d'une première étape, la Commission, continuerait à prendre des initiatives politiques, exercerait une pression constante afin que les progrès annoncés par les États membres en 1993 soient effectivement réalisés;
- au cours d'une seconde étape, la Commission procéderait au relevé des initiatives et déciderait, sans relâcher sa pression politique, d'éventuelles mesures supplémentaires à prendre, notamment sur le plan législatif.

Deux évolutions récentes sont susceptibles de faciliter l'action que la Commission a l'intention de mener au cours de la deuxième phase de sa stratégie:

- l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne offre, dans le cadre de son titre VI, de nouvelles possibilités à la Commission dans des domaines qui n'étaient couverts, jusqu'à présent, que par la coopération intergouvernementale;
- les pays du groupe de Schengen ont réaffirmé leur engagement à réaliser entre eux, la libre circulation des personnes pour le 1er février 1994: bien que ce résultat, une fois atteint, ne sera pas suffisant pour réaliser la libre circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de l'Union, il constituera un considérable pas en avant.

Ensemble, ces deux développements représenteront un grand pas en avant qui permettra à la Commission d'accroître la pression à travers la prise d'un certain nombre d'initiatives, à la fois dans le domaine communautaire et dans le cadre du troisième volet du traité sur l'Union européenne.

La Commission a adopté une proposition de décision du Conseil établissant la Convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union, ainsi qu'une proposition de règlement fondée sur l'article 100 C, visant à déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres. Ces dispositions seront bientôt suivies d'une proposition sur la base de l'article 100 C paragraphe 3 destinée à établir un modèle uniforme de visa.

Ces mesures, identifiées comme étant essentielles du point de vue de la suppression des contrôles aux frontières, doivent être envisagées en tant que partie intégrante d'une approche générale et cohérente destinée à réaliser l'objectif énoncé à l'article 7 A et doivent, afin d'être poursuivies, être complétées au moment opportun, par d'autres propositions.

III. Autres mesures en suspens au Conseil

Bien que l'activité législative de la Communauté doive diminuer considérablement après l'achèvement du programme du Livre blanc, le processus dynamique que

représente la réalisation du marché intérieur requiert toujours un certain nombre de mesures législatives permettant de prendre en considération les évolutions les plus récentes.

- Dans le domaine de la fiscalité indirecte, des mesures doivent être prises en ce qui concerne l'harmonisation des dispositions en matière de TVA sur les biens d'occasion, les oeuvres d'art, les antiquités et les objets de collection, les transactions sur l'or et le transport de voyageurs.
- La Communauté a présenté des propositions visant à interdire la mise en libre pratique, l'exportation et le transit des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates; elle a également proposé des mesures destinées à combattre la fraude dans le domaine des échanges commerciaux et agricoles afin d'éviter que la suppression des contrôles aux frontières n'aboutisse à des fraudes ou à des difficultés pour les consommateurs.
- L'objectif de la proposition de règlement du Conseil relatif à l'exportation de certains biens à double usage est d'établir les conditions dans lesquelles les contrôles à l'intérieur de l'Union pourraient être éliminés en s'assurant que tous les États membres appliquent des contrôles effectifs sur les exportations en s'appuyant sur des normes communes. L'examen de cette proposition se poursuit au Conseil.
- Bien que l'harmonisation des règles techniques, prévue dans le Livre blanc, soit achevée et qu'elle couvre des secteurs entiers tels que les produits agricoles et les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques et les voitures particulières, il existe dans ce domaine une tendance à créer de nouveaux obstacles aux échanges sous la forme de nouvelles mesures nationales. Le Conseil a adopté une position commune sur une proposition visant à étendre le champ d'application de la procédure de notification des nouvelles réglementations techniques (directive 83/189/CEE) afin de faciliter le contrôle de l'évolution au niveau national. D'autres propositions portent sur l'harmonisation technique des ascenseurs, des bateaux de plaisance, des appareils à pression, des véhicules à moteur autres que les voitures particulières, des métaux précieux et de la législation applicable aux denrées alimentaires.
- Le rapprochement des dispositions en matière de propriété intellectuelle et industrielle contribue largement au fonctionnement efficace du marché unique. La directive relative à la durée de protection du droit d'auteur notamment a été adoptée récemment. Outre que la ratification de la convention sur le brevet communautaire n'est toujours pas acquise, d'autres propositions importantes sont en cours d'examen. Celles-ci concernent la protection juridique des bases de données et, plus récemment, un règlement sur la protection juridique des dessins et modèles industriels et une directive sur le rapprochement des législations nationales en matière de protection des dessins et modèles dont l'objectif est la création d'un marché intérieur des produits incorporant des dessins et modèles.
- Dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, la Commission espère qu'une position commune sur le projet de directive-cadre sera adoptée en 1994. L'adoption de cette directive constitue une priorité étant donné l'accroissement des flux de données à caractère personnel dans les secteurs privé et public, résultant de l'exercice effectif des libertés dans le marché unique et de la suppression des frontières intérieures.
- L'ouverture des marchés financiers est l'une des principales conséquences du marché unique. Une proposition modifiant les directives relatives aux services financiers, destinée à renforcer la surveillance prudentielle des établissements de crédit, de l'assurance non-vie, de l'assurance vie et des sociétés d'investissement a été faite en vue d'accorder aux consommateurs une protection renforcée. La proposition portant modification de la directive de 1985, relative aux organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM), poursuit le même objectif. Les fonds de placement qui investissent dans les instruments du marché monétaire entrent maintenant dans le champ d'application de cette directive. Une position commune vient d'être adoptée sur un système de garantie des dépôts bancaires, qui constitue un instrument parallèle aux systèmes d'indemnisation des investisseurs présentés récemment et destinés à étayer l'approche du passeport communautaire. Diverses propositions prévoient des mesures facilitant les opérations financières. La directive relative aux fonds détenus par des institutions de retraite a pour objectif d'assurer la liberté de gestion et d'investissement des actifs des fonds de retraite. La modification de la directive sur les prospectus d'admission à la cote a pour objet de faciliter les transactions sur les titres de grosses sociétés dans plusieurs bourses européennes.
- Dans le secteur de l'énergie, tout comme dans d'autres secteurs, les entreprises, les produits, les investissements et les services sont soumis à toutes les dispositions du traité. Néanmoins, étant donné la nature particulière des produits liés au secteur de l'énergie, les contraintes régionales et locales ainsi que la nécessité de préserver la mission de service public impartie aux services concernés, une approche globale a été suivie afin d'introduire la transparence dans le fonctionnement du marché et de procéder à l'adaptation aux dispositions du traité, des règles de fonctionnement des réseaux de gaz et d'électricité.

Les éléments principaux de la transparence ont d'ores et déjà été introduits pour ce qui concerne les investissements et les prix. Ces éléments fournissent aux opérateurs les instruments d'information et de surveillance du marché.

Un projet de directive relative à l'attribution de licences pour l'extraction des hydrocarbures est actuellement discutée au niveau du Conseil et du Parlement. Cette directive représenterait un instrument additionnel et compléterait l'actuelle directive sur les marchés publics.

Afin de renforcer la compatibilité des secteurs du gaz et de l'électricité, ainsi que de faciliter le commerce et les échanges à l'intérieur de l'Union, tout en tenant compte des spécificités de ces secteurs, une première étape a été franchie grâce aux deux directives sur le transit de l'électricité et le transit du gaz naturel.

Les propositions pour la prochaine étape, ayant pour objectif d'introduire, entre autres, le concept d'accès aux tiers, sont actuellement discutées par le Conseil et le Parlement.

IV. Introduction de la concurrence dans les secteurs réglementés

Dans certains secteurs, où la législation nationale et l'octroi de droits exclusifs (monopoles) ferment l'accès au marché et empêchent la concurrence directe, le marché intérieur est loin d'être une réalité. La définition d'un cadre juridique adéquat, qui tienne compte des exigences de l'intérêt général et de l'objectif de la cohésion économique et sociale, constitue par conséquent une condition préliminaire à l'introduction de la concurrence dans ces secteurs, dont l'importance est primordiale pour les consommateurs et pour la compétitivité de l'industrie européenne.

Dans plusieurs secteurs, la Commission et les États membres réfléchissent à la manière de réaliser la libéralisation de certains secteurs réglementés de façon à promouvoir la concurrence intracommunautaire, tout en garantissant la réalisation complète des objectifs de service public (par exemple le "service universel"). Diverses approches ont été proposées, avec des taux de réussite différents, dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et des services postaux. Un train de mesures supplémentaires dans le domaine des transports aériens est en cours de préparation.

- Dans le secteur de l'énergie, la Commission a fait deux propositions de directive fondées sur les articles 57 paragraphe 2, 66 et 100 A visant à établir des règles communes dans les secteurs du gaz et de l'électricité². Dans l'intervalle, la Commission continuera d'engager des procédures d'infraction, en vertu de l'article 169, contre les États membres qui imposent des restrictions à l'importation et à l'exportation de gaz et d'électricité. Elle continuera également d'exercer une pression en faveur d'une harmonisation des règles de concession pour la prospection, l'exploration et l'extraction de gaz naturel et de pétrole, pour lesquelles le Conseil devrait prochainement adopter une position commune.
- Dans le domaine des télécommunications, le Conseil a soutenu la proposition de la Commission de libéraliser le domaine de la téléphonie vocale à partir du 1er janvier 1998³.
- En juin 1992, la Commission a adopté un Livre vert dans le cadre duquel elle a lancé une consultation sur la mise en œuvre d'un marché unique des services postaux⁴. Au vu des résultats de ladite consultation, la Commission pourrait envisager plusieurs options d'harmonisation et de libération en ce qui concerne, notamment, les livraisons express, le postage de publications, le publipostage et la correspondance transfrontalière.
- Dans le domaine des transports aériens, la Commission prépare une proposition pour la libéralisation des services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union.

² JO C 65 du 14.03.1992

³ Résolution du Conseil du 22.07.1993, JO C 213 du 06.08.1993

⁴ COM(91)476 final

Il convient de souligner que l'adoption du cadre juridique est une condition nécessaire mais non suffisante pour la libération des échanges à l'intérieur de l'Union et pour l'introduction de la concurrence dans ces secteurs. Pour qu'un marché intérieur fonctionne effectivement, ces règles doivent être strictement appliquées, de manière à ce que le cadre juridique inspire une confiance suffisante aux opérateurs économiques pour qu'ils en tirent tous les avantages commerciaux possibles.

V. Dispositions à retirer

À la suite des discussions qui ont eu lieu aux Conseils européens de Lisbonne, Birmingham et Edimbourg, la Commission a procédé à l'examen de l'ensemble de la législation communautaire afin d'amplifier l'effet du principe de subsidiarité. Les résultats de cette révision ont été présentés lors du Conseil européen, qui a eu lieu à Bruxelles en décembre 1993. L'objectif de cette révision est de déterminer quels points de la législation communautaire peuvent utilement être abrogés, remaniés ou simplifiés, soit parce qu'ils ne sont pas justifiés (critère de nécessité), soit parce qu'ils sont d'une efficacité douteuse (critère d'efficacité), soit en raison de leur caractère trop restrictif (critère de proportionnalité). La Commission a maintenant pris des décisions concernant le retrait d'un certain nombre de dispositions législatives dont plusieurs sont liées au marché intérieur, comme elle l'a indiqué dans son Rapport au Conseil européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité (COM(93) 545 du 24.11.1993).

Section B - Gestion du marché unique

Le programme du marché unique était destiné à mettre en place un cadre législatif pour une Union sans frontières. Cette phase, caractérisée par un effort législatif intense, est à présent terminée et l'accent doit être mis sur le fonctionnement effectif des règles du marché unique dans la pratique. Cela implique que la législation adoptée par la Communauté doit être correctement transposée dans le droit national, que les règles, une fois décidées, doivent être mises en application de manière stricte et uniforme et qu'il doit exister des moyens de recours efficaces pour les personnes physiques et morales lésées par des violations des règles du marché intérieur.

La transposition effective du droit communautaire est une tâche qui relève en premier lieu des États membres. Bien que 85 % des mesures nécessaires aient été adoptées, les États membres doivent accélérer le processus de transposition en ce qui concerne les mesures déjà en vigueur. Il va de soi que l'on attend de la Commission qu'elle s'assure que la transposition soit non seulement effective mais également correcte. La Commission peut contribuer à l'interprétation plus homogène de la législation communautaire. Il incombe également à la Commission de s'assurer que les États membres remplissent leurs obligations en matière de transposition et de vérifier *a posteriori* la conformité des dispositions législatives nationales, ce qui constitue une tâche d'envergure pour laquelle elle ne dispose pas, à l'heure actuelle, des ressources adéquates. Si les États membres manquent à leurs obligations en matière de transposition ou si celle-ci est incomplète ou incorrecte, la Commission n'hésitera pas à prendre les mesures appropriées en vertu de l'article 169 du traité. Celles-ci peuvent à présent consister en un recours aux dispositions de l'article 171 du traité concernant l'application de sanctions.

La mise en application relève normalement de la responsabilité des autorités des États membres, la Commission étant chargée de garantir que chaque État membre a prévu cette application et que le système qu'il a mis en place est fonctionnel. Toutefois, dans une Union sans frontières, la mise en application doit être effectuée sur la base d'une coopération et d'une assistance mutuelle entre les autorités des États membres ainsi qu'entre celles-ci et la Commission. Un effort important doit être fourni pour s'assurer que c'est systématiquement le cas dans tous les domaines du marché intérieur.

Dans un marché unique, les personnes et les entreprises doivent savoir qu'il existe des moyens de recours adaptés qu'elles peuvent utiliser si nécessaire. La Commission et les États membres, dans leurs domaines de compétence respectifs, doivent s'assurer de l'existence de ces moyens. Les dispositions du traité sur l'Union européenne sur la coopération judiciaire constituent un cadre utile à cet égard.

L'évaluation du fonctionnement des règles, tant en ce qui concerne les résultats pratiques que leur incidence sur les entreprises en général et sur l'économie, constitue un aspect essentiel de la gestion du marché intérieur.

I. Assurer la conformité et la transparence de la transposition des directives communautaires dans le droit national

La législation communautaire régissant le fonctionnement du marché intérieur consiste pour une grande part en directives, qui exigent de chaque État membre qu'il adapte sa législation nationale en arrêtant des mesures de "transposition" pour donner effet à la directive. Cette formule présente l'avantage, vu les diverses techniques législatives appliquées, de donner aux États membres une certaine souplesse en ce qui concerne la forme de la législation. Toutefois, elle oblige également la Commission à s'assurer que les mesures de transposition ont été adoptées et qu'elles correspondent effectivement aux prescriptions des directives.

Il s'agit là d'une tâche exigeante et complexe, d'abord par le nombre de dispositions concernées (par exemple plus de 300 directives dans le domaine de l'agriculture), ensuite le fait que de nombreux États membres transposent les dispositions d'une seule directive en adaptant plusieurs actes de leur législation nationale (parfois dix ou plus); enfin la complexité technique requise par ce sujet dans de nombreux domaines.

La Commission continuera de recourir à la combinaison de plusieurs méthodes pour s'assurer que les mesures de transposition sont complètes et conformes aux directives communautaires. Parmi ces méthodes figurent notamment:

- le contrôle intégral des textes par les services de la Commission: cette méthode n'est applicable que dans les domaines régis par un petit nombre de dispositions communautaires; dans d'autres domaines, les ressources actuelles ne permettent pas à la Commission de recourir à cette méthode;
- le recours à des consultants extérieurs: pour résoudre le problème de ressources limitées en personnel la Commission fait appel à des consultants extérieurs pour l'examen des mesures de transposition dans certains secteurs; l'expérience a montré que cette méthode a ses limites;
- les réunions multilatérales et bilatérales avec les autorités des États membres: des discussions avec les représentants des États membres peuvent faciliter l'interprétation des directives et contribuent à dégager les difficultés; des réunions bilatérales régulières sont également organisées pour traiter plus particulièrement de la transposition (voir ci-après);
- le contact direct avec les opérateurs économiques des secteurs concernés: les divers réseaux, par l'intermédiaire desquels la Commission maintient des liens avec les opérateurs économiques dans les différents secteurs, peuvent constituer une source d'information utile en ce qui concerne les difficultés soulevées par les mesures de transposition;
- les plaintes comme moyens de signaler les difficultés: cette méthode "passive" dépend des personnes et des entreprises conscientes des droits dont elles disposent en vertu de la législation communautaire et qui attirent l'attention sur les problèmes que leur pose le droit des États membres.

Un aperçu préliminaire des méthodes utilisées et des difficultés rencontrées en ce qui concerne le contrôle de la transposition dans certains domaines de la législation relative au marché intérieur figure à l'annexe 1. Dans de nombreux secteurs, les ressources disponibles sont nettement insuffisantes. En effet, l'ampleur du problème est telle qu'il mérite un examen plus approfondi afin de distinguer les méthodes les plus efficaces pour la maîtrise de cette tâche, les besoins précis en matière de

ressources et les possibilités de réduire le nombre de mesures de transposition nécessaires.

C'est aux États membres qu'il incombe principalement d'accorder une plus large publicité à leurs mesures de transposition. Toutefois, la Commission peut leur prêter assistance pour mettre ces mesures en évidence; les actions qu'elle peut entreprendre en la matière figurent ci-après.

1. Contrôle de la conformité des mesures de transposition

La Commission considère qu'il est nécessaire d'examiner de manière plus approfondie la façon la plus économique de garantir la conformité de la transposition eu égard aux problèmes de ressources mentionnés ci-dessus et à l'annexe 1. L'élargissement de l'Union accentuera inévitablement ces problèmes, tant en ce qui concerne la quantité de dispositions législatives que le nombre de langues. Les modalités de la coopération avec les États membres dans ce domaine devraient faire l'objet d'un examen, qui devrait à son tour être effectué en liaison avec une question qui a suscité des réactions très diverses, à savoir la possibilité de recourir à des règlements plutôt qu'à des directives dans certains cas ce qui a pour effet de limiter les besoins de transposition. Une communication sur ce sujet sera élaborée pour septembre 1994.

Afin d'aider la Commission dans son contrôle de la qualité de la transposition et d'accroître la transparence, les futures directives relatives au marché intérieur vont continuer à exiger des États membres qu'ils se réfèrent aux directives communautaires concernées dans leurs dispositions de transposition et, en outre, qu'ils fournissent des tableaux de transposition indiquant la correspondance entre les mesures communautaires et les mesures nationales. Cette procédure a fait ses preuves, notamment dans le secteur des services financiers. Les États membres seront également encouragés à fournir des tableaux de transposition pour la législation déjà adoptée.

Dans les domaines relatifs au marché intérieur où la Commission s'appuie surtout sur les plaintes pour repérer les difficultés, des mesures seront prises pour faire en sorte que les opérateurs économiques et les réseaux qui connaissent le mieux les méthodes propres attirent l'attention sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, allant, le cas échéant, jusqu'à la plainte formelle.

Les réunions bilatérales qui sont déjà organisées régulièrement avec certains États membres pour traiter de la transposition seront élargies à tous les États membres et l'accent sera mis davantage sur la conformité des mesures de transposition.

2. Donner l'accès à une information mise à jour sur les dispositions législatives nationales de transposition

Les entreprises et leurs conseillers doivent savoir où ils peuvent obtenir des informations sur la législation communautaire et sur les mesures nationales de transposition concernant leur secteur. Dans cette optique,

- une liste de toutes les sources qui mentionnent les références des mesures concernées ou qui en reproduisent intégralement le texte, tant dans les États membres que sur le plan communautaire, sera établie;
- la diffusion des imprimés et des bases de données de la Commission et de l'Office des publications officielles qui mentionnent les références de ces mesures sera renforcée;
- une enquête sera réalisée sur les besoins des utilisateurs et, en fonction des résultats de cette enquête, la base de données existante INFO 92 (et/ou les brochures qui en sont dérivées) sera adaptée d'ici à la fin de 1994;
- la base de données CELEX, gérée par l'Office des publications officielles, sera adaptée de manière à permettre une utilisation plus conviviale, sous la forme de fiches à remplir, et son menu de références relatives à des mesures nationales de transposition, y compris celles relatives au marché intérieur, sera mis à jour en 1994;
- un appel d'offres est en cours pour la création d'une version entièrement nouvelle de CELEX, à réaliser d'ici à la fin de 1995;
- la Commission examinera, en coopération avec les États membres et avec des éditeurs privés, les moyens efficaces de rendre les références ou les textes des mesures nationales de transposition plus aisément accessibles.

II. Garantir la qualité de la mise en application

Le principal instrument pour s'assurer que le droit communautaire est mis en application de manière effective et uniforme dans toute l'Union doit être un système de coopération adéquat et fonctionnel, établi entre les autorités responsables de la mise en application dans chaque État membre et entre celles-ci et la Commission. Cela devrait permettre de résoudre de nombreux problèmes de la manière la plus appropriée, mais lorsque la Commission considère qu'un État membre a manqué à ses obligations et engage une action contre lui, il convient de maintenir une possibilité de dialogue, afin que des solutions puissent être trouvées dès ce stade sur la base d'un accord mutuel, chaque fois que celui-ci est possible. Enfin, il y a lieu de prévoir des mécanismes destinés à garantir que de nouveaux obstacles ne seront pas créés, par exemple, par le biais de mesures législatives nationales qui entravent le fonctionnement du marché intérieur.

1. Coopération administrative

L'élimination des obstacles entre les États membres crée une situation nouvelle dans laquelle le droit communautaire et la manière dont il est appliqué dans les États membres revêtent une importance accrue pour les particuliers et pour les entreprises de l'Union. Tous doivent être persuadés que l'application du droit communautaire est aussi fiable et effective que celle de leurs réglementations nationales. Afin que l'attente du public à cet égard ne soit pas déçue, il est essentiel que les autorités responsables de la mise en application des dispositions relatives au marché intérieur restent en coopération étroite et se tiennent mutuellement informées. Cela est particulièrement vrai lorsque des problèmes potentiellement graves se posent aux consommateurs et exigent une réaction immédiate, mais cette coopération ne doit pas se limiter aux cas où la santé des consommateurs est en danger. Bien entendu, l'application incombe aux États membres et dans de nombreux domaines une telle coopération est déjà une réalité. Dans certains secteurs, comme celui des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, des douanes et de la fiscalité, et de la sécurité sociale, une coordination étroite est déjà pratiquée au niveau communautaire mais dans d'autres secteurs, l'application est très inégale d'un État membre à l'autre. La coopération déjà pratiquée, telle celle qui existe depuis 1959 dans le domaine de la sécurité sociale, nécessite le soutien de mesures spécifiques, en particulier le développement d'un réseau de communication et d'échange d'informations entre administrations.

1. Un cadre pour la coopération administrative

Dans cette perspective, la Commission transmet une communication parallèle au Conseil, qui sera examinée en décembre 1993 et qui vise à lancer un programme de travail destiné à faciliter la coopération administrative. Ce programme de travail est fondé sur:

- a) l'approbation par le Conseil de plusieurs principes directeurs en matière de coopération;
- b) l'engagement de la Commission de réaliser une analyse de la coopération existant dans les secteurs qui relèvent du marché intérieur, en particulier dans les domaines où la législation communautaire ne fournit pas encore de détails quant à la mise en oeuvre de ses principes directeurs, dans le but d'établir ou de renforcer la coopération là où cela s'avère nécessaire.
- c) des mesures de soutien prises par la Commission.

Dans une autre communication, dont la présentation est prévue pour la fin de 1993, la Commission examine les systèmes de réponse rapide mis en place pour répondre aux situations d'urgence qui apparaissent du fait du fonctionnement du marché intérieur et elle recommande certaines mesures pour le renforcement des procédures et une coordination plus poussée.

La Commission prépare également une communication sur la coopération entre la Commission et les autorités nationales chargées de l'application des règles de concurrence.

Etant donné le succès notable des "package meetings", instrument de partenariat entre la Commission et les Etats membres dont l'objectif est d'apporter des solutions non contentieuses aux litiges existants en matière de conformité au niveau national avec le droit communautaire, la Commission les étendra, selon les besoins, à tous les Etats membres et augmentera leur fréquence.

2. Soutien à la coopération administrative

La Commission, dans les limites de sa compétence et de ses ressources, mettra en oeuvre un programme de mesures de soutien dont la nature dépendra du secteur concerné mais qui porteront, en tout état de cause, sur les aspects suivants:

a) La création d'un réseau de communication et d'échange d'informations pour les administrations de la Communauté

Les besoins croissants de coopération administrative requièrent la création d'un système efficace, fiable et convivial de communication et d'échange d'informations entre les administrations, notamment par le biais du courrier électronique. Un système de courrier électronique, sur la base de la série de normes X400, est en mesure de fournir les capacités requises pour un grand nombre de types d'échange d'informations différents, à condition que les composants de ce réseau respectent tous les mêmes règles d'interopérabilité. Un réseau de courrier électronique de ce type ne peut être considéré comme véritablement opérationnel que si un nombre suffisant de systèmes y sont connectés et sont eux-mêmes interconnectés par l'intermédiaire d'un service opérationnel de courrier électronique qui permet de communiquer avec toutes les administrations concernées. La coopération administrative ne pourra tirer profit de ce système de communication que s'il est disponible partout; un nombre minimum de logiciels compatibles de quatrième génération et d'installations correspondantes est nécessaire. Les mesures à prendre sont les suivantes:

- introduction accélérée et à grande échelle d'un réseau de courrier électronique (EUROMAIL),
- associée à une coordination étroite entre les 13 administrations concernées,
- train de mesures d'accompagnement destinées à faciliter l'utilisation et le développement ultérieur du réseau.

La Commission propose que cette initiative soit prise rapidement par les pouvoirs publics des Etats membres afin de réaliser avec aussi peu de retard que possible un objectif prioritaire: la gestion efficace du marché intérieur, tout en contribuant directement à réduire les coûts pour les entreprises et les citoyens. A cette fin, la Commission souhaite:

- une décision rapide du Conseil en vue, d'une part, d'adopter une technologie unique (X400) pour le courrier électronique dans toutes les administrations concernées par la gestion du marché unique et, d'autre part, de créer les conditions nécessaires à une mise en oeuvre coordonnée et à un financement communautaire;
- l'installation progressive des systèmes nécessaires par les 13 administrations, c'est-à-dire à la fois sur le plan communautaire et à l'échelon national, dans les départements concernés par la gestion du marché intérieur et par le processus de prise de décision communautaire, sur la base des exigences d'interopérabilité adoptées en commun, ainsi que l'interconnexion des systèmes, afin d'établir un service de courrier électronique. Ce processus devrait être achevé d'ici à la fin de 1995;
- l'établissement de mécanismes communautaires de soutien financier, notamment par le biais du programme TNA/IDA, pour la mise en oeuvre d'EUROMAIL sur la base de principes adoptés en commun et de procédures transparentes;
- un ensemble de mesures d'accompagnement relatives à l'utilisation et au développement ultérieur du réseau EUROMAIL, parmi lesquelles, notamment, un dispositif de programmation donnant une idée complète des besoins, des règles et des procédures de sécurité communes; des règles harmonisées de protection des données; un échange d'informations sur les procédures administratives.

Dans l'analyse consacrée à la coopération administrative, une attention particulière sera accordée aux besoins d'échange d'informations des administrations, afin de déterminer le volume de la demande supplémentaire, de repérer les goulets d'étranglement et les réseaux manquants et d'établir les priorités de mise en oeuvre. Les résultats de l'analyse seront utilisés dans le projet de programme IDA (Interchange of Data between Administrations - Echange d'informations entre administrations) pour soutenir la mise en oeuvre coordonnée de projets d'intérêt commun et assurer l'interopérabilité entre les réseaux et les composants.

Autres mesures

b) l'établissement, par la Commission de manuels d'interprétation pour la législation et les communications interprétatives par la Commission, afin de faciliter une application cohérente, par exemple:

- Manuels d'interprétation
- dans le secteur des marchés publics, des manuels interprétatifs pour les fournitures, les travaux et les services (y compris l'eau, les transports, l'énergie et les communications) et, pour chaque État membre, un manuel sur les règles nationales applicables aux marchés publics;
- Communications interprétatives
- la révision de communications interprétatives sur les importations parallèles de produits pharmaceutiques et sur les procédures de réception et d'immatriculation des véhicules à moteur (1994);
- l'adoption de communications interprétatives pour les secteurs où l'examen de la situation dans les États membres a fait apparaître la nécessité d'assurer la libre circulation: labels de qualité, foires et expositions, importations personnelles de médicaments, distribution de quotidiens et de magazines, certaines formes de vente promotionnelle (1994-1995);
- l'adoption d'une communication interprétative sur l'application du principe de la reconnaissance mutuelle aux échanges de produits industriels.

Bien entendu, ces manuels et ces communications seront utiles non seulement aux autorités chargées de l'application, mais également aux opérateurs économiques concernés.

c) La poursuite des programmes existants d'échange de fonctionnaires entre les États membres, comme les programmes KAROLUS ou bien MATTHAEUS pour les fonctionnaires des douanes;

d) l'organisation de réunions ad hoc, de séminaires et de conférences sur les questions relatives à la mise en application;

e) la collecte, la traduction et la diffusion d'informations sur les structures et les pratiques nationales de mise en application;

f) sur la base de l'examen sectoriel, mentionné au point 1.b) ci-dessus, examen de l'éventualité d'un besoin d'une aide communautaire pour renforcer les infrastructures administratives.

Dans les domaines où la coopération fondée sur les directives communautaires n'en est qu'à ses débuts, comme, par exemple, la coopération scientifique pour les contrôles officiels de denrées alimentaires, les moyens appropriés doivent être fournis pour s'assurer que la coopération est effective.

Dans les domaines où la coopération est déjà étroite, on peut s'attendre à ce que les structures existantes continuent de fonctionner comme auparavant ou soient développées, comme c'est le cas dans la récente proposition relative aux douanes et à l'agriculture⁵.

2. Empêcher l'apparition de nouveaux obstacles

Il apparaîtrait peu utile de mettre en oeuvre le programme du marché unique pour éliminer les obstacles à la libre circulation si l'on tolérât que cette liberté fût entamée par des modifications législatives de détail décidées par les États membres.

La Commission souhaite souligner qu'il incombe aux États membres, d'examiner si la législation nationale prévue risque de mettre en danger, outre mesure, la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, telle que prévue par l'article 7 A.

Alors que la Commission a l'intention de prendre dûment en considération le principe de proportionnalité à l'égard de la future législation communautaire concernant le fonctionnement du marché intérieur, il appartient également aux États membres de faire preuve de retenue pour ce qui est du développement de la législation nationale,

⁵ Proposition modifiée de règlement (CEE) du Conseil, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles - COM(93)350 final, du 01.09.1993

dont les effets négatifs sur le fonctionnement du marché intérieur pourraient s'avérer disproportionnés par rapport aux bénéfices escomptés au niveau national.

Il ne faut pas en effet sousestimer l'impact négatif que pourraient avoir des activités réglementaires nationales dans des domaines où, conformément au principe de subsidiarité, la Communauté entend développer des actions communes fondées sur le recours à des instruments volontaires et consensuels (normalisation, accords intra professionnels etc.).

Un bon exemple d'instrument permettant à l'Union d'empêcher l'apparition de nouvelles entraves grâce à un procédure assurant la transparence est celui de la directive 83/189/CEE, qui impose la notification des lois ou normes susceptibles d'avoir des répercussions sur la libre circulation des marchandises. Une proposition de modification de cette directive, destinée à combler certaines lacunes en étendant la portée, a été transmise au Conseil. En ce qui concerne les services financiers, les exigences de notification pour les cas de refus de reconnaissance mutuelle des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des sociétés d'investissement (et également pour les cas où des sanctions sont applicables) figurent dans les directives y afférentes⁶. Les États membres doivent notifier à la Commission les cas dans lesquels ils refusent à des établissements l'autorisation d'implanter une succursale dans un autre État membre, et la Commission établit un rapport tous les deux ans.

Les actions décrites ci-après sont destinées à étendre ces procédures dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché intérieur.

1. Information mutuelle sur les règles nationales dérogeant au principe de la libre circulation des biens

Maintenant que nous avons un marché unique dans lequel la priorité est donnée à la reconnaissance mutuelle dans les cas où les règles nationales n'ont pas été harmonisées, il faudra prendre des mesures pour faire en sorte que, lorsqu'un État membre, afin de répondre à une obligation contraignante ou à l'un des motifs mentionnés à l'article 36 du traité, fait une exception au principe de la libre entrée de biens provenant d'autres États membres, la Commission et les autres États membres en soient immédiatement informés.

Seule la transparence pourra permettre d'éliminer rapidement les entraves à la libre circulation des biens

- soit, et de préférence, de façon volontaire par les États membres concernés,
- soit, si nécessaire, au niveau communautaire, avant que ces problèmes ne portent trop préjudice aux entreprises, aux consommateurs et, plus généralement, aux citoyens de la Communauté.

A la suite de sa communication au Conseil et au Parlement sur la gestion de la reconnaissance mutuelle des règles nationales après 1992, la Commission a récemment proposé la création d'une procédure simple d'échange d'informations entre les États membres et avec la Commission, qui permettra à l'Union de surveiller la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales qui n'ont pas encore été harmonisées à l'échelon communautaire.

2. Procédures de notification dans le domaine des services

La Commission est en train d'examiner si, dans le secteur non harmonisé, des procédures de notification plus formelles pour les nouvelles lois relatives aux services seraient nécessaires, du moins dans certains secteurs. Le premier exemple figurera dans le Livre vert sur la Communication commerciale dans le marché intérieur, actuellement en cours de préparation, qui envisagera l'introduction d'un régime de notification préalable des projets de lois nationaux dans ce domaine.

3. Sanction des infractions commises par les États membres

Le nouvel article 171 du traité permet à la Commission de saisir la Cour de justice si

⁶ Directive 89/646/CEE, art. 21; directive 92/49/CEE, art. 40; directive 93/22/CEE, art. 19.

un État membre n' a pas exécuté un arrêt de la Cour de justice, en indiquant le montant de la somme forfaitaire à payer par l'État membre concerné. Si la Cour de justice reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

La Commission doit préciser de quelle façon elle fera usage de ce nouveau pouvoir, ainsi que de certains autres pouvoirs qu'elle détient.

La Commission, en fonction des cas qui se présenteront, procédera à une réflexion sur les orientations et les critères qu'elle entend suivre dans le cadre de l'article 171 du Traité.

III. Recours légal: accès à la justice et coopération judiciaire

La gestion de l'espace de l'Union implique que les institutions nationales et communautaires disposent des moyens nécessaires pour faire respecter le droit communautaire et intervenir lorsqu'il est violé: c'est-là un principe fondamental de tout système juridique. La situation de l'Union à cet égard est unique, dans la mesure où l'application de la législation communautaire est, pour une large part, du ressort de juridictions différentes, en l'occurrence celles des États membres. Or, la mise en oeuvre du marché intérieur entraînera inévitablement un accroissement du nombre des cas dans lesquels des résidents d'un État membre devront faire valoir des droits dans un autre État membre; inversement, des doutes quant à la faisabilité ou à la facilité de telles actions peuvent constituer un obstacle de taille aux opérations transfrontalières, et donc au bon fonctionnement du marché unique.

Il n'appartient pas à la Communauté de rechercher une harmonisation qui gommerait les traits distinctifs des systèmes juridiques nationaux. Toutefois, tant les États membres que la Commission ont le devoir de prendre les mesures nécessaires pour ne pas laisser place aux doutes évoqués ci-dessus, de façon à ne pas faire obstacle au marché unique. Fondamentalement, cela signifie améliorer la connaissance du droit communautaire, de façon à ce que, sans préjudice de la juridiction de la Cour de justice en vertu du traité CE, les tribunaux nationaux soient à même de l'appliquer aussi largement que possible. A cet effet, il faudra engager des actions d'information, en veillant notamment à améliorer la transparence des textes juridiques communautaires, et aussi de formation en droit communautaire. Des questions plus vastes, par exemple comment faciliter l'accès aux tribunaux, devront également être examinées. Les conventions intergouvernementales de Bruxelles et de Rome revêtent une importance particulière pour le marché intérieur: leur ratification par les États membres doit être menée à bien, et il faudra également voir s'il est possible d'y apporter des améliorations.

Une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne les sanctions applicables en cas d'infraction à la législation sur le marché intérieur. Dans une déclaration figurant en annexe au traité sur l'Union européenne, les États membres ont reconnu que les mesures prises dans les différents États membres devraient aboutir à ce que le droit communautaire y soit appliqué avec une efficacité et une rigueur équivalentes à celles déployées dans l'application de leur droit national.

L'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, et notamment du "troisième pilier" relatif à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, offrira un nouveau cadre d'action dans ce domaine. La Commission s'efforcera de promouvoir des actions destinées à favoriser la coordination et la coopération dans le

domaine judiciaire entre les États membres et la Commission. Il sera également possible d'envisager des formes de coopération spécifiques avec la Cour de justice des Communautés européennes, notamment pour promouvoir une meilleure connaissance de la jurisprudence de la Cour.

Le programme d'action suivant sera mis en oeuvre de 1994 à 1996.

1. Améliorer l'accès à la législation

Adoption par le Conseil, en 1994/95, d'un Programme conjoint de diffusion des connaissances, destiné à assurer une meilleure diffusion de la connaissance du droit communautaire dans les milieux juridiques. Les autorités nationales compétentes et les milieux professionnels concernés (magistrats, juges, avocats, conseillers juridiques, greffiers, etc.) seront consultés à partir de début 1994. Ce plan devrait comprendre:

- des actions spécifiques destinées à améliorer la présentation, les supports et l'efficacité des moyens d'accès à la législation communautaire; ces actions s'appuieront sur des initiatives déjà en cours: la codification constitutive du droit relatif au marché intérieur, conformément aux besoins mis en lumière par la Commission; fourniture de textes consolidés de façon informelle et amélioration des bases de données INFO 92 et CELEX. (Voir aussi la section sur l'information et la communication);
- adoption d'une communication interprétative sur la responsabilité de l'État en cas de violation du droit communautaire (arrêts Francovitch et Bonifaci) en 1994/95, lorsque la Cour aura rendu son arrêt dans deux cas en cours d'examen dans ce domaine;
- adoption d'une communication interprétative sur la libre circulation des services, puis d'une autre relative au droit d'établissement. Des communications sectorielles plus spécifiques seront préparées en fonction des besoins;
- amélioration de la transparence des sanctions nationales, en demandant qu'elles soient systématiquement notifiées, en même temps que les mesures de transposition. Des dispositions appropriées seront à l'avenir incluses dans les propositions de législation relatives au marché intérieur et les États membres seront priés de communiquer toutes les informations requises sur les dispositions actuelles de leurs législations en la matière.

2. Encourager le recours aux tribunaux nationaux

Afin d'éviter que la Commission et la Cour de justice ne soient inondées de recours, les tribunaux nationaux devront pouvoir trancher un plus grand nombre de cas de conformité de règles ou de comportements au droit communautaire, dont le nombre devrait augmenter de façon substantielle à la suite de l'entrée en vigueur du marché intérieur. Deux initiatives sont prévues à cet effet:

- un Programme conjoint de formation destiné à améliorer les connaissances et la formation des milieux juridiques dans le domaine du droit communautaire. La préférence ira à des solutions simples, permettant d'éviter la création de structures superflues ceci comprendra une meilleure exploitation des opportunités offertes dans le cadre des activités des instituts européens tels ceux de Maastricht, Trier, Bruges et Florence, les approches adoptées tiendront compte des contraintes de temps auxquelles sont soumis les magistrats et les juges. Une recommandation, encourageant les États membres à accorder plus d'importance au droit communautaire dans la formation des jeunes juristes, sera incluse dans le Programme qui devrait être adopté en 1995/96;
- la Commission a publié un Livre vert sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché unique, qui examine les procédures nationales, tant judiciaires qu'extrajudiciaires, pour le règlement des litiges en matière de consommation, ainsi que les projets pilotes que la Communauté a subventionnés dans ce domaine, et met en lumière les difficultés qu'il y a à les appliquer en cas de litige transfrontalier. Les solutions proposées feront l'objet d'une large consultation.

3. Renforcement de la reconnaissance mutuelle des jugements

La Convention de Bruxelles a pour objet d'assurer que tout arrêt commercial rendu dans un État membre soit reconnu et appliqué dans les autres États membres avec un minimum de formalités. Elle constitue l'une des clés de voûte du marché intérieur.

L'extension de la Convention à l'Espagne et au Portugal doit encore être ratifiée par la Belgique, le Danemark et l'Allemagne.

Une analyse de l'efficacité de la Convention est actuellement en cours dans le cadre de la coopération judiciaire. La Commission jouera son rôle et prendra toutes les mesures éventuellement nécessaires une fois cette analyse achevée; elle rédigera un rapport intermédiaire fin 1994.

4. Le marché intérieur et les conflits de lois

Tous les États membres, à l'exception des Pays-Bas, devront mener à bien la ratification de l'extension à

L'Espagne et au Portugal de la Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles. Les approches traditionnelles du problème des conflits de lois en droit privé international ne tenant pas compte des exigences d'une coopération intracommunautaire sur un marché unique, une analyse de l'efficacité de cette Convention sera réalisée. Elle commencera par une enquête dans les États membres et auprès des parties concernées, qui pourrait servir de fondement à des propositions d'amélioration de l'application ou d'élargissement de la portée de la Convention.

IV. Evaluation des règles communautaires

Une évaluation systématique de l'efficacité de la législation relative au marché intérieur et des actions politiques y afférentes est indispensable si l'on veut corriger rapidement les carences du nouveau cadre et maximiser les améliorations économiques et sociales apportées par le Programme. Les chefs d'entreprises, les consommateurs, les autorités locales et nationales et les institutions communautaires ont tous intérêt à connaître de façon précise et détaillée l'impact du marché intérieur. L'objectif stratégique de la Commission est de mettre sur pied un réseau de contacts qui lui permettront d'organiser à cet effet la surveillance des actions entreprises par les différentes parties concernées. En facilitant la communication et les échanges d'idées et d'expériences entre les parties concernées, un tel réseau permettrait au cadre législatif du marché intérieur d'être affiné et amélioré.

1. Évaluation des résultats pratiques de la législation relative au marché intérieur

Le processus d'évaluation devrait s'articuler autour de deux axes. Le premier consisterait à contrôler dans quelle mesure les dispositions relatives au marché intérieur contribuent à éliminer les entraves aux échanges et à identifier les domaines dans lesquels elles devront être renforcées afin de produire pleinement les effets recherchés.

La suppression, depuis plus d'un an, des contrôles vétérinaires et sanitaires aux frontières intérieures de la Communauté rend nécessaire une évaluation de la législation européenne adoptée dans le secteur de la santé animale pour la mise en place du Marché unique. De nombreux problèmes sont apparus à la lumière de cette expérience. Il convient donc d'en tirer les conclusions et de prendre les mesures d'adaptation qui s'imposent. La libre circulation reste l'objectif de base de la réglementation et toute mesure doit être limitée à des exigences scientifiques et vétérinaires. Pour être efficaces, les mesures de lutte contre les maladies doivent être adaptées à la situation épidémiologique et la réglementation devrait être suffisamment souple pour permettre des adaptations tant par rapport à la situation vétérinaire qu'aux régions touchées. La confiance mutuelle devra être renforcée, l'identification des animaux échangés dans le Marché intérieur doit devenir une réalité sur le terrain. Enfin, les postes de contrôles agréés aux frontières externes devront respecter strictement les normes prévues.

La Commission renforcera la coopération avec le Comité économique et social, afin de cerner avec précision les domaines dans lesquels d'autres actions sont nécessaires, sur la base d'informations fournies par le CES, y compris celles recueillies dans le cadre des auditions du CES, auxquelles un certain nombre d'organisations représentatives seront invitées, afin de faire part de leur expérience en matière d'application de la législation relative au marché intérieur.

Elle renforcera également le recours aux comités consultatifs et de suivi dans le domaine de la législation technique sur l'industrie, l'agro-alimentaire, les transports, l'environnement, les services financiers, les marchés publics, les douanes, le commerce et la distribution, et étendra, le cas échéant, cette pratique à d'autres secteurs.

La Commission renforcera ses contacts avec des organismes ayant une expérience quotidienne de l'application des mesures relatives au marché intérieur et du fonctionnement des régimes de reconnaissance mutuelle, ainsi qu'avec d'autres organisations possédant des connaissances spécialisées, par le biais des actions suivantes.

- échange d'informations dans les deux sens avec le réseau d'Euro-guichets de la Commission, qui ont déjà fait la preuve, au même titre que les structures qui les accueillent, de leur valeur en tant que source d'information sur l'élimination des entraves aux échanges. La Commission propose de demander aux Euro-guichets de présenter des rapports annuels sur la façon dont les PME ressentent l'impact de la législation relative au marché intérieur.
- Réalisation d'études dans les régions transfrontalières à partir de 1994. Dans ces régions, en effet, les entreprises sont confrontées quotidiennement à des régimes et des pratiques administratifs et juridiques différents. On pourrait donc y tester si les initiatives prises dans le cadre du marché intérieur ont effectivement apporté des améliorations pour les opérateurs économiques, et voir si d'autres actions sont nécessaires.
- Organisation de groupes de travail sectoriels: si le volume des plaintes transmises à la Commission devait indiquer que la mise en oeuvre du marché intérieur pose des problèmes dans certains secteurs, des groupes de travail sectoriels seraient constitués par les services de la Commission, en coopération avec les organisations professionnelles concernées, afin d'étudier ces problèmes.
- Mise au point d'instruments de suivi sectoriels: la création, fin 1993, d'un observatoire au sein du comité consultatif pour les marchés publics, constitue un exemple parfait de ce type d'action. Dans le domaine des services financiers, la Commission présentera des études sur l'application et l'impact de la législation relative au marché intérieur au Conseil ou aux comités concernés de ce secteur. Il a par exemple été demandé à la Commission de présenter une série de 14 rapports sur des points spécifiques régis par des directives, par exemple un rapport sur le fonctionnement de la directive afférente à la réception des véhicules à moteur, qui doit être présenté fin 1994. La Commission lancera également des études spéciales sur la fourniture de réseaux ouverts (OPN) et sur la reconnaissance mutuelle des équipements terminaux.

2. Evaluation de l'impact global sur les entreprises et l'économie

Le deuxième axe porte sur l'évaluation de l'impact global du marché unique sur les entreprises et l'économie. Elle permettra d'adapter les politiques communautaires et nationales en fonction des effets structurels provoqués par l'achèvement du marché unique. Les informations sur l'impact réel de la législation relative au marché intérieur et des régimes de reconnaissance mutuelle pourraient par exemple faire apparaître des cas dans lesquels l'élimination des entraves physiques, légales et techniques aux échanges intracommunautaires pourrait être complétée par l'application de mesures de sauvegarde de la concurrence, afin que le marché intérieur produise pleinement son effet de garant de la concurrence. Des actions complémentaires, par exemple dans le domaine de la formation, pourront être nécessaires pour aider les entreprises ou les travailleurs à s'adapter à la nouvelle situation économique.

La Commission accordera une plus grande importance à l'analyse de l'impact du marché intérieur sur la dynamique et les stratégies des entreprises ainsi que sur les structures du marché, par le biais des actions suivantes:

- **Mise au point d'instruments statistiques pour évaluer les effets du marché intérieur.** Les discussions entre les services de la Commission concernés par ce projet ont commencé, en vue de recueillir des données en 1994.
- **Mise au point d'instruments statistiques pour des domaines spécifiques au marché intérieur:** les statistiques transmises par les États membres à la Commission conformément aux directives sur les marchés publics seront exploitées au moyen d'un système de gestion d'informations. Ce système fournira des indicateurs de performances statistiques faciles à manier ainsi que des rapports illustrant les progrès réalisés en matière d'ouverture des marchés publics. Des réseaux spécifiques d'information et de collecte de données sont actuellement mis au point dans le secteur des transports, dans le cadre du programme EURET.
- **Achèvement d'un règlement-cadre sur les statistiques commerciales,** remplaçant l'actuelle enquête annuelle sur la structure de l'industrie, et dont la portée s'étendra au secteur tertiaire, afin d'améliorer la disponibilité et la comparabilité des informations statistiques de haut niveau nécessaires pour évaluer l'activité économique en général et assurer le suivi des effets du marché intérieur en particulier.
- **Présentation spécifique de l'impact du marché intérieur sur des secteurs individuels** dans les futures éditions de *Panorama de l'Industrie dans la Communauté* (édition 1995), et présentation plus détaillée des aspects relatifs au marché intérieur dans les futurs rapports annuels de l'Observatoire des PME.
- **Constitution d'un réseau de centres de recherche ayant des références sérieuses en matière d'analyse du marché intérieur** (date limite: fin 94).
- **Exploitation des résultats d'études réalisées par les États membres.**
- **Lancement en 1994 d'une vaste étude sur les implications économiques et commerciales du marché intérieur.** La Commission prévoit de publier le mandat relatif à cette étude, qui en définira les paramètres et constituera une mise en route de l'analyse. Dans sa résolution du 7 décembre 1992, par laquelle il invitait la Commission à entreprendre une telle analyse, le Conseil avait demandé que cette étude examine l'impact du marché intérieur sur un vaste éventail de facteurs, parmi lesquels la cohésion économique et sociale, ainsi que sa contribution à une croissance durable non inflationniste respectant l'environnement.

3. Renforcement du système de collecte de statistiques INTRASTAT

L'abandon des formalités douanières au 1er janvier 1993 a conduit à la mise en place d'un système de collecte des informations statistiques sur les échanges de biens entre États membres directement auprès des entreprises (INTRASTAT).

Les changements induits par ce nouveau système sont d'une ampleur telle que les administrations nationales, qui n'ont disposé que d'un temps limité pour leur prise en compte, sont encore confrontées à des problèmes importants aussi bien au niveau de la collecte que du traitement des informations.

L'expérience acquise à ce jour et l'analyse de premiers résultats publiés incitent donc à la prudence. Néanmoins, les États membres et la Commission n'ont pas tardé à prendre pour à envisager des mesures de nature à améliorer sensiblement et rapidement le fonctionnement du système.

Les principales difficultés à surmonter sont les suivantes:

- **Le taux de réponse des entreprises** - La mesure de ce taux n'est pas aisée. Les données historiques par entreprises n'existent pas pour l'ensemble des États membres et la comparaison des résultats avec ceux de source fiscale n'a pas encore pu être systématiquement effectuée. Néanmoins, le taux de non-réponse a été estimé entre 10 et 25% du nombre des opérateurs, selon les États membres,

soit de 5 à 10% du montant en valeur. Ce phénomène, qui semble affecter principalement les petites entreprises, nécessite une mobilisation importante de ressources pour améliorer le taux de couverture. Suite aux actions de rappel menées dans la plupart des Etats membres, la situation tend à s'améliorer sensiblement.

- Le délai de transmission des déclarations - Malgré l'intense campagne d'information menée par les administrations nationales avec l'appui de la Commission, la parution tardive des réglementations n'a pas toujours permis aux entreprises d'adapter à temps leur organisation administrative. Il en a découlé des retards importants dans la transmission des déclarations qui se résorbent progressivement.
- La classification des marchandises - Le niveau de détail de la nomenclature combinée a entraîné principalement pour les PME non informatisées une complexité et une multiplication du nombre de lignes à déclarer. Ce dernier effet a été accentué par l'absence de seuil par transaction, les seuils étant fixés dans le nouveau système par entreprises en fonction de leur importance dans le commerce intracommunautaire. La fourniture de certaines informations par position de la nomenclature (masse nette notamment) a également parfois posé problème.
- Le lien avec la fiscalité - C'est l'une des caractéristiques majeures du système INTRASTAT. Les contraintes qu'il impose au niveau de la déclaration statistique pour la détermination de la période de référence ou pour le traitement de certains mouvements de marchandises (travail à façon par exemple) ne sont pas sans compliquer la signification économique des statistiques ou le rapprochement des deux sources.
- Le traitement des données - Le manque de temps pour l'adaptation des systèmes informatiques des administrations nationales a eu des répercussions négatives pour le traitement des données qui a occasionné des retards non seulement pour la mise à disposition des données intracommunautaires, mais indirectement aussi sur les échanges avec les pays tiers. Les services statistiques ont également dû faire face à l'accroissement sensible du nombre de lignes de déclaration à traiter. L'application des seuils a eu un effet simplificateur certain pour la grande majorité des entreprises mais a engendré une complexité du traitement pour les administrations nationales.
- Les outils informatiques et télématiques - Les produits développés dans le cadre du projet EDICOM, que ce soit pour faciliter la charge déclarative des entreprises ou pour automatiser les opérations de traitement auprès des administrations nationales sont maintenant d'une grande utilité mais ont connu un démarrage difficile du fait de leur arrivée tardive sur le marché et du temps dévolu à leur nécessaire mise au point. Face à ces difficultés, les administrations nationales et la Commission n'ont pas tardé à réagir et à prendre ou à proposer des mesures appropriées.

Il s'agit de celles visant à limiter le taux de non-réponse. Des campagnes d'information et de rappel des obligations déclaratives ont été menées dans la plupart des Etats membres au cours du premier semestre. Celles-ci commencent à porter leurs fruits.

En complément aux mesures prises par les Etats membres (rappel, redressement des données, enquêtes, amélioration des registres, la Commission a proposé un ensemble d'actions en cours de mise en oeuvre:

- mise en place d'un groupe de travail sur la définition de méthodes d'ajustement et d'estimation des données collectées.
- proposition de projets de règlements de la Commission en vue d'une simplification de la tâche des redevables notamment quant à la classification de certains types de marchandises, à la fourniture de la masse nette pour certains produits et à la déclaration des transactions de faible valeur;

- développement et adaptation aux besoins de chaque Etat membres des outils informatiques et télématiques;
- proposition d'un projet de règlement de la Commission en vue d'obtenir dans un délai raisonnable et de façon régulière les résultats des Etats membres;
- instauration d'un système d'échanges de résultats provisoires, à un niveau agrégé, précédant la mise à disposition des données détaillées.

En conclusion, il convient en premier lieu de souligner que la situation s'est sensiblement améliorée en cours d'année mais qu'elle est encore très variable selon les Etats membres. Les pays ayant opté pour une déclaration unique à des fins statistiques et fiscales (France, Italie) ou pour deux déclarations mais effectuées de façon concomitante (Grèce) ont été en mesure de disposer de statistiques détaillées dans des délais satisfaisants. Pour les autres, les retards observés dans la mise à disposition des résultats se résorbent. Cependant, le retour à une situation normale nécessite la poursuite des efforts engagés, en particulier au niveau de l'amélioration de la qualité et de l'actualité des données. Au stade actuel, la majorité des Etats membres considère qu'il n'y a pas lieu d'apporter des révisions de fond au système INTRASTAT et qu'il convient au préalable de s'assurer de l'efficacité des mesures d'amélioration proposées.

V. Ressources

La gestion du marché intérieur apportera une modification radicale des tâches tant de la Commission, qui devra assumer des responsabilités nouvelles en matière de supervision de l'application et du respect de la législation communautaire, que des Etats membres, qui devront coopérer plus qu'ils ne l'ont jamais fait. Ces changements se répercuteront également sur le niveau total des ressources consacrées, à l'échelon national et communautaire, au bon fonctionnement du marché intérieur.

Dans une certaine mesure, les ressources existantes pourront être suffisantes, à condition qu'elles soient employées différemment. Certains services de la Commission pourraient ainsi éventuellement affecter des effectifs plus importants au contrôle de la qualité de la transposition du droit communautaire dans les législations nationales, au traitement des plaintes émanant du public ou aux problèmes d'interprétation des directives en vigueur, dans la mesure où ils n'auront plus à consacrer la majeure partie de leur temps à l'élaboration et à la négociation de nouveaux éléments de législation communautaire. Il y a, toutefois, des limites à cette approche, dont certaines ont déjà été illustrées dans des sections précédentes du présent document: le volume des législations nationales à examiner sera sans doute très important, les plaintes ou les problèmes d'interprétation peuvent être complexes, enfin le même service pourra toujours être activement impliqué dans l'élaboration de la législation communautaire, y compris dans un nombre important de mesures d'application requises par la législation actuelle. Pour certaines tâches mentionnées, il est d'ores et déjà évident que les ressources existantes ne suffiront pas.

La Commission estime qu'une gestion efficace de la législation communautaire sur le marché intérieur nécessitera plus de ressources que son élaboration. Or, les ressources actuelles de la Commission en termes d'effectifs et de crédits budgétaires sont tout à fait modestes comparées à celles dont disposent les administrations nationales à cette même fin et compte tenu de ce que l'on attend de la Commission dans ce domaine. Si elle ne dispose pas de ressources accrues dans certains secteurs, la Commission ne sera pas en mesure d'exercer *correctement* ses

responsabilités.

Voilà pourquoi la Commission examinera, dans ses propositions pour le budget 1995, dans quelle mesure ses priorités devront être redéfinies, afin de mieux tenir compte du coût de la gestion du marché intérieur. Certaines des actions prévues dans ce programme, comme par exemple l'analyse des mécanismes de coopération administrative, permettront d'obtenir des informations complémentaires sur lesquelles baser les exigences budgétaires supplémentaires. La Commission espère pouvoir compter sur l'appui du Conseil et du Parlement européen.

Section C - Développer le marché unique

L'achèvement du cadre législatif fondamental prévu dans le Livre Blanc de 1985 et l'action pour garantir que la réglementation communautaire est effectivement et uniformément appliquée, comme cela est indiqué dans les parties précédentes de ce programme, représente déjà une contribution importante au bon fonctionnement du marché intérieur. La liberté de circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, objectif initial du Livre Blanc, constituera l'assise indispensable au redressement et la compétitivité future de l'économie de la Communauté.

Mais une conception aussi statique du marché unique, dans lequel la gestion de la réglementation actuelle est considérée comme suffisante, ne permettra pas de procurer tous les avantages économiques et pratiques du marché unique. Dans son document de travail de juin 1993, la Commission préconisait certaines mesures nouvelles, dont seulement quelques unes requièrent des initiatives législatives, qui étaient présentées comme le moyen de fournir une valeur ajoutée au cadre législatif communautaire en vigueur en s'attaquant à des problèmes qui n'avaient pas été nécessairement prévus dans le Livre Blanc et qui reflétaient les préoccupations et priorités des opérateurs du marché.

La réaction du marché a été forte et claire. L'idée qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine a été largement étayée par les réactions à la consultation lancée par la Commission sur le document de travail. Des organisations représentatives des milieux industriels et des milieux d'affaires ont vigoureusement soutenu la poursuite de l'harmonisation de la législation dans un nombre restreint de domaines, tels que la fiscalité directe ou la protection des droits d'auteur, et les petites entreprises ont insisté pour des mesures nouvelles susceptibles de les aider à profiter davantage des perspectives ouvertes par l'instauration du marché unique. Les organisations de consommateurs, tout en accueillant favorablement l'engagement de la Commission de protéger les intérêts des consommateurs, ont vivement conseillé une approche nettement plus ambitieuse. Un grand nombre de réactions, y compris celles du Parlement Européen et de certains gouvernements nationaux, a insisté sur la nécessité de souligner davantage le rôle de la politique de concurrence dans le fonctionnement du marché intérieur. D'autres ont évoqué la nécessité d'assurer la compatibilité entre la gestion du marché intérieur et l'engagement de la Communauté de soutenir le développement et la protection de l'environnement.

Les autres institutions communautaires ont également été en faveur de l'intégration d'une composante dynamique dans le Programme Stratégique. Le Parlement Européen a considéré que la Communauté devait se défaire d'un certain attentisme et poursuivre, dans le domaine du marché intérieur, une action nouvelle pour promouvoir la croissance économique. Le Comité Economique et Social a exprimé une large identité de vues avec les orientations de la Commission s'agissant du développement dans le marché intérieur, tout en mettant en exergue le besoin d'interaction avec les autres politiques communautaires et la nécessité d'une meilleure coordination en matière de réseaux transeuropéens. Les conclusions de la Présidence à l'occasion du Conseil Marché Intérieur du 27 septembre l'opportunité politique d'un programme, dans la mesure où cela apparaît approprié pour le développement, dans une optique dynamique d'un marché intérieur au service du citoyen.

En conséquence, la Commission propose une série de mesures qui représente une

"seconde phase" dans le développement du marché intérieur, basée sur un certain nombre de principes directeurs qui tiennent compte des nouvelles circonstances dans lesquelles se trouve l'Union.

- En premier lieu, il est nécessaire de promouvoir une meilleure concurrence au sein du marché intérieur. Les obstacles législatifs à l'entrée sur le marché, désormais supprimés, ne doivent pas être remplacés par des comportements anti-compétitifs de la part des opérateurs du marché. Les autorités publiques devront accroître leur vigilance afin de garantir que le marché intérieur soit effectivement ouvert à tous, dans des termes égaux.
- Le développement du marché intérieur doit tenir compte de l'élargissement des objectifs de la politique communautaire sous l'égide du traité sur l'Union Européenne, dont l'entrée en vigueur constitue un nouveau point de départ pour toutes les politiques de l'Union. La confirmation de l'importance de la politique de l'environnement, de la politique industrielle ou de la politique de protection des consommateurs, ainsi que de la nécessité des réseaux transeuropéens, doit conduire à une nouvelle réévaluation des politiques actuelles dans le domaine du marché intérieur.
- Le plein bénéfice économique du marché intérieur doit être exploité afin de s'assurer que les améliorations attendues au niveau des performances économiques et concurrentielles européennes puissent être accélérées. Ceci requiert une flexibilité nouvelle dans le choix des instruments de politique. Dans certains cas, il sera nécessaire de dépendre d'instruments et d'organisations volontaires, assistés et promus par les autorités publiques, selon les besoins, comme c'est le cas dans le domaine de la normalisation et de la qualité. Dans d'autres cas, tels le droit des sociétés, la fiscalité ou la protection de la propriété intellectuelle, par exemple, il sera nécessaire de fournir une réglementation communautaire plus favorable afin d'encourager les entreprises à opérer à l'échelle du continent. La mise en place également sur une large échelle, d'infrastructures physiques sous forme de réseaux transeuropéens, répond clairement à cet objectif;
- Enfin, le changement de l'environnement politique à l'intérieur de l'Union nécessite de nouvelles méthodes de travail pour le développement de la politique du marché intérieur. Toutes les initiatives communautaires plus importantes dans ce domaine doivent être basées sur la transparence et sur la vérification régulière du caractère opportun de cette politique; d'autre part, les citoyens sont devenus plus exigeants en termes d'information. Il est donc nécessaire de les informer, d'une façon efficace et systématique, sur les droits et avantages dont ils bénéficient dans le cadre du marché intérieur.

La section suivante présente donc un large éventail d'instruments politiques, dans lequel la nouvelle réglementation joue un rôle relativement réduit. Une grande partie de ce chapitre du programme concerne la promotion ou l'utilisation d'une approche volontaire pour atteindre les objectifs fixés par la Communauté. Toutefois, là où une législation supplémentaire est jugée indispensable au marché intérieur, elle sera élaborée conformément aux principes de transparence, de proportionnalité et d'étroite concertation, à l'instar de ce Programme Stratégique. La Commission se propose, dans les cas appropriées, de faire part de ses intentions législatives majeures suffisamment tôt pour permettre aux parties intéressées de l'informer sur leurs besoins et sur les modalités souhaitées en matière réglementaire.

L'identification des domaines où des initiatives réglementaires pourraient s'avérer utiles, indiquée ci-dessous, sera effectuée au cours de la première étape du programme; chaque proposition fera l'objet d'une nouvelle consultation.

Comme il est indiqué dans la section E ci-dessous, cette partie du programme fera l'objet d'une évaluation régulière dans le cadre du rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement du marché intérieur.

I. Transparence et proportionnalité des nouvelles mesures communautaires. Transparence des procédures. Communication et information

La transparence des procédures et des textes législatifs de la Communauté, de leur application et de leurs implications pour les particuliers et les entreprises est d'une importance primordiale si l'on veut rapprocher l'Union de ses citoyens. Afin d'évaluer les possibilités offertes par le marché intérieur et de pouvoir en faire usage, les citoyens de la Communauté ont besoin de connaître les lois auxquelles ils sont soumis. Il doivent également être assurés que de nouvelles lois ne sont introduites que lorsque cela s'avère nécessaire, qu'elles réduisent au minimum les coûts de mise en oeuvre et qu'elles sont cohérentes, tant en elles-mêmes que par rapport à la législation existante. Les actions présentées ici ont pour but de contribuer à ces objectifs; toutefois, les autres institutions communautaires, tout comme les États membres, devront également jouer leur rôle.

1. Transparence et proportionnalité dans la préparation des nouveaux textes législatifs communautaires

Afin de faire en sorte de la législation communautaire relative au marché intérieur soit tout à fait cohérente, chaque nouvelle initiative en la matière devra être évaluée en fonction d'un cadre analytique qui servira de guide à la Commission, depuis les premiers travaux préparatoires jusqu'à l'adoption du texte.

L'évaluation de la nécessité d'un texte législatif est une tâche que la Commission ne peut entreprendre sans consulter les parties concernées. Une procédure de publication des intentions de la Commission en matière législative, dès le début du processus d'élaboration de propositions de mesures communautaires, permettrait aux parties concernées d'avoir connaissance d'une intention de légiférer dès la phase initiale du processus et contribuerait également à encourager les propositions dans ce domaine.

Le principe de proportionnalité contribue au maintien de la cohérence, en garantissant que chaque intervention ne régleme que dans une mesure proportionnelle aux besoins réels et à l'efficacité nécessaire pour assurer la réalisation de ses objectifs.

Transparence, proportionnalité et cohérence de la législation

La Commission préparera, pour le milieu de l'année 94, en se fondant sur un examen initial déjà engagé dans le cadre du suivi du rapport Sutherland, des lignes directrices systématiques pour l'évaluation de la nécessité de nouveaux textes législatifs sur le marché intérieur, la forme qu'ils devraient prendre ainsi que leur cohérence interne et externe. Cette méthode tiendra compte des éléments suivants:

- origine de la demande d'intervention; identification des objectifs communautaires concernés;
- vérification de l'existence d'une entrave à la libre circulation au sens des articles 36 ou 56 du traité ou de la jurisprudence de la Cour, ou nécessaire à la sécurité juridique ou au bon fonctionnement du marché lorsque l'application de la reconnaissance mutuelle pose des problèmes pratiques;

- **impact économique de la mesure proposée:** avantages pour l'économie dans son ensemble (plutôt qu'uniquement pour le secteur directement concerné) et coûts supplémentaires qu'elle impliquera. La Commission examinera les méthodes permettant de réaliser semblable analyse coût/avantages, conjointement avec son engagement d'améliorer et de renforcer le système d'évaluation de l'impact sur le commerce et de prendre en considération l'usage d'analyses coûts/bénéfices détaillées lors de la préparation de la législation communautaire;
- application du principe de proportionnalité afin de déterminer comment assurer une harmonisation en ce qui concerne le type d'instrument (légal ou volontaire) et son contenu, et de faire en sorte que la mesure en cause n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir le respect des objectifs du traité. Les techniques d'harmonisation seront envisagées selon une échelle allant de la promotion d'instruments volontaires à une harmonisation intégrale en passant par une harmonisation optionnelle et une harmonisation minimale.
- la cohérence sera également assurée grâce à une amélioration des procédures de consultation interne de la Commission.

La Commission a approuvé, le 2 décembre 1992, une communication intitulée *"Une transparence accrue dans les travaux de la Commission"*, dans laquelle une procédure est prévue, notamment de notification. Il s'agit, pour la Commission, dans certains cas, de publier au Journal Officiel (Série C) un bref résumé de l'initiative envisagée, ainsi que des informations sur la façon de procéder pour obtenir des exemplaires du document. La Commission s'efforcera d'assurer que cette méthode soit effectivement mise en pratique.

Le recours à des Livres verts, en particulier, devrait être encouragé, afin de promouvoir une plus grande participation des parties concernées.

2. Communication et information

Pour que les citoyens et les entreprises de l'Union puissent profiter des avantages d'un grand marché sans frontières, ils doivent être informés sur les possibilités qu'il offre et disposer de canaux par lesquels ils puissent faire connaître leurs besoins. Cette nécessité s'impose pour différents aspects du marché intérieur, tels que l'accès à la justice, la coopération administrative, l'aide aux entreprises, notamment celle fournie par les organismes de conseil aux petites entreprises; elle est aussi traitée dans les sections du présent programme consacrées aux aspects en questions.

La Commission est en train de mettre sur pied une stratégie de communication impliquant l'ensemble des institutions communautaires, les administrations nationales et les organismes non gouvernementaux, de façon systématique et coordonnée. A cet effet, elle a adopté le 30.6.93 la communication "La politique d'Information et Communication de la Commission - Une nouvelle approche". Par ailleurs, le 5 mai 1993, elle avait déjà arrêté une première décision fixant les grandes lignes du renforcement de l'information et de la communication dans le marché intérieur. L'identification des principaux groupes cibles a permis d'établir que le grand public, les jeunes, les consommateurs, l'industrie et les entreprises commerciales, ainsi que les fonctionnaires nationaux compétents en matière d'information seront visés prioritairement en 1994. Ce renforcement se poursuivra par la définition des principaux objectifs (en commençant par les secteurs dans lesquels le manque d'information est le plus grand) et de rassembler les ressources nécessaires au niveau communautaire et national, sur la base d'un partenariat avec les États membres.

Pour ce qui est des informations qu'elle est chargée de fournir directement, la Commission fera plus largement appel à des spécialistes des médias pour diffuser d'une façon plus professionnelle et plus ciblée, des informations sur le fonctionnement du marché intérieur.

Les États membres sont bien placés pour organiser des campagnes de publicité, en raison d'une organisation déjà établie, des ressources plus grandes et de la connaissance des facteurs locaux dont ils disposent, et la Commission s'efforcera donc de coopérer plus étroitement avec eux dans ce domaine, par exemple en publiant une liste complète des campagnes d'information réalisées aux niveaux national et communautaire, en leur fournissant les publications nécessaires et l'accès aux bases de données communautaires.

Les associations professionnelles ont également un rôle à jouer, tant pour leur propre compte qu'à titre d'intermédiaires de la Commission (par exemple par l'entremise des Euro-guichets et du réseau des bureaux), et aussi pour faire connaître les besoins de leurs secteurs en matière d'information. C'est ainsi que des rencontres régulières avec des organismes représentant les PME peuvent être tenues en vue d'améliorer l'information de ces organismes au sujet des activités communautaires pertinentes.

a) Informations fournies par la Commission

- **Rapport annuel sur le fonctionnement du marché intérieur**
 - Il sera publié à la fin de chaque année, afin d'améliorer la transparence de la législation et de son application, étendant ainsi à l'ensemble du marché intérieur la portée de différents rapports⁷ relatifs à l'application du Livre blanc de 1985.
 - Le rapport annuel comprendra deux parties. La première est axée sur l'aspect politique et comprend un résumé du rapport ainsi que les principaux points survenus au cours de l'année écoulée. La seconde présente les informations les plus importantes sur le fonctionnement du marché intérieur et évalue les mesures prises dans les différents secteurs. Elle couvre donc la législation en vigueur avant 1985, le nouvel acquis communautaire ainsi que les mesures qui ne figuraient pas parmi les propositions du Livre blanc.
- **Bases de données**
 - La principale base de données fournissant des informations sur le marché intérieur est INFO 92, à laquelle ont été progressivement intégrées des "versions codifiées", dans les neuf langues officielles de la Communauté, de la législation communautaire relative au marché intérieur, qui viennent s'ajouter aux informations figurant déjà dans la base, qui portent sur la législation communautaire et les actes préparatoires, les références des dispositions de transposition nationales, des questions et réponses sur le marché intérieur ainsi qu'une section sur la politique sociale. La législation codifiée couvre actuellement les produits pharmaceutiques, l'agro-alimentaire et le droit des sociétés. Une nouvelle section, destinée à répondre aux principales questions sur l'ESPACE SANS FRONTIÈRES est actuellement mise en place à l'intention du grand public. Cette action, destinée à répondre aux besoins du grand public, sera activement poursuivie et renforcée en 1994. La façon dont ces informations sont diffusées devra évoluer afin de refléter les nouveaux besoins. A cet effet, une étude sera réalisée début 1994, comme nous l'indiquons ci-dessus au paragraphe "Donner l'accès à une information mise à jour sur les dispositions législatives nationales de transposition", à partir de laquelle les éventuelles modifications seront élaborées. La diffusion de la base de données INFO 92 sera améliorée en la rendant accessible sur les réseaux publics européens plus larges.
 - CELEX, aujourd'hui gérée par l'Office des publications officielles, reste la principale source de données en texte intégral sur la législation et la jurisprudence communautaires, y compris celles relatives au marché intérieur, et la Commission maintiendra des contacts étroits avec l'Office afin de s'assurer que le processus de modernisation en cours permette d'accélérer l'alimentation textuelle et d'accroître ainsi son efficacité.
 - TED, le bulletin quotidien des appels d'offres, fera l'objet de propositions destinées à le rendre plus accessible et plus convivial.

7

Communication du 2 décembre 1993 sur le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992. Suivi du rapport Sutherland (SEC(92)2277 final). Communication de la Commission du 2 juin 1993 "Renforcer l'efficacité du marché intérieur" et document de travail de la Commission pour un programme stratégique sur le marché intérieur (COM(93)256 final)

- **Informations imprimées**

- Une nouvelle brochure sur le marché intérieur sera publiée, début 1994, dans la série "L'Europe en mouvement"; elle sera ensuite mise à jour, dans la même année, afin d'englober le présent Programme stratégique. La plus grande partie du contenu d'INFO 92 est également disponible sous forme imprimée; cette documentation écrite sera étendue, dans le courant de l'année 94, aux questions et réponses relatives à l'ESPACE SANS FRONTIERES, ainsi qu'à la législation codifiée (en commençant par le secteur pharmaceutique), dans une compilation comprenant le texte original et les textes modifiés.
- La Commission étudie actuellement la faisabilité d'un périodique couvrant sa documentation et ses bases de données, qui servirait également de moyen de contact avec les administrations nationales.
- La Commission encouragera la production de guides et brochures sur les essais comparatifs.
- Un Guide européen pour les consommateurs dans le marché intérieur sera publié. Ce guide sera conçu pour fournir aux consommateurs des CE une vue d'ensemble, aussi simple que pratique sur ce que la politique européenne des consommateurs a apporté.
- La Commission améliorera la qualité et l'apport de sa "lettre d'information" sur le marché intérieur; elle sera publiée au moins trimestriellement à partir de 1994.
- Les guides actuels à l'intention des travailleurs migrants et concernant les différents systèmes nationaux de sécurité sociale seront mis à jour, de même que seront explorées les possibilités de fournir l'information sur d'autres supports, tels que les cassettes-video

- **Foires et expositions**

Une décision sera prise, au début de chaque année, à propos de la participation de la Commission à des foires et de expositions liées au développement du marché intérieur. Cette participation sera conçue sur la base d'une approche sectorielle et sera axée principalement sur les besoins du grand public.

- **b) Recours à des intermédiaires dans le domaine de l'information**

- La réseau des Euro-guichets, dont il est question dans la section consacrée à l'amélioration de l'environnement des entreprises, constitue un point de contact essentiel avec les PME, et la Commission organisera des séances de formation sur les questions relatives au marché intérieur;
- D'autres intermédiaires, proches des entreprises, seront également recherchés. Il pourrait notamment s'agir:
 - des associations professionnelles
 - des syndicats;
 - des chambres de commercen'accueillant pas encore d'Euro-guichets.
- Une fois sélectionnés, les intermédiaires se verront demander de définir leurs besoins en matière d'information.
- Des efforts seront faits afin que des membres du personnel de la Commission ou, le cas échéant, d'agences externes telles que TEAM EUROPE, participent à des séminaires, des réunions ou des ateliers avec ces intermédiaires, afin d'expliquer ce qui existe dans le cadre du programme "marché intérieur".
- La Commission pourrait accorder une aide financière à certains intermédiaires.
- La liste annuelle des "réussites" découvertes par l'intermédiaire des Euro-guichets sera publiée.
- La Commission soutient, sur la base d'un projet pilote, les dix Centres transfrontières d'information à la consommation, créés avec l'objectif de renforcer les achats dans les autres États membres et d'aider les citoyens à résoudre les problèmes qu'ils pourraient rencontrer lors d'achats transfrontières.
- La Commission a promu la mise en place de bases de données dans les centres de consommations de quatre États membres. Ces bases de données, interconnectées, ont pour objectif de fournir aux consommateurs un accès rapide à l'information concernant la législation sur la consommation applicable aux transactions dans lesquelles ils sont impliqués. Ce réseau sera étendu à tous les États membres pour la fin de 1994.

- **c) Partenariat avec les États membres**

- La Commission rédigera des textes sur des thème particuliers liés au marché intérieur, tels que la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, puis elle invitera les États membres à faire de même pour leur situation "nationale" spécifique, afin de publier une version différente pour chaque État membre soit:
 - sur CD-ROM, ou
 - sur support papier conventionnel.

- En réponse à de nombreuses demandes émanant de différentes organisations dans les États membres, la Commission étudiera la possibilité de produire conjointement de la documentation sur, par exemple, les marchés publics, l'agro-alimentaire, les produits pharmaceutiques, la législation codifiée ou des guides explicatifs. Un avis invitant les intéressés à soumettre des propositions de publication (sur support conventionnel ou électronique) ou des publications déjà parues sera publié au Journal officiel, afin de leur permettre de recevoir une aide financière de la Commission ou l'autorisation d'utiliser le logo de la Communauté.
- En vue d'assurer une coordination plus efficace, la Commission établira annuellement un répertoire des sources d'informations pertinentes aux niveaux national et communautaire.
- L'Office statistique européen, EUROSTAT, envisage de mettre en place un réseau de diffusion des statistiques communautaires en coopération avec les offices statistiques nationaux, ce qui assurerait une connexion de fait entre EUROSTAT et les services statistiques des États membres. L'objectif de cette action est de fournir à l'utilisateur final les informations dont celui-ci a besoin pour opérer efficacement dans le marché intérieur et ce, localement et dans sa propre langue.

d) Gestion de la politique d'information

- Si la Commission bénéficie d'un crédit budgétaire pour l'information relative au marché intérieur, le personnel dont elle dispose est limité, de sorte qu'il sera souhaitable, le cas échéant, de faire appel à des spécialistes.

Les actions d'information doivent poursuivre quatre objectifs, à savoir:

- la définition des messages et des thèmes clés;
- le partenariat avec les États membres;
- la fourniture d'informations spécialisées;
- le meilleur usage possible des ressources existantes (telles que la base de données INFO 92).

Dans le domaine de l'information destinée au grand public, des actions spécifiques, telles que la mise en place de lignes de réponse téléphoniques, seront poursuivies. Dans les domaines spécifiques, il sera fait recours à l'Eurobaromètre de la Commission pour les pré-enquêtes et les post-enquêtes.

II. Améliorer l'environnement des entreprises

Le programme du marché intérieur a été conçu à l'origine comme un moyen d'améliorer le cadre dans lequel les entreprises communautaires exercent leur activité. L'achèvement du marché intérieur offre aux entreprises de nouvelles perspectives commerciales sur les marchés des pays partenaires, ouvrant ainsi la voie à une croissance rentable des entreprises faisant preuve d'initiative. Le programme du Livre blanc de 1985 marquait un grand pas vers la réalisation de cet objectif. Le marathon législatif touchant à sa fin, l'attention peut se porter sur les actions complémentaires qui permettront aux entreprises d'exploiter efficacement le potentiel du marché unique.

L'un des principes directeurs du programme stratégique est d'éviter de trop lourdes contraintes réglementaires. Des mesures contraignantes qui, isolément, semblent tout à fait justifiées peuvent, lorsqu'elles sont prises conjointement avec d'autres dispositions réglementaires et administratives, peser d'un tel poids sur les opérateurs économiques, en particulier les petites entreprises, que l'activité, l'esprit d'entreprise et l'emploi s'en trouvent amoindris. La majorité des actions proposées ci-dessous visent à compléter les principales dispositions législatives du marché intérieur par des structures et des mécanismes facultatifs destinés à permettre aux entreprises de tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à elles. Dans certains cas, toutefois, la Commission estime qu'une nouvelle action législative est nécessaire afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Par ailleurs, force est de reconnaître que l'environnement juridique, fiscal et comptable dans lequel sont amenées à évoluer les entreprises de la Communauté ne reflète pas suffisamment la dimension et la dynamique du Marché intérieur. Une réflexion sur l'ensemble de cet

encadrement s'impose d'urgence.

La stratégie visant à améliorer l'environnement des entreprises s'articule autour des axes suivants:

- Mettre en oeuvre, par la Communauté et les États membres ensemble, une politique de la concurrence vigoureuse et efficace. Une telle politique est un complément essentiel au programme du marché intérieur pour faire en sorte que le renforcement anticipé de la concurrence ainsi engendrée ne soit réprimée par des accords ou des pratiques restrictives, par une concentration excessive des marchés ou la prolifération des aides d'État. En absence d'une politique de la concurrence efficace, le marché intérieur ne pourra pas délivrer pleinement les avantages escomptés en termes de capacité accrue des entreprises de l'Union à affronter la concurrence sur le plan international, ni de choix accru pour les consommateurs et de prix plus bas.
- **Parachever le cadre législatif et administratif nécessaire pour rendre le fonctionnement du marché intérieur plus efficace** - Sans préjuger le résultat de la réflexion d'ensemble évoquée ci-dessus, d'autres actions législatives sont nécessaires dans le domaine de l'impôt sur les sociétés, la protection des droits de la propriété intellectuelle et les paiements transfrontaliers afin de lever les derniers obstacles aux transactions et aux échanges à l'intérieur de l'Union. Les dispositions législatives et les procédures existantes et en projet seront réexaminées et simplifiées afin d'éliminer les contraintes réglementaires superflues imposées aux entreprises. Il est important de réaliser de plus amples progrès dans les domaines clé des transports et de l'énergie pour pleinement bénéficier du marché intérieur. La situation législative (et technique) concernant la communication commerciale dans le contexte du marché intérieur devrait également être prise en considération.
- **Créer et développer une infrastructure non réglementaire offrant un soutien complémentaire aux entreprises exerçant des activités transfrontalières** - L'Union doit promouvoir activement le renforcement de la normalisation européenne, le développement des infrastructures d'évaluation de conformité et encourager la convergence des instruments de gestion de la qualité. L'Union doit également mettre en place des structures juridiques facultatives pour les entreprises établies dans plus d'un État membre. L'accès aux réseaux de distribution et un secteur commercial compétitif sont également des éléments importants pour permettre au monde des affaires de participer au marché intérieur.
- **Répondre aux besoins des PME** - Les PME, qui représentent 99 % des entreprises communautaires et créent 70 % des emplois du secteur privé, peuvent éprouver certaines difficultés à faire face aux changements apportés à leur environnement par le marché intérieur. Il faut engager une action allant dans le sens du programme pluriannuel pour les PME (1993-1996) en accord avec la résolution du 11 novembre afin de garantir leur pleine participation aux bénéfices générés par le marché intérieur.
- **Politique industrielle** - Développer une politique industrielle en tant que partie intégrante des bénéfices intrinsèques du marché intérieur en termes de compétitivité, en mettant l'accent sur les progrès dans la recherche fondamentale et appliquée, de meilleures liaisons entre la recherche et l'industrie, ce qui permettra ainsi de développer un environnement favorisant le processus de commercialisation, une diffusion intensifiée du savoir disponible et d'une meilleure éducation et talents au sein de la force de travail et ceci à tous les niveaux, ainsi que des investissements d'infrastructure

1. Politique de concurrence

L'application rapide et stricte des mesures de sauvegarde de la concurrence constitue un complément indispensable aux efforts engagés pour éliminer les entraves légales et administratives aux échanges à l'intérieur de l'Union. Elle permettra d'éviter que d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles, de la part des sociétés ou des autorités nationales, n'enrayent la dynamique de concurrence qui doit être le moteur des avantages économiques que devrait apporter la réalisation d'un marché unique. Une politique de concurrence forte empêchera les entreprises qui tentent de tabler sur les ouvertures créées par le marché intérieur de voir leur action minée par de telles pratiques.

Dans le futur, la Commission a l'intention de renforcer ses possibilités d'intervention rapide, afin de pouvoir agir avec efficacité lorsque le fonctionnement du marché intérieur se trouve entravé du fait d'agissements contraires aux règles de concurrence de l'Union. A cette fin, tous les cas de pratiques anticoncurrentielles ou d'abus de positions dominantes qui pourraient être détectés par les responsables du contrôle et de l'évaluation du fonctionnement du marché intérieur seront systématiquement transmis aux services de la Commission chargés de la politique de concurrence. Sur la base de ces informations, et si le problème concerné semble mériter un examen plus approfondi, ces services devront établir s'il y a eu infraction aux règles de concurrence. Pour cela, il recourront de façon accrue à la possibilité qui leur est donnée d'engager une enquête de leur propre initiative.

La liste qui suit indique les domaines qui seront touchés par l'application des règles de concurrence l'année prochaine:

1. Application des mesures de sauvegarde de la concurrence: priorités

La Commission accordera la priorité aux mesures suivantes:

- achèvement d'un règlement sur les services de réservation informatisés pour le transport aérien de passagers;
- adoption d'un règlement relatif aux exemptions par catégorie pour les consortiums maritimes;
- extension de la portée de l'actuel règlement sur les exemptions par catégorie pour les transferts de technologie.

2. Simplification et application effective des procédures dans le domaine de la concurrence

La Commission continuera à rationaliser et à simplifier les régimes et les procédures, afin d'accélérer les décisions relatives à l'application du droit communautaire de la concurrence. La Commission a notamment l'intention d'adapter les dispositions relatives à la forme, à la teneur et à d'autres modalités des demandes et notifications mentionnées dans le règlement (CEE) n° 27/62, afin de les rendre plus faciles à utiliser.

3. Communications interprétatives prévues

- Guides sur les aspects juridiques et techniques du règlement sur les fusions (ex: calculs du chiffre d'affaires, définition d'une concentration)
- Communication sur les joint ventures de coopération et de concentration;
- Communication sur l'évaluation de contrats d'agents commerciaux en ce qui concerne l'article 85 du Traité;
- Révision de la Notification des accords de moindre importance

2. Améliorer les paiements transfrontaliers

Les entreprises et les consommateurs qui effectuent des paiements transfrontaliers sont pénalisés par les coûts très élevés des systèmes utilisés, ainsi que par les délais d'exécution souvent excessivement longs et le double prélèvement de frais. A la suite de l'adoption de son document de travail de mars 1992 concernant les problèmes liés

aux paiements transfrontaliers⁸, la Commission s'est engagée à prendre les mesures appropriées, y compris réglementaires dans le cas où certains organismes financiers ne prendraient pas les dispositions nécessaires pour proposer des services de paiements transfrontaliers plus transparents et plus efficaces. Répondant à cette pression exercée par la Commission, les associations européennes du secteur du crédit ont élaboré des *Lignes directrices du secteur bancaire européen pour une information à la clientèle sur les paiements à distance transfrontaliers* qu'il était prévu d'appliquer au 31 décembre 1992. Une étude de la Commission réalisée au début de 1993 a cependant estimé que ces lignes directrices apportaient peu d'améliorations concrètes en matière de transparence, de coût, de délais et de double prélèvement de frais.

La Commission va bientôt tirer les conséquences de cette consultation. Quelle que soit l'option retenue, on ne pourra pas écarter la possibilité d'une intervention législative dans de très brefs délais, si les arrangements existants dans le cadre volontaire s'avèrent insuffisants pour réaliser des progrès concrets en ce qui concerne la transparence des informations, la prévention du double prélèvement de frais et les délais d'extension.

3. Transports

Les transports jouent rôle décisif dans le développement du Marché intérieur. Ils permettent la réalisation physique de deux de ses objectifs fondamentaux: la liberté de circulation des personnes et des biens.

La future stratégie de la politique commune des transports est contenue dans le Livre Blanc de 1992 sur "Le Développement Futur de la Politique Commune des Transports". Ce document précise les détails de la construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable - car seule une mobilité durable pourra garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le programme vise, entre autres, à "abolir les restrictions à la fourniture des services de transport pour que l'élimination des barrières administratives, techniques, fiscales, douanières et autres aux échanges puisse produire ses pleins effets".

Les défis auxquels doit faire face le secteur des transports en Europe exigent l'adoption d'une stratégie globale et ambitieuse. L'approche développée répond aux besoins économiques et sociaux et intègre :

- une amélioration et une utilisation plus rationnelle des infrastructures,
- une sécurité accrue pour les utilisateurs,
- des conditions de travail plus équitables,
- une meilleure protection de l'environnement.
- le renforcement de la dimension externe du marché intérieur

La future stratégie contient le développement d'une politique d'infrastructures et d'équipements, pour permettre, entre autres, l'intégration des régions périphériques les moins développées de la Communauté dans le marché intérieur avec tous les avantages qui en découlent.

Pour garantir la cohérence du marché intérieur, il est particulièrement important d'appliquer dans le domaine des transports les règles communautaires sur les concentrations et les aides d'Etat, du fait de l'existence de monopoles (souvent publics) et d'oligopoles nationaux, en particulier dans les secteurs des chemins de fer et du transport aérien, dont beaucoup sont traditionnellement protégés. La

suppression des barrières entre ces marchés jusqu'ici segmentés ouvre la voie à des nouveaux développements transfrontaliers.

Actions

- Dans le domaine des transports internationaux de marchandises par rail, la Commission formulera les prolongements législatifs prévus par la Directive 91/440/CEE du Conseil du 29.7.1991
- En ce qui concerne les Voies navigables, la Commission évaluera le système du tour de rôle et les conséquences sur l'organisation du marché
- Des systèmes de statistiques fiables et comparables pour tous les modes de transport, seront mis en place.
- La Commission prépare également des propositions concernant :
 - location de véhicules à moteur - début 1994
 - contrôle technique des limiteurs de vitesse pour les poids lourds, les autocars et les autobus - fin 1994
 - adaptation au progrès technique du tachographe - début 1994
 - harmonisation des certificats nationaux de conduite des bateaux de navigation intérieure - début 1994

Voir également le chapitre ci-dessous sur les réseaux transeuropéens.

4. Propriété intellectuelle et industrielle

Dans ce domaine, la politique menée doit évoluer constamment. Les progrès technologiques et les aspects internationaux de la protection de la propriété intellectuelle font de plus en plus l'objet de discussions au sein du GATT et de l'OMPI. Compte tenu du niveau d'intégration atteint au sein du marché intérieur, l'action de l'Union doit cependant s'inscrire dans un cadre plus structuré. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, l'action de la Communauté vise en premier lieu la libre circulation des biens et services couverts par des droits de propriété intellectuelle ou industrielle. En éliminant les obstacles qui s'opposent à la protection de la propriété intellectuelle et industrielle pour l'ensemble de l'Union et en assurant un haut niveau de protection, l'action de la Communauté aide à promouvoir la compétitivité des entreprises et à stimuler la recherche et l'innovation de ses États membres. La Commission continuera, selon des pratiques bien établies, de consulter les parties intéressées avant d'élaborer des propositions d'actions de la Communauté dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle et industrielle.

Actions

- Afin de disposer d'un moyen supplémentaire de protéger les inventions techniques en dehors des régimes communautaires de brevets existants, la Commission examinera la question de l'harmonisation des systèmes nationaux de modèles d'utilité. Cette forme de protection est propice à l'innovation et bien adaptée aux besoins des PME en matière de protection de la propriété intellectuelle. La Commission prévoit de publier un *Livre vert sur les modèles d'utilité* d'ici le mois de septembre 1994
- Suite à deux séries de consultations engagées avec les parties intéressées, la première en 1988 et la deuxième devant s'achever fin 1993, sur la copie privée de matériel audio et audiovisuel, la Commission examinera l'opportunité d'une action.
- Droit d'auteur et droits voisins: sur la base des consultations engagées avec les parties intéressées dans le domaine des droits de suite et de reprographie, la Commission examinera l'utilité et la nécessité d'harmoniser les législations. Un examen sera également entrepris sur les conséquences pour le marché intérieur de la doctrine d'épuisement des droits d'auteur.

- Afin de lutter contre le problème de l'érosion de la protection des brevets à vie déposés pour les produits phytosanitaires, la Commission va préparer une proposition en vue de l'introduction d'un certificat de protection supplémentaire pour ces produits.
- La Commission examinera les conséquences de l'arrêt récemment rendu par la Cour de justice sur l'interprétation de l'article 6 du traité CE, en vue d'élaborer une action de l'Union dans le domaine de la propriété intellectuelle et industrielle⁹. En se fondant sur les résultats de cet examen, la Commission prendra les mesures nécessaires que les principes légaux énoncés par la Cour de justice prennent toute leur valeur.

5. Droit des sociétés

Le droit des sociétés constitue un domaine dans lequel les progrès réalisés au niveau communautaire sont insuffisants. Pourtant, plus que jamais, les objectifs poursuivis par la Communauté à travers ses efforts d'harmonisation dans le domaine du droit des sociétés et de la comptabilité restent valables - les objectifs sont la mobilité des entreprises en vue de leur permettre de bénéficier des avantages d'un marché unifié, l'égalité des conditions de concurrence entre entreprises établies dans des Etats membres différents, la promotion des relations commerciales entre les Etats membres, la stimulation de la coopération entre les entreprises au delà des frontières, la facilitation des opérations de fusion et d'acquisitions transfrontières. Des mesures communautaires sont nécessaires pour instaurer des structures juridiques facilitant l'établissement et les investissements transfrontaliers et pour aplanir les divergences existant entre les différentes législations nationales qui découragent ou pénalisent ces activités. Une attention toute particulière devra être accordée à l'amélioration des exigences en matière d'information financière dans le cadre de l'Union; ceci pourrait également accroître l'influence de l'Union dans les discussions concernant l'harmonisation comptable au niveau international.

L'encadrement législatif dans le domaine du droit des sociétés a connu des développements importants au cours des années 70 et 80. Toutefois, certaines propositions sont toujours bloquées au Conseil, voire au Parlement (propositions de 5ème directive, de 10ème directive, de 13ème directive). Certaines des difficultés, notamment liées au transfert du siège et à la fusion entre entreprises, qui sont déterminantes pour la mobilité des entreprises à l'intérieur d'un marché unifié, font l'objet de la proposition de statut de la société européenne. Celle-ci serait un véhicule souple à la disposition des entreprises, qui faciliterait leur mobilité. Les efforts en vue de l'adoption de ce statut doivent se poursuivre. De même, sur la base de la large consultation à laquelle elle est en train de procéder avec les Etats membres, la Commission devra apprécier si sa proposition de 13ème directive sur les OPA correspond aux besoins des entreprises et si l'OPA, en tant qu'instrument de redéploiement des entreprises sur un marché unique, doit faire l'objet d'une réglementation plus ou moins détaillée au niveau communautaire.

Actions

- Au delà de la poursuite des efforts visant à doter les entreprises d'instruments devant faciliter leur déploiement dans le Marché Intérieur, la Commission a l'intention d'entamer une réflexion de fond sur l'encadrement juridique des entreprises dans un marché unique, afin de déterminer les conditions optimales de leur évolution sur ce marché et les moyens nécessaires à mettre en œuvre afin de réaliser ces conditions; cette réflexion débouchera dans le courant de 1994 sur une communication éventuellement assortie de propositions d'action, en vue d'une consultation des Etats membres et des milieux intéressés.

- Un certain nombre de problèmes en matière de comptabilité n'ont pas été explicitement traités dans les actuelles directives comptables. Amender ces directives afin de fournir des solutions à ces problèmes et par là améliorer la comparabilité des comptes soulève quelques difficultés et ne pourra vraisemblablement pas produire de résultats concrets dans une période de temps acceptable. Au lieu de cela, la Commission va explorer d'urgence, en coopération avec les comités de contact des normes comptables, les États membres et les autres parties intéressées, d'autres moyens pour encourager la convergence. Ces discussions seront basées sur les principes contenus dans les actuelles directives comptables. Elles tiendront également compte et s'efforceront d'influencer les développements internationaux.
- La Commission va réfléchir aux actions susceptibles d'améliorer la comparabilité des informations financières publiées par les entreprises, ce qui permettrait de faciliter les échanges et les investissements transfrontaliers et de stimuler le développement d'un marché de capitaux européen.
- Des efforts seront également entrepris afin d'éclaircir le rôle, la position et la responsabilité du commissaire aux comptes et de définir sa responsabilité vis-à-vis de l'entreprise et des tiers. Cette action contribuera à améliorer la fiabilité des informations financières publiées.
- La Commission va réfléchir sur les moyens d'organiser la mise en œuvre des législations nationales de manière à tenir compte des relations existant entre les filiales et les sociétés mères établies dans différents États membres. Cette simplification a pour but de s'assurer de l'adéquation des obligations imposées aux sociétés mères lorsque les activités se déroulent à ce niveau et de modifier les obligations en fonction des besoins du groupe (accords de coopération assortis de certaines garanties légales par exemple).

6. Création d'un régime fiscal favorable aux entreprises

a) Fiscalité indirecte

A part les inévitables difficultés de mise en route du nouveau système, qui ont été rapidement surmontées, le régime général entre assujettis a bien fonctionné, permettant d'assurer la libre circulation des marchandises. Cependant, les opérateurs ont confirmé certaines rigidités excessives des dispositifs adoptés, notamment en matière de TVA, en ce qui concerne les transferts imposables, le travail à façon, certaines prestations et travaux sur biens meubles corporels, les transactions en chaîne, les opérations triangulaires.

Ces difficultés, examinées dans le cadre du Comité d'écoute des entreprises, soit ont pu trouver des solutions pratiques en collaboration avec les administrations nationales, soit ont fait ou feront prochainement l'objet d'initiatives législatives de la part de la Commission. La directive du 14 décembre 92 a considérablement simplifié les opérations triangulaires. D'autres mesures de simplification feront l'objet de nouvelles propositions de la Commission avant la fin février 94.

Le rapprochement des taux de TVA (taux minimum commun de 15% pour le taux normal de TVA) et des droits d'accises en vigueur depuis le premier janvier 93 a garanti la réalisation de l'un des principes fondamentaux du grand marché, la liberté pour le consommateur européen d'aller acheter ce qu'il veut, taxes payées, dans l'État membre de son choix, quel que soit son pays de résidence.

Le fonctionnement des régimes particuliers qui concernent les opérations à destination des consommateurs finaux (vente à distance, vente de moyens de transport neuf) rencontre certaines difficultés de par la complexité des mécanismes mis en place et les obligations qu'ils font peser sur les opérateurs.

Une solution satisfaisante ne peut être trouvée que par le passage au système définitif caractérisé par le paiement de la TVA dans le pays d'origine.

En tout état de cause, le traitement des échanges intra-communautaires sera revu à la lumière de l'expérience acquise et dans le but d'être aligné sur les modalités d'imposition des opérations intérieures à un même État membre, lors de la proposition de directive relative au régime définitif TVA que la Commission présentera avant fin

94.

Bien que le fonctionnement du nouveau régime général des accises n'ait pas posé de difficultés majeures, la Commission présentera en 94 une proposition de directive de simplification pour surmonter certaines difficultés, tant pour les opérateurs que pour les administrations nationales, liées à l'application de certaines dispositions particulières, telles que les ventes à distance. En outre, la Commission devra réexaminer les taux d'accises à la lumière de l'expérience acquise et des diverses autres politiques préconisées par la Commission, telles que la politique d'environnement, de la santé publique, de l'énergie.

Les actions de la Commission en matière de fiscalité indirecte porteront entre autres :

- sur la poursuite des efforts, tant en matière de TVA que d'accises, afin de faciliter le fonctionnement des régimes, en collaboration avec les administrations fiscales et, le cas échéant, par des propositions de directive de la Commission;
- en ce qui concerne la coopération administrative, en 1994, les comités ad hoc, VAT Info Exchange System présidés par la Commission poursuivront leur travail de coordination et la Commission présentera un rapport sur le fonctionnement du système VIES et sur l'expérience acquise en la matière;
- sur le rapport et la proposition de passage au régime définitif de TVA qui seront présentés avant le 31.12.94

b) Fiscalité directe

Le principe directeur de la politique communautaire en matière de fiscalité directe est d'éliminer la double imposition des activités transfrontalières tout en assurant l'imposition, au moins une fois. Des mesures concrètes, telles que les propositions de directives sur les intérêts et les redevances, la compensation des pertes, ainsi que la proposition d'élargir les directives "sociétés mères" et "fusions" ont d'ores et déjà été présentées au Conseil de ministres. Les opérateurs économiques approuvent entièrement ces mesures qui aideraient considérablement à améliorer l'environnement fiscal des activités transfrontalières. Ces mesures n'apportent toutefois qu'une solution partielle au problème de la double imposition. Dans sa communication adressée au Conseil et au Parlement à la suite du rapport Ruding¹⁰, la Commission a présenté de manière détaillée les orientations de l'action communautaire dans ce domaine.

Actions

a) Double imposition des entreprises

- Sur la base des orientations définies en réponse au rapport Ruding, la Commission présentera des nouvelles propositions d'action destinées à supprimer la double imposition transfrontalière. Ces actions se traduiraient soit par une obligation de supprimer l'ensemble des doubles impositions transfrontalières, soit par une approche par étape dont les priorités avaient été fixées d'un commun accord avec les Etats membres.
- La concurrence fiscale accrue peut influencer l'allocation des ressources dans les Etats membres. Des solutions peuvent être envisagées pour résoudre deux séries de problèmes :
- Le premier élément est représenté par l'utilisation de mesures fiscales de faveur pour attirer des facteurs très mobiles tels que les services financiers,
- Le deuxième consiste dans les différences existant dans les Conventions en matière de double imposition conclues par les Etats membres avec les pays tiers.

10

SEC(92)1118 final: Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen consécutive aux conclusions du comité de réflexion présidé par M. Ruding et portant sur les orientations en matière de fiscalité des entreprises dans le cadre de l'approfondissement du marché intérieur. 26 juin 1992

- La Commission insistera auprès des États membres pour qu'ils définissent une approche commune en matière de conventions de double imposition avec des pays tiers. Les divergences importantes existant entre les États membres entraînent des distorsions financières, les flux de capitaux étant détournés vers les États membres présentant le traitement fiscal le plus intéressant pour le pays tiers en question.
- Les réunions qui rassemblent régulièrement les dirigeants des administrations fiscales nationales seront intensifiées, en vue d'appliquer les orientations définies par la Commission en réponse au rapport du comité de réflexion présidé par M. Ruding. Celles-ci comprendront une coopération accrue en matière d'assistance mutuelle, et le développement de politiques mutuellement compatibles lorsque des systèmes différents agissent en s'opposant.
- La Commission va simplifier les procédures d'application du droit communautaire et le renforcement des conventions fiscales bilatérales prévoyant la diminution ou la suppression des retenues à la source.
- Des mesures devront être prises pour assurer le traitement égal des investissements transfrontaliers par des organismes financiers dont les fonds de gestion reçoivent un traitement différent selon les conventions bilatérales de double imposition conclues entre les États membres.

b) Petites et moyennes entreprises

- **Renforcement de la capacité d'autofinancement des entreprises non constituées en sociétés de capitaux** - Dans la plupart des États membres, le réinvestissement des bénéfices par les entreprises non constituées en sociétés est imposé au taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est en général supérieur au taux de l'impôt sur les sociétés. Par conséquent, ceci pénalise les investissements effectués par ces entreprises par le biais de l'autofinancement. Ce problème pourrait être résolu en imposant les bénéfices réinvestis au taux de l'impôt sur les sociétés. Une proposition sera faite prochainement.
- **Transfert d'entreprises** - Dans de nombreux États membres, le transfert d'une entreprise non constituée en société, en cas de décès de son propriétaire, entraîne souvent le paiement d'impôts élevés qui peuvent menacer la survie de l'entreprise. Les droits de succession constituent également un problème pour les entreprises ayant des actifs dans plusieurs États membres. Sur les 66 relations bilatérales possibles entre les États membres, seulement 12 sont couvertes par des conventions destinées à éviter la double imposition dans le domaine des droits de succession. Les transferts de la propriété d'une entreprise comportent ainsi un risque de double imposition que la Commission a l'intention de supprimer. La Commission soumettra au Conseil, au cours du premier semestre 1994, une proposition de recommandation relative aux problèmes liés au transfert des entreprises.
- **Réduction des contraintes administratives sur les PME** - Souvent les PME renoncent à l'expansion de leur activité dans d'autres États membres par le biais d'établissements stables, craignant un surcroît de charges administratives liées à la nécessité de se conformer à une autre législation fiscale. Ainsi, la Commission examine la possibilité de soumettre, dans la phase de démarrage, les établissements stables dans d'autres États membres à la législation fiscale de l'État membre où se trouve le siège de l'entreprise.
- **Capital-risque** - La Commission fera également des propositions pour supprimer les entraves fiscales à l'utilisation de capital-risque par les PME. Les fonds de capital risque sont souvent doublement imposés sur le revenu généré la première fois au niveau du fonds et une deuxième fois lorsque le revenu est distribué à l'investisseur. Cette difficulté est aggravée si un même fonds souhaite investir dans plus d'un État membre.

c) Fiscalité des travailleurs frontaliers

- Bientôt, la Commission envisagera de donner des orientations claires permettant de résoudre les problèmes fiscaux des résidents communautaires travaillant dans un État membre autre que l'État membre de résidence. Ces orientations s'attachent en particulier à garantir que les allègements fiscaux soient accordés de manière non discriminatoire.

d) L'assurance vie et fonds de retraite

- Les disparités existant dans le traitement fiscal des produits d'assurance entrave considérablement le fonctionnement du marché intérieur dans ce domaine. À ce titre, l'arrêt de la Cour européenne de justice rendu dans l'affaire Bachmann est important. Dans cet arrêt, la Cour européenne de justice a reconnu que les États membres peuvent, dans certaines conditions, ne pas accorder d'allègement fiscal pour des contrats d'assurance vie conclus avec des entreprises d'assurance non établies dans le pays, afin de préserver la cohérence du régime fiscal national.

7. Amélioration de la normalisation européenne, de l'évaluation de la conformité et de la qualité

a) Normalisation européenne

La "nouvelle approche en matière d'harmonisation technique" a placé la normalisation européenne et l'évaluation de la conformité au premier plan de la campagne pour l'élimination des barrières techniques au commerce intracommunautaire. Des obstacles subsistent du fait de différences entre normes nationales et critères de certification. L'Union a donc tout intérêt à apporter son soutien au développement de la normalisation européenne, de l'évaluation de la conformité et des infrastructures de la qualité afin que l'élimination des dernières barrières techniques aux échanges se poursuive aussi rapidement et efficacement que possible. De plus, les instruments de la normalisation européenne et de l'évaluation de la conformité représentent des instruments inestimables à la mise en oeuvre d'autres politiques (environnement, énergie, qualité des denrées alimentaires, sécurité sur le lieu de travail, réseaux transeuropéens, par exemple). Sur la base de discussions approfondies entre ses différents services, la Commission présentera d'ici le début de 1994, un rapport mettant en lumière le rôle que les normes européennes pourraient jouer dans ces domaines.

Afin d'exploiter tout l'apport potentiel de la normalisation européenne au bon fonctionnement du marché intérieur, la Commission propose d'agir dans les directions suivantes:

- **Financement de la normalisation européenne:** en 1994, la Commission entreprendra une étude sur les possibilités de financement à moyen terme de la normalisation européenne - Il s'agira de trouver comment tirer le meilleur parti des ressources investies par les États membres, la CE et le secteur privé dans la normalisation nationale et européenne pour élaborer un système de normalisation qui réponde aux exigences de l'intégration européenne.
- **Rentabiliser au maximum la normalisation européenne** - Il est indispensable que les programmes de travail des organismes européens de normalisation coïncident avec les besoins et les priorités du marché unique, la Commission veillera à ce que la contribution communautaire à la normalisation et les ressources disponibles aillent aux projets de normalisation les plus rentables du point de vue de l'intégration du marché et de la réalisation d'autres politiques communautaires.
- **Accroissement de la transparence** - Des mesures seront prises pour que les normes européennes soient plus claires et que leur processus d'élaboration et ses résultats soient plus accessibles et plus compréhensibles pour les opérateurs économiques. La Commission entamera des discussions avec les organismes européens de normalisation dans la perspective d'une vaste enquête publique sur l'intérêt technique des propositions faites en matière de normes européennes. Cette consultation devrait porter en particulier sur les efforts d'adaptation que le passage aux nouvelles normes pourrait impliquer pour les entreprises, notamment pour les PME. En outre, la Commission dressera des rapports annuels sur l'état d'avancement des travaux en suivant les progrès réalisés par l'utilisation des normes dans la politique communautaire et dans l'élaboration des normes européennes ayant fait l'objet d'un mandat de sa part.
- **Coordination adéquate des travaux de normalisation européenne** - La cohérence entre les travaux et les résultats des divers organismes européens de normalisation doit être renforcée par des mesures telles que la mise au point de programmes de travail faisant l'objet d'un accord commun.
- **Normalisation et recherche** - Les liens entre normalisation et recherche seront renforcés par une action en faveur du transfert efficace et rapide des résultats de la recherche à la normalisation, et notamment par un soutien communautaire aux recherches destinées à fournir les données scientifiques nécessaires à l'élaboration des normes. La Commission portera une attention accrue à la valorisation des résultats de l'investissement communautaire dans les actions de R&D, en matière de normalisation, de mesures et du Programme spécifique d'essais, entreprises dans le cadre du quatrième programme-cadre sur la recherche et le développement (la Commission a prévu d'y consacrer entre 188 et 250 millions d'écus).

- **Garantir l'application des normes européennes de télécommunication** - Les normes européennes de télécommunication (ETS) élaborées par ETSI ne sont pas rapidement transposées ou intégrées dans les listes des normes nationales et sont trop souvent ignorées par les opérateurs des réseaux ou les administrations de télécommunication. La Commission proposera d'accorder à un plus grand nombre d'entre elles le statut de normes harmonisées.

b) Évaluation de la conformité et qualité

L'objectif de cette politique sera de promouvoir la création d'un "environnement qualitatif" commun, qui permettra aux opérateurs de mettre au point et de commercialiser produits, services et procédés de fabrication à l'échelle de l'Union, en se référant à des critères et des concepts qualitatifs reconnus par tous. Etant donné que la qualité est une condition imposée par marché et que sa maîtrise est un aspect essentiel de la compétitivité des entreprises, toute tentative pour imposer par la voie réglementaire l'utilisation de tel ou tel instrument de qualité sur le marché serait mal interprétée et comporterait des risques potentiels sérieux. Le but de l'Union sera au contraire d'encourager les entreprises à se tourner spontanément vers des instruments de la qualité garantissant que les produits ou services fournis dans ce cadre répondent, dans toute l'Union, tant aux conditions réglementaires qu'aux exigences du marché.

La "nouvelle approche en matière d'harmonisation technique" et "l'approche globale en matière d'évaluation de la conformité" ont élargi le champ d'action des pouvoirs publics en matière de spécifications techniques au-delà de la fixation de réglementations techniques contraignantes. L'Union et les autorités nationales ont pris conscience que la normalisation, l'évaluation de la conformité et les autres instruments potentiels de gestion de la qualité par les entreprises sont des aspects essentiels du paysage économique et peuvent contribuer au succès de l'entreprise communautaire. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la gestion de la qualité en mettant en place les incitations et les structures appropriées et en intégrant les considérations qualitatives lors de la mise en oeuvre des autres politiques. La Commission a commencé à travailler à la formulation d'une politique de qualité de l'Union, qui devrait être achevée d'ici la fin de 1994.

Les éléments d'une politique de qualité seront les suivants:

- Aider les entreprises à intégrer les considérations qualitatives et à opter pour l'excellence à toutes les étapes de la chaîne de qualité (conception, fabrication, services après vente, etc.).
- Encourager les organismes d'évaluation de la conformité et les instituts de certification à la reconnaissance mutuelle de leurs résultats et certificats de conformité, par l'adoption de normes communes (EN 45000) et la participation aux réseaux et aux infrastructures européens rattachés à l'Organisation européenne pour les essais et la certification (OEEC).
- L'existence de normes européennes et de procédures d'évaluation de la conformité appropriées auront un rôle important à jouer dans la politique communautaire en matière de qualité. Pour certains produits et services, le respect de normes et de critères de certification reconnus constituera le signe d'un niveau de qualité donné. L'importance plus grande accordée à l'instauration d'une approche de qualité coordonnée aura pour effet d'accroître la pression exercée par le marché dans le sens d'un rapprochement des critères de qualité.
- Assurer la coordination et l'harmonisation effectives des actions nationales en matière de politique de qualité.
- Intégrer les objectifs de la politique de qualité aux autres politiques communautaires (telles la politique régionale, les mesures de soutien aux PME, les actions en faveur de la restructuration industrielle)
- Créer un observatoire de la qualité.
- Promouvoir l'utilisation de techniques de qualité appropriées dans les industries de services.
- Développer la qualité sous toutes ses formes dans les secteurs agricole et alimentaire, tant par l'utilisation d'instruments spécifiques aux différents produits agricoles que par des mesures horizontales, comme les mesures en faveur de l'agriculture biologique et d'autres techniques

8. Réponse aux besoins des PME

Les PME constituent le soubassement de l'économie de l'Union puisqu'elles représentent 99% des entreprises et génèrent 70 % des emplois du secteur privé dans l'Union. Ce serait donc une erreur de les considérer comme un groupe homogène, avec les mêmes défis à relever et les mêmes occasions à saisir. La Commission continuera, pour sa part, à veiller à ce que les politiques communautaires en question soient adaptées aux besoins des petites et moyennes entreprises; c'est ainsi que, par le biais des Fonds structurels, la Communauté contribue de manière substantielle au cofinancement d'actions centrées sur les PME. Le Conseil, en reconnaissance du fait que les PME peuvent jouer un rôle moteur pour la création d'emplois et de richesse dans l'Union, a approuvé un programme pluriannuel de la Commission, pour la période 1993-1996, destiné à stimuler le développement des PME. Dans ce cadre, la Commission peut contribuer, de manière décisive, à ce que les PME soient mieux informées des mesures qui les concernent et de l'évolution du marché. Les circuits d'information et de consultation existants seront renforcés et améliorés, et la Commission prendra une part active dans la propagation de "bonnes pratiques" et de solutions innovantes aux problèmes des PME. Par ailleurs, la Commission a l'intention de lancer un certain nombre d'actions horizontales destinées à éliminer les contraintes qui empêchent les PME de bénéficier de tous les avantages du marché unique. Ces actions porteront sur les domaines suivants, conformément aux conclusions du Conseil PME du 11 novembre 1993.

Actions

- **Problèmes financiers des PME** - La plupart des PME sont sous-capitalisées et, faute de garanties, ont des difficultés à obtenir les financements nécessaires. Il faut qu'une suite rapide soit donnée aux mesures prévues par les Conseils européens d'Edimbourg et de Copenhague qui représentent la première réponse au niveau communautaire à ces problèmes. Une attention particulière devra être réservée à l'élaboration des mécanismes opérationnels. L'entièreté des avantages devra être destinée aux bénéficiaires finaux, à savoir les PME. D'autres mesures devront être trouvées pour améliorer l'accès des PME aux crédits et aux financements. Un aspect particulier de ces problèmes est celui des délais de paiement - Dans le droit fil du document de travail de la Commission et de la procédure de consultation qui a suivi concernant le problème des retards en matière de transactions commerciales, des propositions pour atténuer ces problèmes seront examinées dans le courant du premier semestre 1994.
- **Aider les PME à s'adapter aux procédures de normalisation, de certification et d'assurance de qualité** - Toutes les PME devraient avoir accès à des informations détaillées sur les normes européennes existantes ou en projet, et leurs intérêts devraient être pris en compte dans le processus d'élaboration des normes. Même les PME qui n'ont pas l'intention d'effectuer des échanges transfrontaliers peuvent être confrontées, au niveau local, aux modifications qu'entraînent, dans les dispositifs de normalisation et d'évaluation de la conformité, les règles européennes en la matière. Ce public large de PME doit être tenu parfaitement informé de tout nouvel élément le concernant. Des mesures concrètes de diffusion de "bonnes pratiques" et des mesures pour aider les PME à s'adapter à l'évolution des critères de normalisation et d'évaluation de la conformité seront proposées sur la base du résultat des actions menées actuellement dans le cadre du programme EUROMANAGEMENT.
La Commission s'efforcera de voir comment les organismes professionnels représentant les PME peuvent participer plus activement à l'élaboration des normes européennes.
- **Ouverture des marchés publics aux PME** - Ces marchés sont difficilement accessibles aux PME, en raison de charges administratives lourdes et de la nécessité de trouver des partenaires fiables dans l'État membre d'attribution du marché. La Commission publiera, au second semestre 1994, un guide explicatif complet pour préciser les démarches que doit effectuer une entreprise avant de soumissionner pour un marché public dans un autre État membre.

La Commission soumettra aussi à l'avis du Conseil, au cours du premier semestre 1994, une liste de mesures concrètes visant à faciliter l'accès des PME aux marchés publics dans les autres États membres.

Ces mesures proposeront notamment des solutions pour:

- mettre à profit les réseaux BC-NET et BRE en vue de créer des partenariats entre entreprises afin qu'elles puissent répondre, soit directement, soit en tant que sous-traitants, aux appels d'offres;
- adapter les programmes de formation pour les marchés publics aux besoins spécifiques des PME;
- améliorer la qualité des conseils dispensés par les organismes publics et privés en matière de marchés publics, notamment dans les régions défavorisées;
- prévoir des supports d'information pour faciliter l'accès aux marchés;
- rendre plus accessible et plus convivial le système d'information que constitue le bulletin quotidien des appels d'offres (Tenders Electronic Daily, ou TED); un projet pilote portant sur un système d'information sur les marchés publics (SIMAP) sera lancé au début de 1994.
- **Simplification administrative** - La Commission continuera à développer son système de fiche d'impact, destiné à cerner les problèmes administratifs que rencontrent les PME lorsqu'elles veulent se conformer à un projet d'initiative communautaire ou en bénéficier. Cette fiche d'impact s'appuiera, lorsque cela sera opportun et faisable, sur des analyses coûts/bénéfices.
- **Transfert d'entreprises** - Le transfert d'entreprises concerne toutes les entreprises, mais il constitue un problème en particulier pour les entreprises familiales et de petite taille. C'est pourquoi, la Commission présentera une recommandation au Conseil, qui couvrira les problèmes liés au transfert d'entreprises, ceci afin de provoquer un débat sur les mesures spécifiques soutenables, aussi bien au niveau communautaire ou national (voir également "fiscalité directe").

9. Communication commerciale et médias

La Commission adoptera un Livre vert sur la communication commerciale dans le marché intérieur, afin d'assurer la cohérence et la transparence de la politique communautaire dans ce domaine et prévenir l'apparition éventuelle de nouvelles entraves à la libre circulation des services de communication commerciale (publicité, parrainage, marketing direct, promotions etc.). Les principaux éléments de ce Livre vert sont résumés ci-dessous.

1. Livre vert sur la communication commerciale

La Commission publiera au milieu de l'année 1994 un *Livre vert* sur la communication commerciale dans le marché intérieur, qui examinera la nature et la portée des obstacles juridiques et technologiques que peuvent rencontrer les diverses formes de communication commerciale, notamment la publicité, le parrainage, le marketing direct, les promotions et l'emballage. Cette initiative est la première tentative exhaustive et approfondie de la Commission pour résoudre ces problèmes. En outre, le Livre vert s'appuiera sur une vaste consultation de toutes les parties intéressées, à savoir les entreprises, les fournisseurs de services de communication et les associations de consommateurs. Les résultats de cette consultation, ainsi que les conclusions d'une enquête menée auprès des parties jouant un rôle dans la communication commerciale seront publiés à la fin du mois de février 1994. Le Livre vert qui en résultera précisera en quoi la Commission peut faciliter la communication commerciale transfrontalière. Il envisagera trois axes d'engagement communautaire:

- la Commission peut jouer un rôle de coordinateur et de trait d'union entre les entreprises, en diffusant des informations sur l'évolution du marché et en étudiant l'impact de telle ou telle mesure;
- la Commission peut exercer une fonction de "surveillance du marché" et essayer d'anticiper l'apparition de nouveaux problèmes liés à une coordination insuffisante des mesures législatives nationales et à une mise en oeuvre inégale des nouvelles technologies;
- la Commission peut organiser une étude, pays par pays, des législations nationales en matière de communication commerciale.

2. Service de médias

Dans le domaine des services de médias, un certain nombre de problèmes entravent la liberté d'établissement et la libre circulation des services de médias et des biens qui s'y rapportent. La Commission s'attaquera à certains des problèmes les plus pressants en agissant sur deux fronts:

- elle évaluera l'opportunité d'une action communautaire sur la base du Livre vert "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur". Elle décidera notamment, début 1994, de la nécessité de mesures en matière de propriété des médias.
- par ailleurs, un document de réflexion sera consacré au problème de la protection des signaux cryptés de radiodiffusion télévisuelle ou sonore. Ce document traitera de la question de savoir si de nouvelles mesures communautaires, tenant compte des dernières avancées technologiques, pourraient contribuer à lever les barrières techniques aux échanges pour ce qui est des décodeurs de signaux. Cette mesure répondra à la nécessité de protéger efficacement les signaux cryptés contre le piratage.

10. Commerce et distribution

Il est indispensable de disposer de systèmes de commerce et de distribution efficaces et compétitifs, permettant à des produits manufacturés dans un État membre d'être effectivement commercialisés et distribués dans un autre État membre à des conditions commercialement attractives, si l'on veut tirer le maximum d'avantages du marché intérieur. Il faut pour cela s'appliquer à faciliter l'accès aux réseaux de distribution et à favoriser les liens entre entreprises de régions développées et entreprises d'autres régions, entre petites et grandes entreprises, et entre entreprises de différents États membres. A cette fin, la Commission continuera de procéder à des consultations approfondies auprès des représentants des secteurs du commerce et de la distribution, dans le cadre du forum que constitue le Comité sur le commerce et la distribution et auprès des États membres lors de réunions périodiques avec des responsables administratifs, des directeurs généraux chargés du commerce et des experts. En outre, la Commission agira selon les axes suivants:

- La Commission mettra en place, en coopération avec les États membres, un système intégré de collecte, de traitement et de diffusion de statistiques homogènes sur le commerce et la distribution au niveau communautaire. La collecte de données fiables et détaillées est une condition préalable à la formulation de nouvelles politiques communautaires dans ce domaine.
- La deuxième étape de l'initiative "COMMERCE 2000", dont le but est d'encourager la prise en compte des nouvelles technologies afin d'améliorer les communications internes, dans la gestion des stocks, la logistique et la distribution, va bientôt commencer. On insistera davantage sur le développement du caractère transfrontalier des projets soutenus dans le cadre de cette seconde phase.
- La Commission continuera d'apporter son soutien aux mesures d'autorégulation, telles que les codes de conduite volontaire en matière de moyens de paiement, d'accords de franchise et de vente par correspondance; ces mesures sont en effet un moyen de résoudre les problèmes du commerce et de la distribution à l'échelle de toute l'Europe d'une manière conforme aux lois du marché.
- La Commission publiera d'ici à la fin de 1994 des brochures expliquant les réglementations communautaires et nationales intéressant le secteur du commerce de gros et de détail en matière de liberté d'établissement, de droit de la concurrence, de protection des consommateurs et d'aménagement urbain.

11. Énergie

L'achèvement du marché intérieur de l'énergie a pour objectif de fournir aux consommateurs un accès plus aisé aux différentes sources d'énergie, dans le cadre d'un marché plus ouvert à la concurrence qui fournira une base plus large à l'offre d'énergie et améliorera ce faisant la sécurité de l'approvisionnement.

Afin d'assurer dans le secteur de l'énergie une concurrence accrue efficace ainsi que des opportunités pour les entreprises, il existe une série de mesures, d'initiatives et d'orientations, aussi bien au niveau interne qu'international.

1. Niveau Interne

- Les mesures d'accompagnement de la politique de l'énergie ont un rôle important à jouer. Dans ce cadre la politique de l'énergie de la Commission se donne pour objectif de réduire les disparités existantes entre les régions de l'Union pour ce qui concerne la planification de l'énergie au niveau régional et urbain ainsi que les fonds structurels.
- Le développement et le renforcement des réseaux transeuropéens en matière d'énergie est d'une importance capitale. La Commission est engagée dans la préparation de "lignes directrices" communautaires. Ces réseaux peuvent assurer la diversification des sources d'énergie, et par conséquent également accroître les liaisons d'approvisionnement avec les régions hors Communauté.
- Une politique énergétique coordonnée en matière de stocks de réserve et de mesures de crise constitue également un élément important.

2. Niveau International

- La Charte de l'énergie fournira un cadre juridique pour le commerce, l'investissement et la coopération en matière énergétique avec les anciennes économies planifiées. Concrètement, cela signifie davantage d'opportunités pour les entreprises, un approvisionnement assuré et diversifié.
- Les programmes d'assistance technique bilatérale aux républiques de l'ancienne Union Soviétique ainsi qu'aux pays d'Europe Centrale et Orientale, combinés avec les accords d'association ainsi que d'autres relations et programmes, bien que destinés principalement à soutenir le développement économique et la stabilité générale, contribuent à la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans le long terme.
- Dans un même état d'esprit, le renforcement et l'approfondissement du dialogue producteur-consommateur demeure essentiel, en particulier pour ce qui concerne les États méditerranéens et d'Afrique du Nord.

III. Poursuite de l'amélioration de la protection des consommateurs

Le marché intérieur n'a pas été créé pour les seules entreprises et ne pourra fonctionner correctement sans la participation active et réelle des consommateurs. Le citoyen a droit, en tant que consommateur, aux avantages que procurent une plus grande concurrence et un choix plus vaste de biens et de services, tout en étant assuré que sa sécurité et ses autres intérêts essentiels bénéficient d'une protection adéquate. En outre, des consommateurs avertis peuvent, en faisant des choix commerciaux, accélérer les effets économiques positifs d'un marché intégré. Le consommateur a donc un rôle crucial à jouer dans la poursuite des objectifs du programme de marché intérieur.

En dehors des mesures évoquées dans les autres parties du présent programme, dont bénéficieront manifestement les consommateurs, telles que les mesures en faveur d'une plus grande transparence de la législation communautaire et les actions d'information spécifiquement destinées aux consommateurs, la Commission estime que d'autres mesures législatives sont peut-être nécessaires pour faire de l'Union un véritable marché unique du point de vue du consommateur. Les domaines concernés en priorité sont les garanties juridiques et commerciales et les services financiers.

La Commission propose donc les actions suivantes:

- Sur la base des réactions publiques au Livre vert sur les garanties et les services après-vente d'octobre 1992, réactions qui doivent lui être communiquées d'ici avril 1994, la Commission fera les propositions appropriées au cours du second semestre de 1994.
- En ce qui concerne les services financiers, la Commission a l'intention d'examiner les questions suivantes:
- Des travaux seront entrepris pour savoir dans quelle mesure les règles de transparence pour d'autres formes de crédit à la consommation, comme les règles prévues dans les directives 87/102/CEE et

90/88/CEE, peuvent s'appliquer au crédit hypothécaire. Un projet de texte sera présenté au début de 1995.

- La recommandation de 1988 relative aux systèmes de paiement, y compris les systèmes de cartes de crédit, fera l'objet d'une révision et pourrait devenir un instrument contraignant. Une décision sera prise avant la fin de l'année 1994.
- Les consommateurs individuels bénéficieront aussi des mesures évoquées ci-dessus visant à faciliter les paiements transfrontaliers.
- La Commission engagera une réflexion sur les formes et contenu possibles des mesures à prendre afin d'améliorer la sécurité de certains services; en effet, avec l'avènement du marché intérieur ceux-ci occupent une dimension transfrontière plus grande.

IV. Liens entre développement durable et marché Intérieur

Il n'y a aucune contradiction entre l'achèvement du marché intérieur et la lutte contre la dégradation de l'environnement. Bien au contraire, ces deux objectifs se renforcent mutuellement. Ce lien particulier a déjà été reconnu par l'acte unique européen et réaffirmé dans l'article 2 du traité, où il est clairement indiqué que l'achèvement du marché intérieur sera un moyen essentiel pour parvenir, entre autres, à "une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement".

La poursuite de gains économiques à court terme aux dépens des partenaires économiques et de l'environnement devrait être remplacée par une attitude en faveur d'un modèle économique viable à long terme, attitude qui constituera le fondement d'une rentabilité et d'une compétitivité accrues, tant au niveau de l'Union qu'international. Sur le plan international, la Commission soutiendra les efforts visant à mettre en place un cadre international pour résoudre les conflits commerciaux liés à l'application de mesures nationales ou régionales destinées à protéger l'environnement. En outre, la Commission soutiendra les efforts futurs visant à renforcer les règles et mesures de sauvegarde prévues dans le code du GATT sur les barrières techniques aux échanges, afin d'éviter que la réglementation en matière d'environnement ne soit détournée aux fins de restreindre artificiellement les échanges.

La politique de l'environnement de l'Union est un point de jonction extrêmement important. A la suite des accords conclus dans le cadre de la CNUCED et conformément au traité sur l'Union européenne et au cinquième programme communautaire en faveur de l'environnement, une approche intégrée est à l'étude afin de définir la politique la mieux à même de permettre le passage à un axe de développement social et économique plus durable. C'est là un enjeu vital non seulement pour l'environnement, mais aussi pour le succès à long terme du marché intérieur. Cette réussite dépend du caractère durable, en termes d'environnement, des politiques menées en matière d'industrie, d'énergie, de transports, d'agriculture et de tourisme, lesquelles dépendent à leur tour de la capacité de résistance de l'environnement à leur égard. De nombreux problèmes d'environnement, comme les changements climatiques, les pollutions acides et le traitement des déchets, ne peuvent être résolus que par une interaction entre les principaux acteurs et secteurs économiques, non seulement par des moyens législatifs, mais aussi par l'utilisation d'un éventail large et complet d'autres instruments tels que les normes, les systèmes de certification, les programmes volontaires ou les instruments économiques. Le meilleur moyen de parvenir à cette interaction est de disposer d'un cadre communautaire, sans lequel les actions entreprises risquent de ne pas produire tous leurs effets et l'intégrité du marché intérieur d'être compromise. Ce cadre ne devrait

cependant pas être conçu ou ressenti comme un carcan. Il doit être assez souple pour encourager toutes les parties concernées à assumer leur responsabilité, à mettre au point et à appliquer la combinaison d'instruments la mieux adaptée à leur situation locale et régionale, sans pour autant créer de distorsions inutiles et injustifiées.

Bien que des progrès aient été accomplis depuis l'adoption de l'acte unique, un certain nombre de questions restent à résoudre, si l'on veut pleinement concilier la mise en oeuvre du cinquième programme d'action et le fonctionnement du marché intérieur. Dans le courant de l'année 1994, une réflexion approfondie sera menée concernant le lien entre le marché intérieur et le développement soutenable.

Actions

- **Environnement et compétitivité** - Dans sa communication du 18 novembre 1992¹¹, la Commission souligne les avantages que pourraient présenter l'intégration des questions environnementales dans la mise au point des produits et des services et dans les processus de fabrication, en termes de compétitivité sur les marchés communautaires et mondiaux. Des mesures efficaces sur ce front pourraient notamment permettre aux entreprises de la Communauté, en étant les premières à agir sur les marchés internationaux, d'en recueillir tous les avantages. On pourrait faire appel à certaines actions communautaires, comme l'étiquetage et l'audit écologique, ainsi qu'à des incitations fiscales appropriées, pour aider les entreprises communautaires à élaborer ces stratégies.
- **Déchets** - La Commission fera des propositions visant à concilier le principe de la libre circulation des biens avec le régime juridique particulier aux déchets.
- **Vérification des projets de mesures nationales en matière d'environnement afin d'assurer leur compatibilité avec le marché intérieur** - La proposition qui a été faite d'élargir le champ d'application de la directive 83/189/CEE aux accords volontaires ou aux instruments économiques, destinés notamment à la poursuite d'objectifs environnementaux, devrait permettre de progresser dans ce domaine.

V. Mise en place de réseaux transeuropéens

Le document de travail de la Commission de juin 1993 a mis l'accent sur le besoin d'une approche coordonnée et cohérente dans le développement des réseaux. Celle-ci doit intégrer les aspects d'interconnexion, d'interopérabilité et d'accès aux réseaux. En effet, le développement des réseaux doit être conduit en fonction de la demande et soumis aux règles du marché. Le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi a mis l'accent sur le besoin de réalisation de projets jugés prioritaires en proposant une stratégie pour accélérer leur mise en oeuvre. Toutefois, pour que la politique des réseaux puisse apporter une contribution à la croissance économique, allant au-delà des projets eux-mêmes, des actions à caractère horizontal doivent être entreprises afin de faciliter l'émergence des réseaux transeuropéens.

Les propositions faites dans le programme stratégique sont complémentaires aux propositions du Livre Blanc. Tout en respectant les spécificités de chaque secteur, elles doivent contribuer de façon positive à la mise en oeuvre du Titre XII du traité sur l'Union européenne et à la création de la confiance, que ce soit de la part des pouvoirs publics, des industriels, des banquiers ou des opérateurs de réseaux. Ces propositions esquissent les mesures nécessaires afin d'assurer la coordination de la politique des réseaux au niveau communautaire, stimuler la participation du secteur privé à leur financement et assurer leur interopérabilité. Au-delà des aspects précités, il convient de rappeler que les différents instruments financiers communautaires

¹¹ Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen: "Compétitivité industrielle et protection de l'environnement", SEC (92) 1986, novembre 1992

contribuent au cofinancement d'un nombre important de projets s'insérant dans les réseaux transeuropéens.

1. Promotion d'une convergence des intérêts et coordination

Les difficultés d'établir des priorités et des projets d'intérêt commun sont bien connues ainsi que les raisons: divergences d'intérêts et de priorités au niveau national, absence de vision prospective européenne et un cadre juridique et administratif inadapté. Dans la perspective d'une plus grande intégration des infrastructures européennes de transports, de télécommunications et d'énergie, le renforcement de la coordination au niveau communautaire est nécessaire afin d'intégrer progressivement l'intérêt européen à la dimension nationale des réseaux et optimiser l'utilisation des ressources disponibles dans le respect du principe de subsidiarité.

Points d'action

- L'adoption par le Conseil de schémas directeurs de réseaux, identifiant des orientations pour le développement des réseaux dans une période à moyen terme, constitue la première étape dans ce sens. Ces schémas se fondent sur une concertation à l'échelle européenne qu'il convient d'approfondir et jouent un rôle essentiel pour orienter certains instruments communautaires vers les projets jugés prioritaires dans les États membres et les régions éligibles. Les travaux engagés par la Commission ont déjà abouti à l'adoption par le Conseil de quatre schémas dans le domaine des transports. D'autres schémas sont encore en cours de discussion au Conseil et au Parlement tandis que la Commission compte présenter de nouvelles propositions très prochainement (voir tableau en annexe 2). Les travaux sont donc poursuivis afin de:
 - faire adopter par le Conseil et le Parlement les schémas déjà proposés;
 - présenter au Conseil, au Parlement, au CES et au nouveau Comité des Régions les propositions supplémentaires en cours de préparation;
 - promouvoir l'intégration des réseaux dans l'espace et entre différents modes et en particulier dans le domaine des transports où un schéma de réseau multimodal est en cours d'élaboration;
 - identifier les domaines directement liés à l'efficacité des réseaux, tels que la qualité des services offerts et les différentes conditions nécessaires pour assurer cette efficacité et faire les propositions appropriées;
- Le renforcement de la cohérence stratégique et opérationnelle constitue la deuxième étape. Les schémas directeurs représentent les instruments nécessaires à la mise en oeuvre de la politique des réseaux transeuropéens mais sans davantage de coordination ceux-ci aboutiraient à un assemblage d'activités complexes et fragmentées. En soutenant une stratégie globale pour les réseaux transeuropéens, qui s'est avérée un succès pour ce qui est de la mise en place du marché intérieur même, il sera nécessaire de coordonner les différents instruments, de répartir les ressources nécessaires entre les secteurs et surveiller les progrès accomplis. Une décision s'avère donc nécessaire quant à la mise en place d'un instrument approprié de coordination afin de renforcer la cohérence pour la mise en place de la politique des réseaux transeuropéens. La Commission présentera des propositions à ce sujet, sous peu.
- L'amélioration de l'outil statistique est nécessaire afin d'améliorer le diagnostic des besoins. Le défaut d'informations statistiques comparables et fiables à l'échelle communautaire dans les domaines des infrastructures a souvent été relevé. Il ne peut être comblé qu'avec le soutien actif des États membres. L'Union doit se doter de moyens d'observation adéquats en termes de méthodes, de standardisation et d'instruments de mesures. L'Office Statistique des Communautés fera des propositions appropriées au cours du premier semestre 1994. En matière de télécommunications, ceci implique la nécessité de se doter des instruments nécessaires pour conduire une analyse approfondie du marché pour les services.
- Un examen approfondi du rôle pivot que les villes européennes sont amenées à jouer dans le développement des réseaux d'énergie et de transports, et en parallèle la contribution que les réseaux transeuropéens de télécommunications peuvent apporter pour le développement harmonieux de ces villes. Dans la définition d'une nouvelle approche européenne en matière d'infrastructures, les noeuds et les artères de communication doivent être traités simultanément. Des réflexions sont en cours au sein de la Commission afin d'étudier l'impact des réseaux transeuropéens sur le développement du tissu urbain. En fonction des résultats de ces analyses la Commission pourrait faire des propositions appropriées en 1995.

- Le développement d'une vision prospective, l'échange de données et les réflexions au niveau communautaire sur le futur développement des infrastructures sont à promouvoir. La Commission entend appuyer des efforts publics ou privés visant à stimuler la réflexion Communautaire et le dialogue entre les parties intéressées (promoteurs de projets, opérateurs de réseaux, industriels, universités, autorités nationales, régionales et locales). Une première initiative privée soutenue par la Commission concerne l'établissement d'un Centre Européen pour l'Etude des Infrastructures lancé par la Table Ronde des Industriels.

2. Stimuler l'investissement privé

La pression subie par les budgets nationaux et la concurrence accrue, soumis à des impératifs stricts, rendent le financement des réseaux transeuropéens de plus en plus problématique. De nouvelles mesures doivent être prises pour stimuler l'investissement privé dans les grands projets d'infrastructure et lever tous les obstacles de nature à décourager cet investissement.

Stimuler la participation de financements privés aux projets de réseaux transeuropéens aurait des conséquences directes à moyen terme sur la croissance, la compétitivité et l'emploi dans la Communauté, en faisant avancer des projets d'infrastructure qui, sans cela, ne se seraient pas réalisés, ou auraient été considérablement retardés.

Bien qu'il soit souhaitable que le financement de chaque projet se décide au cas par cas (voir les propositions précises du Livre blanc), on pourrait, sous le contrôle des pouvoirs publics, améliorer la situation générale du marché, afin de minimiser les risques et d'offrir un rendement approprié pour les risques pris par les investisseurs privés. La Communauté devrait contribuer plus activement à "débloquer" l'investissement privé.

Actions

a) mettre en place un cadre juridique propre à encourager une plus grande participation du secteur privé

Bien qu'il soit nécessaire de maintenir un équilibre entre la rentabilité des investissements et le rôle social des grands projets d'infrastructure, il faudrait néanmoins faire en sorte, par des mesures d'encouragement, que des conditions propices à l'investissement privé soient réunies, afin de stimuler ce type d'investissement dans les réseaux de l'ensemble du marché intérieur. La politique de concurrence a un rôle important à jouer dans l'ouverture des marchés nationaux (voir section A.IV ci-dessus). Dans de nombreux cas, l'environnement réglementaire nécessite des mises au point prudentes afin de fournir un cadre souple pour le développement de projets de réseaux transfrontières. Il est toutefois nécessaire de procéder à une analyse détaillée des barrières juridiques et réglementaires existantes pouvant entraver la participation du secteur privé aux réseaux. Des propositions précises pourraient être faites une fois que les conclusions de ces études seront connues (fin 1994).

b) améliorer les procédures administratives pour accélérer la programmation des investissements en infrastructures;

Parmi les conditions essentielles au développement des réseaux figurent la simplification des procédures administratives et la réduction des retards dans le processus de programmation. La multiplicité des strates administratives et la complexité des procédures de consultation et de décision ralentissent la programmation des projets d'infrastructure, ce qui provoque le mécontentement des investisseurs et des usagers, tout en augmentant les coûts et les risques de ces projets.

- Les États membres devraient revoir leurs pratiques actuelles en ce qui concerne le traitement des demandes de permis de construire, afin de simplifier les procédures et d'accélérer la mise au point des programmes d'infrastructure. La Commission envisage d'élaborer un manuel de bonnes pratiques qui servirait de référence aux pouvoirs publics.
- Dans le cadre de ses efforts pour promouvoir le rôle de la déclaration d'intérêt européen (DIE), la Commission fournira aux parties concernées, d'ici la fin de l'année 1994, des indications et des conseils précis sur les domaines d'action qui l'intéressent, notamment sur les politiques

d'environnement, de concurrence et de marchés publics.

c) Attirer les investisseurs institutionnels et privés sur les marchés financiers communautaires pour le financement des projets de réseaux transeuropéens.

Certains projets de réseaux transeuropéens présentent une rentabilité financière suffisante pour le secteur privé. Dans ce cas, le rôle du secteur public peut se limiter à fournir le cadre juridique et réglementaire approprié. En outre, la déclaration d'intérêt européen pourrait stimuler l'intérêt du secteur privé, en facilitant l'accès aux instruments financiers communautaires et en accélérant certaines procédures administratives (voir les propositions ci-dessous).

Dans le cas de projets indispensables au fonctionnement du réseau, mais pas assez rentables pour attirer les investisseurs privés, une participation financière du secteur public devrait être envisagée. Cette contribution prend le plus souvent la forme de subventions, mais il existe d'autres instruments, comme les bonifications d'intérêt, les incitations fiscales et les garanties d'emprunt. Le développement de ces instruments au niveau communautaire est actuellement à l'étude, en vue notamment d'attirer les investisseurs. Les propositions étudiées comprennent, notamment, une approche novatrice en matière de garantie et d'assurance, dans le cadre du Fonds européen d'investissement (FEI), des bonifications d'intérêt pour les prêts accordés par la Communauté ou la BEI, des incitations fiscales pour attirer les capitaux à long terme, ou encore des dotations en capital en faveur de nouveaux projets d'infrastructure, par l'intermédiaire du FEI. Une communication fera état de propositions détaillées au second semestre de 1994.

d) Faire de la déclaration d'intérêt européen un catalyseur pour stimuler l'intérêt des investisseurs pour les projets de réseaux transeuropéens

Les principaux aspects de cette revalorisation de la DIE pourraient être résumés de la manière suivante:

- la déclaration d'intérêt européen pourrait symboliser l'intention de la Communauté de résoudre dans les plus brefs délais tout problème administratif ou juridique qui pourrait se poser, afin de permettre la poursuite du projet;
- des mesures de suivi spécifiques, liées à l'octroi de la DIE, pourraient être décidées afin d'encourager la mobilisation du capital privé, telles que:
 - le remboursement, pour les projets déclarés d'intérêt européen couronnés de succès, des frais liés aux études préparatoires nécessaires;
 - la prise en considération prioritaire de ces projets pour des garanties de crédit sur le Fonds européen d'investissement, lorsque celui-ci sera en place;
 - le parrainage actif de la Commission sur les marchés financiers communautaires, pour les projets couronnés de succès;
 - l'accès à une prise de participation par le FEI, dès que ses règles l'autoriseront;
 - des incitations fiscales pour l'émission d'obligations liées à des projets déclarés d'intérêt européen.

3. Assurer l'interopérabilité

Les différences que présentent les exigences réglementaires et les spécifications techniques, ainsi que la multiplicité et la diversité des structures administratives et des règles de gestion se traduisent par une absence d'interopérabilité transfrontalière et une fragmentation du marché. A quelques exceptions près, l'interopérabilité des réseaux transeuropéens n'a pas été envisagée de manière globale. Les mandats confiés par la Communauté aux organismes européens de normalisation sont axés sur la mise en oeuvre des politiques communautaires, et en particulier sur la législation technique, les marchés publics et le développement des technologies d'information et des télécommunications.

La Communauté devrait adopter une démarche permettant la participation totale des parties concernées dans la recherche d'interopérabilité des réseaux. Il s'agit d'un domaine où les pouvoirs publics nationaux exercent traditionnellement un rôle réglementaire important et où l'interopérabilité, au moins en partie, ne peut se réaliser qu'en ayant recours à des spécifications techniques contraignantes. Toutefois, l'accent doit être mis sur l'établissement de spécifications auxquelles les réseaux et opérateurs du marché eux-mêmes auraient consenti.

Points d'action

- De façon générale, un inventaire sera dressé, au cours du premier semestre de 1994, des domaines où des actions doivent être envisagées afin de mieux résoudre les problèmes d'interopérabilité.
- Pour chaque domaine, les procédures qui requièrent des actions d'harmonisation seront identifiées en faisant une séparation aussi claire que possible entre:
 - les procédures réglementaires qui relèvent de l'autorité des administrations des États Membres parce qu'elles touchent à l'intérêt collectif et sont traditionnellement réservées aux pouvoirs publics;
 - les procédures réglementaires qui sont généralement déléguées aux opérateurs de réseau et qui, dans les domaines administratif et technique, représentent des obstacles à l'interopérabilité des systèmes ou simplement à une bonne fluidité des échanges;
 - les spécifications techniques qui requièrent la participation des acteurs directement associés à l'établissement des infrastructures ou à la fourniture des équipements constitutifs des réseaux.
- En fonction de ces résultats la Commission proposera des actions en 1995, afin de déterminer les instruments juridiques les plus appropriés pour résoudre les problèmes de réglementation, et envisager de confier:
 - à des organismes compétents les tâches qui correspondent traditionnellement à une délégation réglementaire dans les pays de la Communauté;
 - aux organismes européens de normalisation les travaux qu'il convient de placer dans le contexte de la normalisation après s'être assuré que ces organismes sont en mesure de gérer des tâches qui seront sensiblement différentes des programmes traditionnels.
- Dans l'immédiat, une proposition de directive relative à l'interopérabilité des trains à grande vitesse sera présentée sous peu au Conseil. La proposition de directive prévoit l'élaboration de spécifications techniques d'interopérabilité dont le respect serait obligatoire, et de normes européennes, et pour lesquelles des mandats seraient donnés au CEN/CENELEC/ETSI.
- La Commission et les États membres devraient prendre des mesures pour encourager la participation des opérateurs de réseaux et de l'industrie à l'élaboration et à l'application des normes européennes, que ce soit dans l'Union ou dans les pays voisins.
- Lorsque cela sera nécessaire, les spécifications techniques communes concernant des éléments essentiels à l'interopérabilité seront rendues obligatoires.

4. Installation rapide de réseaux télématiques entre les administrations

Dans le cadre de la politique de la Commission en matière de réseaux transeuropéens, un certain nombre de réseaux informatiques d'échanges de données ont été mis en place, reliant entre elles les administrations nationales, douanières ou fiscales des États membres, d'une part, et les États membres et la Commission, d'autre part. La Commission procédera dans les mois qui viennent à une étude de faisabilité dont le but sera de mener à la création d'un véritable réseau commun de communication pour la douane et la fiscalité indirecte qui servirait de support à toutes les applications existantes ou futures.

- En ce qui concerne les applications, il s'agit pour les systèmes douaniers de gérer le Tarif intégré communautaire, ce qui permet à la Commission de communiquer des informations relatives aux droits de douane et aux prélèvements agricoles (système TARIC), aux décisions de classement de marchandises (Renseignements tarifaires contraignants) et aux plafonds et contingents (QUOTA). Ces systèmes contribuent à améliorer l'efficacité des administrations douanières qui prennent leurs décisions de façon plus rapide sur la base d'informations fiables et mises à jour et représentent donc un bénéfice considérable au niveau des opérateurs économiques.
- Les systèmes fiscaux concernent l'échange d'informations relatives à la perception de la TVA sur les échanges intracommunautaires de marchandises (système VIES) et l'échange d'informations relatives aux accises (en développement). Ces systèmes permettent aux États membres de gérer les régimes de fiscalité indirecte

dans les échanges intracommunautaires suite à l'abolition des frontières fiscales.

La mise en place et l'utilisation d'un système de communication efficace, fiable et convivial et d'une infrastructure d'échange des données entre les treize administrations, comme cela a été proposé ci-dessus dans la section consacrée à la coopération administrative, fourniront l'impulsion nécessaire à la réalisation des objectifs prioritaires et des principales mesures définies dans les propositions d'orientations pour les réseaux télématiques qui ont été soumises au Conseil, notamment au projet de programme IDA (échange de données entre administrations). Cette mesure a un rapport étroit avec l'initiative de croissance, en ce sens qu'elle devrait encourager les décisions d'investissement, rendre le climat économique plus favorable, grâce à une plus grande efficacité, et renforcer la structure industrielle.

Outre sa contribution à l'efficacité des administrations dans le marché intérieur, ce réseau présente un potentiel non négligeable en termes de politique industrielle. Il pourrait contribuer à la dynamique de l'industrie européenne en fournissant aux industriels (fournisseurs de matériel et de logiciels, intégrateurs de systèmes, opérateurs de réseaux, fournisseurs de services), de manière structurée et coordonnée, des indications sur les intentions à long terme des utilisateurs dans les administrations publiques. Son utilisation sera le dénominateur commun des systèmes et services de courrier électronique utilisés par les administrations publiques, ce qui influencera aussi les autres utilisateurs. Il y aura, de ce fait, une convergence de plus en plus grande des exigences imposées aux fabricants, qui pourront ainsi mettre au point des solutions compatibles entre elles pour un marché de dimensions européennes, sans perdre pour autant leur capacité d'innovation et leur liberté en matière de différenciation des produits. L'utilisation à grande échelle du courrier électronique dans les administrations sera l'occasion pour ces fabricants, grâce à la politique communautaire des marchés publics, de vendre des produits homogènes dans un marché intérieur de dimensions appréciables, ce qui devrait, d'une part, les inciter fortement à en améliorer la qualité et, d'autre part, faire baisser les prix.

Bien que le courrier électronique soit une bonne solution pour la plupart des échanges d'information, il reste que certains besoins seront sans doute mieux satisfaits, soit en augmentant les moyens ou les applications des infrastructures existantes (EDI, par exemple), soit en faisant appel à des technologies complètement différentes. Le programme IDA, destiné à apporter un soutien communautaire à la mise en place de réseaux transeuropéens de communication et d'échange de données, est appelé à jouer un rôle prépondérant dans ce domaine, à travers l'aide qu'il peut apporter dans la mise en oeuvre de projets d'intérêt général et de l'importance qu'il accorde à l'interopérabilité entre réseaux et applications. Toute action doit être bâtie sur les réseaux existants et doit tenir compte des développements intervenus dans la coopération entre les administrations, des développements qui, faut-il le souligner, dépassent l'échelle communautaire.

Section D - Une politique extérieure dynamique et ouverte

Une gestion efficace de la frontière extérieure de la Communauté et une politique commerciale dynamique sont des éléments essentiels si l'on veut que les particuliers et les entreprises, qu'ils soient originaires de la Communauté ou des pays tiers, tirent pleinement profit du marché intérieur. Il est nécessaire de mener des actions sur ces deux fronts pour éliminer les pratiques illicites ou susceptibles de créer des distorsions de la concurrence, qui pourraient empêcher le fonctionnement concurrentiel des marchés communautaires.

I. Gestion de la frontière extérieure de l'Union

La conjugaison de l'achèvement du marché intérieur, de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et de l'élargissement imminent de l'Union a mis au premier plan les problèmes liés à l'administration douanière aux frontières extérieures de l'Union. Les États membres se sont employés, en coopération avec la Commission, à revoir la manière dont les activités douanières se déroulent dans le cadre de l'initiative "Douane 2000". Les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs définis dans le document "Douane 2000" seront définitivement adoptés au début de 1994. Les principaux éléments de ce programme sont indiqués ci-dessous.

a) Contrôle à la frontière extérieure

- Le premier objectif consiste à garantir un contrôle de haute qualité à la frontière extérieure, qui facilite la libre circulation tout en étant appliqué d'une manière efficace, efficiente et homogène. Si l'on veut maintenir la confiance dans le fonctionnement de l'Union douanière et du marché intérieur, il faut que les services douaniers à la frontière extérieure de la Communauté obtiennent des résultats équivalents, à la fois en termes de contrôle et de facilitation des échanges. Cela permettra d'éviter les détournements de trafic et la distorsion des échanges avec le reste du monde.
- En 1994, les services douaniers nationaux soumettront, en coopération avec la Commission, un rapport sur la question de savoir si des différences entre les sanctions administratives infligées par les États membres en cas d'infraction des règles douanières donnent lieu à des distorsions dans les échanges et s'il est nécessaire de procéder à un certain rapprochement de ces pénalités.
- Une coopération étroite entre les administrations nationales, organisée par la Commission, est nécessaire pour éviter des infractions aux règles douanières et aux autres conditions d'accès aux marchés de la Communauté. Parmi les domaines prioritaires, on peut citer la prévention des fraudes, la protection des droits de propriété intellectuelle - en particulier les marques commerciales, les dessins et modèles et le droit d'auteur - et les mesures destinées à combattre la contrefaçon.

b) Simplification et contrôle

- Les services douaniers ont la tâche délicate de maintenir l'équilibre entre d'une part les mesures destinées à détecter et à réprimer la fraude et, d'autre part, l'obligation d'interrompre le moins possible les échanges légitimes et la libre circulation des personnes et de réduire au minimum les coûts du contrôle. L'Union a un rôle à jouer dans la diffusion des meilleures pratiques basées sur de nouvelles technologies et dans la généralisation de l'usage de procédures simplifiées et de techniques d'analyses des risques.

c) Ressources et efficacité

- La détermination d'objectifs et l'allocation des ressources en fonction des priorités nécessite une planification. La Commission peut agir en tant que médiateur pour veiller à la mise en place d'un cadre décidé en commun qui tienne compte des nécessités de l'Union considérée comme un tout.
- Il conviendrait de modifier le recrutement et la formation des douaniers afin de leur permettre de

s'adapter à des méthodes de travail plus souples et à de nouvelles techniques (analyse des risques, contrôle basé sur des audits, informatisation des tâches routinières etc.).

- L'informatisation des procédures douanières se fera rapidement pour permettre aux opérateurs de dédouaner leurs marchandises par le truchement de systèmes informatiques. Les progrès réalisés dans ce domaine tiendront compte de la possibilité d'utiliser les systèmes informatisés des opérateurs pour répondre aux exigences douanières, de la nécessité d'établir des liens entre les systèmes nationaux et de la simplification des opérations douanières faisant intervenir plusieurs États membres en utilisant des systèmes de contrôle informatisés.
- L'examen de méthodes permettant de garantir la fourniture appropriée de ressources sera entrepris en 1994. Cet examen tiendra compte de possibilités telles que le recours aux instruments de financement communautaire, le partage ou la mise en commun d'équipements, les opérations conjointes et autres arrangements du même ordre.

La réalisation du marché intérieur exige le renforcement de la coopération administrative et de l'assistance mutuelle entre États membres et entre ces derniers et la Commission si l'on veut résoudre les problèmes douaniers et celui de la fraude fiscale. Depuis l'adoption du règlement (CEE) n° 1468/81, les services d'investigation nationaux et de la Commission ont intensifié leur coopération et ont effectué des investigations communes dans des pays tiers pour vérifier que la législation douanière et agricole y est correctement appliquée. Une proposition de modification de ce règlement, qui aurait pour effet d'améliorer de manière significative ces opérations, vient d'être présentée au Conseil.

La Commission examine également, en collaboration avec les États membres, la possibilité d'améliorer la qualité de la coopération dans la lutte contre la drogue. A la suite de l'adoption d'un cadre unique d'échanges avec les pays tiers pour les précurseurs de drogue¹², plusieurs pays tiers sensibles ont entrepris de contrôler les échanges de ces marchandises sur la base d'un régime de coopération réciproque. Bien que la détermination des compétences communautaires dans le domaine du trafic des drogues soit en pleine gestation, les États membres ont insisté pour que la coopération soit développée au niveau communautaire. A cette fin, un certain nombre de mécanismes ont été institués qui seront désormais gérés par un groupe de travail "douanes" qui a été instauré sur la base de l'article K4 du traité sur l'Union européenne.

II. La réalisation de la politique commerciale commune dans le contexte du marché intérieur

Depuis la création de la Communauté en 1957, d'importants progrès ont été faits vers la réalisation d'une politique commerciale commune pour les marchandises et, plus récemment, pour les services. La mise au point définitive d'un régime commun d'importations et d'exportations pour les marchandises et les services vis-à-vis du reste du monde est une condition préalable à l'établissement d'un niveau équivalent de concurrence sur les marchés des États membres et elle facilitera l'élimination des formalités douanières sur le transport de marchandises entre États membres. Bien que les principaux éléments d'un cadre commercial commun soient maintenant en place, il subsiste un certain nombre de lacunes. En dehors de la réalisation de la politique commerciale commune, il existe certains domaines dans lesquels l'accomplissement de nouveaux progrès à un niveau multilatéral peut renforcer les avantages résultant du fonctionnement du marché intérieur. Dans les années qui

¹² Règlement 3677/92 tel que modifié par le règlement 900/92 du 31.03.92

viennent, la Commission prendra des initiatives pour traiter des questions indiquées ci-dessous.

La Communauté dispose d'une série d'instruments commerciaux (article 113, droits anti-dumping, droits compensatoires, clauses de sauvegarde et le nouvel instrument d'économie commerciale). La Commission a proposé au Conseil des améliorations destinées à accélérer et à simplifier les procédures de décision de ces instruments. Elle a également clairement spécifié au Conseil le besoin de ressources supplémentaires nécessaires pour rendre ces instruments plus efficaces. Lors de la mise en oeuvre des résultats de l'Uruguay Round il sera important de veiller à ce que les moyens de la Communauté demeurent suffisants.

- Des mesures seront prises pour veiller à ce que tous les États membres effectuent des contrôles à l'exportation efficaces, à partir de normes communes, sur les marchandises et les technologies à double usage.
- La Commission entreprendra une action dans le domaine de l'assurance - crédit à l'exportation.
- La Commission continuera à faire pression pour obtenir l'abolition des principaux quotas nationaux substantiels ou la communautarisation de quotas sélectionnés dans les échanges avec les pays à commerce d'état.
- Dans le domaine de la politique commune des transports, la Commission prendra les mesures nécessaires pour accroître la cohérence des relations nationales avec les pays tiers dans le domaine des services de transport. Cela exigera la transformation progressive des accords bilatéraux qui existent dans le domaine des transports routiers, aériens et maritimes par des accords et des procédures communautaires appropriés. En outre, la Communauté accélérera sa participation à des forums internationaux où l'on discute des problèmes de transport. A cette fin, il conviendrait d'accorder plus d'attention à la participation directe de la Communauté à ces forums.
- Services financiers - La conclusion positive des négociations du GATT élargira l'accès des intermédiaires de l'Union aux marchés des pays tiers, étant donné que celle-ci est déjà ouverte à la concurrence dans ce secteur. L'Union oeuvrera au niveau bilatéral et multilatéral à la libéralisation plus poussée de ces secteurs.
- Politique de concurrence - La Commission encouragera le respect du principe de la "courtoisie positive" dans la politique de concurrence au niveau international en s'efforçant de veiller à ce qu'il soit appliqué dans les forums bilatéraux et multilatéraux. Ce principe consiste pour l'Union et ses partenaires internationaux, à appliquer leurs dispositions nationales de concurrence aux pratiques contraires à ces règles qui créent des obstacles aux échanges internationaux.
- Normalisation internationale - La Commission et les organismes européens de normalisation continueront à soutenir les activités dans le domaine de la normalisation internationale et le renforcement des instruments multilatéraux destinés à réduire les barrières techniques aux échanges (en particulier le Code du GATT sur les barrières techniques aux échanges).
- Accords de reconnaissance mutuelle - A l'heure actuelle, les accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui constituent un outil susceptible de faciliter les échanges avec les pays tiers, sont utilisés presque exclusivement dans les domaines de la vérification de conformité et des bonnes pratiques de laboratoires. La Commission étendra l'utilisation des accords de reconnaissance mutuelle à d'autres domaines.

Section E - Révision et adaptation du Programme stratégique

Le présent programme expose ce que la Commission, à l'issue d'une large consultation, considère à la fin de 1993 comme étant les mesures à prendre pour consolider et développer le marché intérieur.

Le marché intérieur étant lui-même soumis à un processus continu de développement et de modification, le programme devra être revu et adapté régulièrement pour tenir compte de cette évolution.

Le rapport annuel de la Commission sur le marché intérieur inclura sur un examen des progrès réalisés dans l'application du programme. Il offrira donc aux institutions communautaires la possibilité d'évaluer régulièrement ces progrès et pourra être utilisé par la Commission pour indiquer des ajustements nécessaires éventuels, à ce programme.

Les parties intéressées, en particulier celles qui ont apporté leur contribution au document de travail de la Commission concernant le programme, sont invitées à mettre au point leur propre système de réévaluation périodique de manière à faire des propositions d'adaptation à la Commission.

Conclusions

Le programme stratégique constitue un ensemble complexe de mesures, dont chacune devra être examinée en détail de manière indépendante sur la base de propositions individuelles. La Commission estime néanmoins qu'il est nécessaire que le Conseil accepte d'examiner en urgence certaines des priorités définies dans le programme, en particulier celles pour lesquelles des propositions ont déjà été faites. La Commission invite le Conseil à lancer un message politique qui indique clairement que l'achèvement et le développement du marché intérieur demeurent une de ses priorités les plus importantes. Afin de renforcer cette décision, la Commission propose que le programme stratégique soit lancé sur la base suivante:

- l'aval du Conseil sur les orientations générales fixées par le programme stratégique;
- un engagement ferme du Conseil d'accélérer les discussions sur les 17 propositions législatives tirées du Livre blanc de 1985 encore soumises à son examen, de manière à ce qu'elles soient définitivement adoptées avant la fin de 1994.

Annexe 1 - Propositions en vue du contrôle de la qualité des mesures de transposition dans certains secteurs

Denrées alimentaires - Bien que peu de plaintes aient été reçues à propos de la transposition dans ce secteur, cela peut s'expliquer aussi bien par le peu de diffusion de ces mesures que par l'absence de problèmes. Il a donc été décidé de faire appel à un consultant juridique spécialiste dans ce domaine pour examiner les mesures de transposition relatives aux directives prises dans le domaine des denrées alimentaires.

Services financiers - Prise de contact avec des participants au marché pour faire un inventaire des problèmes existants, discussions sur la transposition et l'interprétation au sein du Comité consultatif bancaire et du Comité des assurances; emploi de consultants externes. La transparence est améliorée par l'obligation d'indiquer la directive communautaire correspondante dans les mesures de transposition et par l'obligation pour les États membres de présenter des tableaux de transposition montrant les correspondances entre les mesures communautaires et les mesures nationales.

Reconnaissance des diplômes - La transposition est préparée par un "groupe préliminaire" de coordinateurs nationaux qui s'échangent les projets de mesures et discutent des problèmes d'interprétation; on a également recours à des consultants externes.

Propriété intellectuelle - Réunions techniques avec des experts des États membres; emploi de consultants externes pour examiner la jurisprudence des juridictions nationales.

Législation vétérinaire et phytosanitaire - Les ressources étant extrêmement limitées par rapport à l'ampleur de la tâche, il est nécessaire de se concentrer sur les problèmes qui ont été décelés soit grâce à l'expérience des opérateurs, soit par des autorités nationales ou par la Commission. Cette tâche est facilitée par l'existence de comités de réglementation dans les secteurs vétérinaire et phytosanitaire.

Bien qu'il soit souhaitable de trouver des moyens plus systématiques de contrôler la transposition, cela exigerait des ressources supplémentaires importantes en personnel. Toutefois, d'autres moyens permettant d'améliorer la situation seront également explorés, en particulier le renforcement des réseaux d'information qui permettent de déceler les problèmes.

Annexe 2 - Réseaux transeuropéens (calendrier indicatif d'adoption des schémas de réseaux)

	Commission	Conseil	Parlement
TRANSPORTS			
TGV	Mis à jour dans schéma multimodal	Accueilli favorablement le 17.12.90 sans être adopté	Adopté 15.5.92
Transport combiné	Mis à jour dans schéma multimodal	Adopté 29.10.93	Adopté 26.10.93
Routes	Mis à jour dans schéma multimodal	Adopté 29.10.93	Adopté 26.10.93
Voies navigables	Mis à jour dans schéma multimodal	Adopté 29.10.93	Adopté 26.10.93
Schéma multimodal: - Rail conventionnel - Routes - Applications télématiques - Ports - VTS - Aéroports - Trafic aérien	juin 1994	1er semestre 1995	1er semestre 1995
	Elaboration dans le cadre du schéma multimodal idem		
	idem		
	idem		
	idem		
TELECOMMUNICATIONS			
Télématique entre administrations	Adopté 12.3.93	1er semestre 1994	1er semestre 1994
RNIS	Adopté 1.9.93	1er semestre 1994	1er semestre 1994
IBC	Elaboration	1er semestre 1995	1er semestre 1995
ENERGIE			
Electricité	Finalisation	1er semestre 1994	1er semestre 1994
Gaz naturel	Finalisation	1er semestre 1994	1er semestre 1994

FICHE FINANCIERE

LE PROGRAMME STRATEGIQUE SUR LE MARCHE INTERIEUR

crédits autorisés en 1993		crédits demandés en 1994		variation en %	
Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
1	2	3	4	5	6
483.947.000		544.970.000		+ 12.60%	

1. Intitulé de l'action

Programme stratégique sur le marché intérieur

2. Lignes budgétaires concernées

voir point 7.2 ci-dessous.

3. Base légale

Traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 8A, 30 à 36, 59, 100A et 100B.

Traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 129A à D, et son Titre VI

4. Description de l'action

4.1. Objectifs spécifiques de l'action

- Finaliser l'encadrement juridique de base du grand marché.
- Gérer l'espace communautaire en assurant la qualité et la transparence des règles communautaires en droit national; assurer la qualité dans la mise en application;
- Mettre en place un système de coopération administrative cohérente entre les Etats membres, et entre ceux-ci et la Commission, pour l'application effective de la législation communautaire;
- Assurer le redressement par l'accès à la justice et l'amélioration de la coopération judiciaire; évaluer l'impact des règles communautaires.
- Développer le marché unique: pour améliorer l'environnement des entreprises; renforcer la protection des consommateurs; assurer la proportionnalité et la transparence des nouveaux règles communautaires; développer la communication et l'information ciblée; maintenir une politique externe ouverte et dynamique.

- Faciliter le développement des réseaux transeuropéens dans les secteurs clés: stimuler des investissements privés: faciliter la mise en place des réseaux télématiques entre administrations nationales et les instances européennes.

Les actions proposées se fondent notamment sur les communications et résolutions suivantes:

a) Communications

- Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, " Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC(92)2277 final).
- Communication de la Commission, du 2 juin 1993, "Renforcer l'efficacité du marché intérieur - Pour un programme stratégique sur le marché intérieur" (COM(93) 256 final).

b) Résolutions

- Résolution du Conseil, du 7 décembre 1992, sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur (J.O. n° C 334 du 18.12.1992, p.1).

4.2. Durée

Action permanente qui va au-delà de l'échéance de 1993 prévue à l'article 8A du Traité CEE, en vue d'assurer le fonctionnement du marché intérieur et le progrès vers l'Union économique et monétaire.

4.3. Population visée par l'action

Administrations nationales, milieux commerciaux et industriels, instances judiciaires, citoyens et consommateurs.

5. Classification de la dépense

- 5.1. DNO
- 5.2. CD
- 5.3. sans objet

6. Type de la dépense

Les dépenses opérationnelles comprennent pour l'essentiel :

- des contributions financières et des subventions (notamment celles qui sont destinées aux organismes européens chargés de la coopération administrative dans les secteurs spécifiques et les instances d'avis scientifiques de gestion de contrôle des règles communautaires);
- des obligations financières découlant de contrats d'études préparatoires, de faisabilité ou d'évaluation, qui contribuent au fonctionnement du marché intérieur, (notamment dans le cadre de la mise en place des réseaux télématiques entre administrations) et à la réalisation d'autres objectifs politiques liés;

- des subventions destinées au soutien de projets d'intérêt communautaire entrepris par des organismes extérieurs;
- le financement d'actions des échanges de fonctionnaires, de formation, d'information et de programmes de communication.

7. Incidence financière

7.1. Mode de calcul du coût total de l'action

Le passage de l'échéance de 1993, où l'accent était mis sur la réalisation des objectifs législatifs du Livre blanc, a impliqué une révision importante des intitulés de la ligne "Marché intérieur" en vue du projet de budget pour 1994. Cette révision comportait une modification des actions types correspondant aux orientations politiques contenues dans les communications de la Commission au Conseil et au Parlement, du 2 décembre 1992 "Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC(92)2277 final) et du 2 juin 1993 "Renforcer l'efficacité du marché intérieur - Pour un programme stratégique sur le marché intérieur" (COM (93) 256 final). Le projet de programme vise à approfondir ces actions types modifiées face aux changements qualitatifs dans la mission des services pour la surveillance de la mise en application de la législation communautaire dans le cadre d'une coopération administrative renforcée avec les Etats membres.

Il est évident que dans une certaine mesure les ressources existantes peuvent être redéployées pour faire face au nouveau défi. Ceci pourtant nécessite un examen approfondi des allocations existantes en vue d'identifier où un redéploiement s'avère possible. Par ailleurs il est clair que pour certaines de ces tâches les ressources existantes sont insuffisantes. Dans d'autres cas il est également clair que les implications en termes de ressources ne peuvent pas être chiffrées, avant que des travaux complémentaires décrits dans le programme soient achevés qui permettraient une évaluation précise des besoins. Les autres services concernés ont été demandés de fournir toute indication utile. A titre d'exemple, en ce qui concerne, notamment, les volets BII, CIII et D, la DG XXI vient de signaler le développement des actions prévues en 1994, qui auront lieu aux demandes budgétaires complémentaires en 1995:

- "Monitoring groups" (représentants des administrations et de l'industrie qui s'assurent de la bonne marche du M.I.) - 4 MioEcus en 1995;
- "A citizen's Europe" (identifier les problèmes potentiels nés avec le M.I. et informer les citoyens) - 3 MioECUS en 1995;
- "Pilot projects" (adaptation des mécanismes traditionnels de contrôle pour une meilleure protection de la frontière externe) - 7 MioEcus.

Ceci dit, la présente fiche financière tente, dans un premier temps, à faire le bilan des lignes budgétaires associées aux politiques marché intérieur et d'établir l'ordre de grandeur des montants affectés à la poursuite des politiques correspondants. Les mentions p.m. indiquant les cas dans lesquels des ressources supplémentaires seront indiquées.

7.2. Ventilation par éléments de l'action

Les chiffres ci-après reprennent la situation telle quelle s'est précisée dans l'Avant Projet de Budget 1994.

Ventilation par grandes lignes du programme * (indique que le volet comporte aussi des actions nouvelles)	Lignes budgétaires concernées (en tout ou en partie)	Budget 1993	APB 1994
A. Finalisation de l'encadrement juridique de base	B5-3000 B5-301 B5-4020 B5-4023	voir B infra p.m. 17.800.000 7.000.000	voir B infra 750.000 18.100.000 5.000.000
B. Gestion de l'espace communautaire	B5-3000 (comporte des éléments de A, B et C)	34.000.000	40.750.000
I. Qualité et transparence de la transposition			
II. Qualité de la mise en application - coopération administrative* - surveillance de la mise en application* - éviter de nouvelles entraves* - sanctions*	B2-5101 B2-5102 B3-4015 B5-108 B5-302 B5-3051 B5-306	14.000.000 4.000.000 30.000.000 1.000.000 p.m. 2.427.000 p.m.	19.000.000 4.000.000 - p.m. 1.000.000 2.900.000 7.500.000
III. Redressement* Accès à la justice et coopération judiciaire*	B5-100 B5-800	2.100.000 -	2.400.000 p.m.
IV. Evaluation de l'impact des règles communautaires*	B5-600	22.900.000	23.700.000
C. Développement du marché unique*		Budget 1993	APB 1994
I. Proportionnalité et transparence de nouveaux règles -politique de communication et d'information*	B5-300 B3-303 B5-304 B5-401 B5-500	voir B supra 6.800.000 28.000.000 8.000.000 10.000.000	voir B supra 7.820.000 39.000.000 10.000.000 11.200.000
II. Valoriser l'environnement pour les entreprises*	B5-300 B5-303 B5-320	voir B supra 500.000 24.800.000	voir B supra 700.000 26.800.000
III. Valoriser l'environnement pour le consommateur*	B3-4111 B5-102 B5-105	650.000 6.000.000 3.500.000	650.000 6.700.000 3.500.000
IV. Réseaux transeuropéens*	B2-702 à B2-706 B5-700 B5-720 B5-7210 B5-7211 B5-7212 B5-7213	12.770.000 185.000.000 7.000.000 17.000.000 - 9.800.000 2.000.000	13.000.000 200.000.000 20.000.000 26.200.000 10.000.000 12.900.000 2.000.000
D. Politique externe -gestion des frontières*	B3-440 B5-600 B5-7214	3.300.000 22.900.000 700.000	4.800.000 23.700.000 900.000
TOTAUX		483.947.000	544.370.000

* (indique que le volet comporte aussi des actions nouvelles).

8. Dispositions anti-fraude

La vérification des subventions ou de la réception des prestations et études préparatoires, de faisabilité ou d'évaluation commandés est effectuée par les services

de la Commission avant paiement, en tenant compte des obligations contractuelles et des principes d'économie et de la bonne gestion financière ou globale. Des dispositions anti-fraude (contrôle, remise de rapports, etc.) sont inclus dans tous les accords ou contrats conclus entre la Commission et les bénéficiaires des paiements.

Le contrat-cadre conclu en 1992 entre la Commission et les organismes européens de normalisation prévoit, par exemple, une présentation très claire des coûts associés avec la préparation de normes européennes mandatées qui permettront un contrôle efficace des dépenses effectuées.

De manière générale, toutes les actions permanentes font l'objet d'un suivi régulier de la part des services concernées, ainsi que pour les actions ponctuelles, d'une évaluation ex-post. Des informations, statistiques et autres, fournissent une aide dans l'évaluation du progrès des actions communautaires et contribuent ainsi à la consolidation du dispositif anti-fraude.

Dans plusieurs règlements des dispositions spécifiques sont prévues et les mesures de contrôle internes se fondent sur la vérification de conformité aux faits par les chefs d'unités responsables pour la gestion de projets et de programmes individuels.

9. Eléments d'analyse coût-efficacité

9.1. Objectifs

Les objectifs spécifiques de cette action relative au programme stratégique pour le marché intérieur sont repris ci-après.

A. *Finalisation de l'encadrement juridique de base*

Le programme législatif établi par le Livre blanc en 1985 a été réalisé à plus de 95% sauf pour les contrôles d'identité des personnes aux frontières internes. Cependant il y a certaines propositions de ce programme sur lesquelles le Conseil doit encore statuer, et d'autres propositions complémentaires introduites depuis 1985. En plus, viennent d'être présentés au Conseil de nouvelles propositions sur la libre circulation des personnes. Ces actions concernent, notamment, les dossiers suivants:

- la coordination en matière de droit des sociétés;
- les propositions en matière de double impositions;
- propriété intellectuelle - inventions biotechnologiques;
- fiscalité indirecte;
- métaux précieux;
- les contrefaçons;
- exportation des biens à double usage;
- protection des données personnelles;
- système de garantie des dépôts; etc.

Sont aussi prévues des actions, ayant un volet "concurrence" important, dans les secteurs réglementés de l'énergie, de télécommunications et des services postaux.

B. *Gestion de l'espace communautaire*

Il s'agit de la gestion de la mise en oeuvre de la législation communautaire qui passe par:

- la surveillance du respect des Etats membres de leurs obligations communautaires par le contrôle de la qualité de la transposition en droit national, et la mise au point des informations concernant cette législation;
- assurer la qualité de la mise en application à travers un encadrement cohérent pour la coopération administrative avec le soutien technique nécessaire, la surveillance de la mise en application des règles communautaires et moyens de résoudre des problèmes de cette mise en application, l'empêchement de nouvelles entraves à travers la transparence des dérogations nationales, la procédure de notification dans le domaine des services, l'harmonisation définitive des régimes fiscaux, sanctionner les infractions des Etats membres;
- faciliter le redressement, améliorer l'accès à la justice et la coopération judiciaire, améliorer l'accès à la législation, faciliter les recours aux tribunaux nationaux, renforcement de la libre circulation des arrêts (Convention de Bruxelles), analyses des conflits de lois dans le cadre du droit international privé et le marché unique et modification de la Convention de Rome;
- évaluation de l'impact des règles communautaire, le fonctionnement pratique de la législation marché intérieur et l'impact économique pour les entreprises, renforcement du système INTRASTAT pour les statistiques sur les échanges intracommunautaires.

C. Développement du marché intérieur

Le développement du grand marché suppose que la Commission mette à la disposition des Etats membres, des entreprises et des consommateurs des réglementations et des outils de travail aptes pour l'achèvement de cet objectif:

- la proportionnalité et la transparence dans la préparation de nouvelles mesures législatives, gestion d'une politique cohérente de communication et de l'information à travers le partenariat avec les Etats membres en utilisant, le cas échéant, les intermédiaires, notamment les EIC et les fédérations industrielles et les associations professionnelles;
- amélioration de l'environnement pour les entreprises, assurer une cohérence entre les actions régionale, nationale et communautaire en matière de protection de l'environnement, amélioration des paiements transfrontalières, libéralisation dans les marchés des services de transports, élimination des entraves à la protection dans les domaines de la propriété industrielle et intellectuelle, coordination en matière de droit des sociétés, établissement des régimes de fiscalité directe et indirecte favorables aux entreprises, renforcement de la normalisation européenne et les systèmes de certification et la politique de la qualité, traitement des besoins spécifiques des petits et moyens entreprises, livre vert sur la communication commerciale et les services de distribution, et le suivi des travaux dans le domaine des médias
- améliorer l'environnement pour le consommateur,
- établissement des réseaux transeuropéens, la promotion d'une convergence des intérêts et de coordination, la stimulation des investissements privés, assurer l'interopérabilité technique et le développement des réseaux télématiques entre administrations;

D. Politique externe ouverte et dynamique

La bonne gestion des frontières externes s'avère indispensable pour éviter les distorsions des échanges et des pratiques illicites qui peuvent nuire à la fonctionnement et la compétitivité du marché unique:

- renforcement des contrôles aux frontières externes et revalorisation des services de douane en fonction des objectifs de l'initiative Customs 2000;
- achèvement et développement de la politique commerciale commune, coopération administrative pour éviter les infractions

9.2. Justification de l'action

L'ensemble de cette action relève du principe d'attribution à la Commission des compétences d'exécution de règles établies par le Conseil dans le cadre de la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur. Il est à rappeler que le Conseil, par sa résolution du 7 décembre 1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, a invité les Etats membres et la Commission à examiner la nécessité de renforcer la coopération afin de résoudre tout problème d'ordre pratique qui pourrait se poser. Le Parlement, par sa résolution du 18 décembre 1992 sur le suivi à donner au programme du marché intérieur de 1992 a également invité la Commission à prendre les mesures nécessaires pour faire face au défi qu'impose le fonctionnement du grand marché. La Commission, pour répondre à cet objectif, par sa décision du 23 décembre 1992, a mis en place un comité consultatif pour la coordination dans le domaine du marché intérieur.

Pour les actions en cours il n'y a pas véritablement de solution alternative à une action communautaire, car toute carence de la Commission dans le domaine de l'achèvement et du suivi du fonctionnement du marché intérieur risquerait d'entraîner la mise en place de politiques nationales divergentes.

Toutefois, la Commission examine en permanence les différentes possibilités de réponses aux exigences d'économie et d'efficacité.

C'est ainsi qu'en matière de normalisation, la stratégie, qui était fondée initialement sur une harmonisation détaillée des législations nationales, se poursuit actuellement sur deux orientations complémentaires:

- la reconnaissance mutuelle des règles nationales;
- la limitation du rapprochement des législations au niveau communautaire aux seuls cas où les objectifs des législations nationales ne sont pas équivalents.

En outre, la Commission, dans le cadre du suivi du Livre vert sur la normalisation, a introduit des changements importants au système de financement de la normalisation européenne.

En ce qui concerne le programme (KAROLUS) d'échange de fonctionnaires nationaux entre les administrations des Etats membres, une participation des administrations concernées a été fixée à hauteur de 50% pour les indemnités de séjour. Ce programme est complémentaire aux autres programmes d'échanges adoptés par le Conseil dans certaines domaines spécifiques c.à.d. MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX, et le domaine vétérinaire.

9.3 Suivi et évaluation de l'action

Indicateurs de performance sélectionnés

- a) Pourcentage des propositions effectuées par la Commission sur base du programme du travail, et pourcentage des décisions adoptées par le Conseil.
- b) Nombre de textes codifiés par secteur et adoptés dans cette forme par le Conseil.
- c) Nombre d'échanges de fonctionnaires effectuée dans le cadre des programmes KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX et dans le domaine vétérinaire.

- d) Nombre de normes adoptées et nombre de normes restant à adopter.
- e) Etablissement et fonctionnement des réseaux télématiques entre les administrations chargées de la surveillance du marché intérieur et entre celles-ci et la Commission.
- f) Modification et ratification des accords internationaux sur l'application du droit commercial.
- g) Démarrage des grands projets d'infrastructure se situant dans le cadre de la politique réseaux transeuropéens

Modalités et périodicité de l'évaluation prévue

L'évaluation des travaux relatifs au fonctionnement du marché intérieur se fait sur base annuelle par l'intermédiaire des actions et des interventions du comité chargé de la coordination du marché intérieur. Ce rapport est prévu dans la Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, "Le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté après 1992 - Suivi du Rapport Sutherland" (SEC(92)2277 final),

Pour le programme KAROLUS, il est prévu à l'article 18 de la décision de la Commission (93/10/CEE) fixant les dispositions d'application du programme, que la Commission établisse un rapport financier annuel sur l'exécution du programme et que ce dernier soit transmis aux coordinateurs nationaux de manière à permettre le suivi de sa mise en oeuvre.

10. Dépenses administratives (Partie A du Budget)

Note: Il faut rappeler qu'il y a des sommes importantes déjà inscrits en Partie A destinées aux tâches spécifiques de surveillance dans certains secteurs du marché intérieur.

C'est le cas, notamment, pour les lignes suivantes:

Ligne	Intitulé	Budget 1993	APB 1994
A 3531 (SG, VI, XXI)	Lutte contre la fraude	4.341.000	4.145.000
A 3532 (I, XXI)	TAFI anti-fraude textile	500.000	500.000

10.1. L'action proposée implique-t-elle une augmentation du nombre des effectifs de la Commission? Si oui, combien?

Oui. Voir point 7.2 supra. Il est probable que le développement de certaines actions dans le cadre du programme stratégique peuvent générer des dépenses de fonctionnement supplémentaires et des demandes d'augmentation des effectifs. Quoique quelques évaluations préliminaires et partielles ont été fournies à la DG XV par certaines services, à ce stade, et avant d'analyser les besoins en détail, en coordination, le cas échéant avec les Etats membres, aucune estimation fiable ne s'avère possible. Les actions spécifiques découlant du programme stratégique feront l'objet des fiches financières individuelles donnant tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Il est clair que des demandes pour des effectifs statutaires où des recours aux personnel externes doivent être présentés en tenant compte des perspectives financières et les enveloppes en vigueur pour les exercices budgétaires concernées.

10.2. Indiquez le montant des dépenses de fonctionnement et de personnel générées par la proposition d'action. explicitez le mode de calcul

voir point 7.2 et 10.1 supra.

ISSN 0254-1491

COM(93) 632 final

DOCUMENTS

FR

10

N° de catalogue : CB-CO-93-673-FR-C

ISBN 92-77-62383-7

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg