

Avis du Comité économique et social sur la «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté»

(1999/C 209/09)

Le 25 février 1999, le Comité économique et social a décidé, aux termes de l'article 23, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la «Réforme économique: Rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté».

La section «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 mai 1999 (rapporteur: M. Vasco Cal, corapporteur: M. J. Simpson).

Lors de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 77 voix pour et 4 abstentions.

NB: Au cours de l'élaboration de cet avis, l'Observatoire du marché unique a décidé de travailler sur les deux documents de la Commission suivants:

«Évaluation du Plan d'action en faveur du marché unique, juin 1997-septembre 1998»

et

«Les réformes économiques et structurelles dans l'Union européenne (Cardiff II)».

Introduction

Le Comité se félicite d'avoir la possibilité de se prononcer sur l'ensemble des documents présentés concernant le marché intérieur: le rapport d'évaluation du Plan d'action, le rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et capitaux de la Communauté (Cardiff I) et le rapport sur les réformes économiques et structurelles dans l'UE (Cardiff II). Comme le Comité l'a toujours préconisé, l'évaluation du programme du marché intérieur devrait se faire sur le plan juridique et économique simultanément et ne pas se limiter à l'indication du degré de transposition des directives.

1. Évaluation du plan d'action en faveur du marché unique, juin 1997-décembre 1998

1.1. Après la réunion du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997, la Commission a publié son Plan d'action en faveur du marché unique (CSE(97) 1). Ce document présentait une série d'actions importantes visant à améliorer de manière significative le fonctionnement du marché unique d'ici au 1^{er} janvier 1999. L'évaluation la plus récente de l'état d'avancement de ce plan (COM(1999) 74 final), préparée à la fin de l'année 1998, s'appuie sur les évaluations précédentes réalisées dans le cadre du tableau d'affichage du marché unique, dont la troisième a été publiée en octobre 1998⁽¹⁾. Chacune d'entre elles a été examinée par le CES. L'avis relatif à la troisième a été adopté le 24 février 1999⁽²⁾.

1.2. Au cours des 18 derniers mois, l'accent a en grande partie été mis, en matière d'évolution du marché unique, sur des questions macroéconomiques majeures telles que la

préparation et le lancement de l'Union monétaire européenne, les efforts des États membres pour respecter les critères de convergence, la mise en place du Pacte pour la croissance et la stabilité et les obligations nationales dans ce cadre.

1.3. Comme l'indique le document sur l'évaluation du plan d'action en faveur du marché unique, dans le même temps, de nombreux autres aspects du marché unique connaissent une évolution régulière.

1.4. L'évaluation porte sur des actions engagées pour chacun des quatre objectifs stratégiques tels que définis dans le Plan d'action:

- rendre la législation plus efficace;
- supprimer les principales distorsions qui affectent le marché;
- éliminer les obstacles sectoriels à l'intégration des marchés;
- et créer un marché unique au service de tous les citoyens.

1.5. Un grand nombre d'actions engagées dans le cadre du Plan d'action sont brièvement passées en revue. Elles reflètent une série d'initiatives législatives et de révisions apportées à certaines politiques ainsi qu'un ensemble d'initiatives particulières liées aux objectifs stratégiques. Le CES, dans des avis antérieurs, a reconnu à la fois la valeur de cette approche et la grande diversité des thèmes examinés. Dans le présent avis, le CES souhaite souligner le travail utile accompli dont il est fait état dans l'évaluation et sélectionner un nombre limité de questions qui feront l'objet d'observations plus étoffées.

1.6. L'examen du Plan d'action par le CES a été facilité par la manière dont l'évaluation de la Commission est présentée. Plus particulièrement, le Comité se félicite de la présentation analytique, à l'annexe II, du degré d'avancement pour chacun des thèmes inventoriés, comportant une appréciation de la Commission elle-même relative à des domaines dans lesquels les progrès ont été décevants.

⁽¹⁾ SEC(1998) 1889.

⁽²⁾ JO C 101 du 12.4.1999.

1.7. Les observations du CES s'articulent en trois parties: premièrement, un constat de certains progrès majeurs accomplis pendant la période d'application du Plan d'action, deuxièmement, un relevé d'un certain nombre de points faibles importants et, troisièmement, des suggestions concernant des questions importantes qui se sont posées dans le cadre du Plan d'action et sur lesquelles le Comité recommande à la Commission de travailler davantage.

Évaluation des résultats

1.8. La Commission, comme elle le dit dans l'introduction du document sur l'évaluation du plan d'action, estime que le plan d'action est une réussite: «dans la plupart — mais non dans la totalité — des cas, le degré d'avancement prévu par le Plan d'action a été atteint». Le CES souhaiterait souscrire à ce point de vue et reconnaît que la discipline inculquée par le plan d'action a été constructive et bénéfique. Toutefois, s'agissant d'une évaluation faite par la Commission de ce qu'elle a elle-même réalisé, le CES admet qu'une évaluation externe aurait peut-être été plus critique.

1.9. Nombre des progrès qu'a permis le plan d'action ne sont nécessairement que des contributions à l'évolution de la politique plutôt que de réels accomplissements. Il n'est par conséquent pas judicieux de tenter d'évaluer l'impact à plus long terme du Plan d'action dès lors que nombre des actions engagées ne sont qu'une partie d'un plus large éventail d'actions dont l'évolution s'inscrit dans une période bien plus longue.

1.10. Malgré des exceptions inhérentes à tout aperçu général, le Comité constate que, dans le cadre du Plan d'action, la Commission a bien avancé dans la réalisation de ses objectifs pour la préparation et la publication de conclusions concernant une législation communautaire nouvelle et modifiée. Les États membres ont, semble-t-il, eux aussi progressé en matière de mise en œuvre de leurs obligations législatives. Des progrès, moins nets toutefois, ont également été enregistrés pour ce qui est de rendre le fonctionnement des règles existantes plus efficace.

1.11. Directives: on peut se féliciter de la réduction des retards dans la transposition des directives dans la législation nationale, attendue depuis longtemps. Les retards subsistants sont néanmoins matière à préoccupation. Le CES est d'accord avec la Commission en ce qui concerne la nécessité de maintenir un système de calendriers et de suivi au-delà du terme de la période couverte par le Plan d'action.

1.12. Marchés publics: la complexité de la question d'une plus grande ouverture du marché dans les domaines des marchés publics est illustrée par deux constats opposés. En effet, la Commission constate que la mise en œuvre des directives sur les marchés publics a connu une évolution particulièrement lente, observation négative qui contraste avec sa publication d'un Livre vert sur le suivi des marchés publics. Le CES est préoccupé par le fait que les politiques et les décisions de la Communauté ne trouvent pas une traduction adéquate dans la législation et l'action de certains États membres.

1.13. D'autres progrès notables ont été accomplis dans le cadre du Plan d'action notamment:

- a) le mécanisme d'intervention pour régler le problème des obstacles importants à la libre circulation des marchandises;
- b) les propositions spécifiques pour simplifier la législation nationale et communautaire ayant une incidence sur le marché unique;
- c) les mécanismes de résolution des problèmes au moyen de la mise en place de centres de contact et de coordination;
- d) le code de conduite relatif à la concurrence fiscale dommageable;
- e) la révision complète des orientations en matière d'aides régionales;
- f) la législation permettant la libéralisation de la fourniture du gaz;
- g) le perfectionnement de la directive sur le temps de travail;
- h) l'instauration du groupe test d'entreprises pour améliorer la qualité de la législation proposée;
- i) les propositions visant à moderniser et à rationaliser l'application de la TVA.

1.14. Toutefois, le mécanisme d'intervention destiné à remédier aux obstacles sérieux à la libre circulation des marchandises est une solution de compromis du Conseil; il reste encore à faire la preuve qu'elle fonctionne dans la pratique.

1.14.1. SLIM n'est à considérer que comme un succès partiel. Une évaluation plus poussée est nécessaire afin de déterminer si SLIM est un instrument efficace de simplification des mesures juridiques. Nombre de propositions de directive n'ont pas été adoptées par le Conseil et rares sont celles qui ont été ratifiées et mises en œuvre. Le CES suggère que la Commission contrôle et révise la méthodologie et vérifie le succès de cette initiative.

1.14.2. Les propositions visant à moderniser et à appliquer des règles uniformes en matière de TVA sont les bienvenues dans la mesure où elles sont susceptibles de faciliter le travail des entreprises. Toutefois, elles ne constitueraient qu'un premier pas dans la direction du système de TVA envisagé, lequel est fondé sur le pays d'origine.

Points faibles

1.15. La Commission reconnaît que dans certains domaines les progrès ont été décevants. Le CES est d'accord avec la Commission et souhaiterait qu'à l'endroit où cela est indiqué, comme dans l'annexe II, celle-ci donne des assurances quant à la poursuite des efforts en vue de remédier à cet état de fait.

1.16. Créneaux dans les aéroports: un point faible que le CES juge particulièrement préoccupant est le fait qu'aucun progrès n'ait été constaté pour ce qui est de la suggestion de nouvelles règles d'attribution des créneaux d'aéroport.

1.17. Pour un certain nombre d'actions proposées, la Commission semble être plus indulgente dans son appréciation des résultats qu'il y aurait lieu de l'être selon le CES. En particulier, le Comité attire l'attention sur les progrès modestes concernant:

- (i) les initiatives relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications;
- (ii) les mesures prévues pour éliminer les problèmes techniques qui retardent la normalisation des produits de construction;
- (iii) l'élimination des distorsions résultant des différences existant en matière de fiscalité indirecte;
- (iv) les propositions relatives à un cadre communautaire en matière de taxation de l'énergie;
- (v) une dixième directive sur le droit des sociétés concernant les fusions transfrontières;
- (vi) des règlements relatifs à un statut européen pour les coopératives, les associations et les sociétés mutuelles;
- (vii) et des mesures visant l'élimination des contrôles frontaliers dont font l'objet les personnes aux frontières intérieures de la Communauté.

1.18. Le plan d'action confirme clairement que beaucoup reste encore à faire dans de nombreux autres domaines clés, en plus des domaines mentionnés ci-dessus. Citons notamment les travaux sur le brevet communautaire, le statut de la société européenne, la réglementation relative aux fusions d'entreprises, la suppression de la double imposition au niveau communautaire, un système définitif de TVA, et la prévention de l'introduction par les États membres de nouveaux obstacles nationaux au marché unique.

Suivi du Plan d'action

1.19. Le Plan d'action, pour la période allant jusqu'à la fin de l'année 1998, s'est avéré une méthode utile pour la définition par la Commission d'objectifs en vue de faire progresser le marché unique. L'établissement d'objectifs a facilité le suivi et l'évaluation de l'efficacité du travail de la Commission et des actions des autres institutions, y compris celles des gouvernements des États membres.

1.20. Le CES est convaincu que la leçon utile tirée du Plan d'action se traduira par l'adoption d'un nouveau mode d'évaluation de l'évolution du marché unique et l'existence d'un plus large éventail de questions interdépendantes illustrant l'évolution de la Communauté.

1.21. Dans un passé récent, la Commission a principalement mis l'accent sur les instruments de la construction du marché unique et les mesures y relatives. À l'avenir, cette approche changera de manière à faire porter l'attention davantage sur le fonctionnement continu, concret et efficace du marché unique. Un suivi de la part de la Commission et un retour d'information concernant de nombreuses questions

continueront à s'imposer. On assiste à une prise de conscience accrue de la nécessité d'un dialogue à double sens entre la Communauté (et ses institutions) et les citoyens et les entrepreneurs, qui sont les acteurs clés.

1.22. Le CES recommande instamment à la Commission d'adopter le concept de processus de réexamen, de suivi, de dialogue et d'analyse périodiques. Grâce à cette périodicité, la Commission peut développer une série d'objectifs stratégiques pour l'évolution future du marché unique et les hypothèses de base qui sous-tendent ce concept.

1.23. La valeur du Plan d'action et des deux rapports connus sous les noms de Cardiff I et Cardiff II réside dans le fait qu'ils constituent une évaluation structurée de l'évolution de toutes les politiques et de toutes les actions de la Communauté dans ce domaine, ce qui permet de répertorier les points forts comme les points faibles. Il est dès lors possible de poursuivre le développement de ces procédures, lesquelles ont été décrites comme un moyen permettant d'atteindre de nouveaux objectifs. Parmi les profits que l'on peut en escompter, citons la possibilité d'affirmer plus clairement une philosophie globale permettant de guider et d'influencer la fixation des objectifs de la Commission.

1.24. Le CES soutiendrait la proposition de M. Monti, membre de la Commission, qui s'est adressé au Conseil européen de février 1999 en ces termes: «Nous n'avons pas besoin d'un autre Plan d'action pour achever le marché unique mais nous devons néanmoins procéder à une définition claire des objectifs, à l'instar de ce que font les entreprises pour orienter leur politique en fonction de leurs investisseurs, des objectifs dont on conviendrait pour une période de trois ans, par exemple, en prévoyant un réexamen à la fin de chaque année pour s'assurer que ceux-ci sont respectés, un suivi et des modifications si nécessaire.»

Cependant, il note que la Commission a présenté un Plan d'action concernant particulièrement le secteur financier et soutient la nécessité d'un traitement spécifique dans ce domaine clé.

1.25. La fixation périodique d'objectifs stratégiques doit se faire en consultation avec les partenaires concernés, dont le CES, et doit être envisagée dans un souci de correspondance directe avec les besoins des citoyens, des entreprises, et en termes de développement social et économique. À partir de cela, il conviendrait de concevoir une série d'objectifs opérationnels plus fonctionnelle qui servira à établir des indicateurs de performance permettant un suivi ultérieur de l'état d'avancement et l'identification des risques, des échecs ou d'une coopération inappropriée.

1.26. À partir de la fixation d'objectifs et du dialogue avec les partenaires concernés, un cycle d'objectifs stratégiques de trois ans serait instauré. Ces derniers seraient utilisés pour définir les implications à plus brève échéance, qui feraient partie de l'ordre du jour, et les indicateurs de performance pour l'élaboration d'autres rapports annuels du type «Cardiff» ainsi que le tableau d'affichage semestriel.

1.27. Afin que la Commission engage une action appropriée sur la base des conclusions tirées de ces rapports, le CES approuve la suggestion de M. Monti, membre de la Commission, selon laquelle le premier Conseil «marché

intérieur» de chaque année devrait procéder à un examen de la situation et à une identification des priorités immédiates pour l'action à entreprendre.

1.28. Le CES attend avec intérêt la déclaration de la Commission prévue, dans le cadre de la préparation du Conseil «marché intérieur» de juin 1999, dont il espère une annonce des objectifs de la politique du marché unique pour les trois années à venir.

2. Les marchés communautaires des produits et des capitaux (Cardiff I) (COM(1999) 10 final) et réforme économique et réformes structurelles dans l'UE (Cardiff II) (COM(1999) 61 final)

2.1. Introduction

2.1.1. Le Conseil européen de Cardiff, réuni les 15 et 16 juin 1998, a estimé (paragraphe 11 des conclusions de la présidence — traduction non officielle) que la politique économique devait viser essentiellement la promotion de la croissance et de l'emploi et la stabilité macroéconomique ainsi que le bon fonctionnement des marchés du travail, des produits (des biens et des services) et des capitaux. Le Conseil s'est félicité de la décision d'instituer une procédure selon laquelle les États membres et la Commission élaboreraient des rapports annuels succincts exposant, dans leurs domaines de compétence respectifs, l'état des marchés et des capitaux, rapports qui permettraient de compléter les informations figurant déjà dans les plans nationaux pour l'emploi. Le Conseil a également accueilli favorablement la proposition de la Commission de rédiger, sur la base de ces documents, un rapport sur les questions et les politiques structurelles, qui sera examiné par le Conseil Ecofin et d'autres instances au sein du Conseil.

2.1.2. Il est significatif que ces conclusions aient été incluses dans le chapitre relatif aux orientations générales pour les politiques économiques (article 99, paragraphe 2 du Traité, ancien article 103), cela allant dans le sens de l'élargissement de la portée que ces orientations ont eue jusqu'ici. Le Conseil européen a également souligné la contribution des réformes structurelles et économiques à la lutte contre le chômage.

2.1.3. Le 20 janvier 1999, la Commission a publié un premier rapport en réponse aux conclusions du Conseil européen de Cardiff, document intitulé Cardiff I, et le 17 février 1999, elle a publié un deuxième rapport, intitulé Cardiff II. Le 30 mars, la Commission a approuvé sa recommandation sur les orientations générales pour les politiques économiques (COM(1999) 143 final), qui incluent, pour la première fois, des orientations par État membre, non seulement dans le domaine budgétaire mais également en ce qui concerne les marchés des produits et des services et les marchés du travail.

2.1.4. Dans le rapport Cardiff I, la Commission a analysé la situation du marché intérieur et proposé 16 priorités concernant le cadre réglementaire du marché unique. L'objectif annoncé de ces mesures est l'amélioration de l'efficacité de l'économie européenne pour assouplir les marchés et améliorer leur fonctionnement. Comme le dit la Commission (page 4 de l'introduction — traduction non officielle), «le but n'est pas de démanteler les réglementations nationales mais bien d'améliorer l'efficacité économique de ces environnements réglementaires».

2.1.5. Dans le rapport Cardiff II, la Commission résume certains des aspects traités dans le premier rapport, concernant les marchés de produits (biens et services) et les marchés financiers, et développe en particulier la partie relative aux marchés du travail (sur la base des rapports nationaux des États membres établis dans le cadre du processus de Luxembourg) et aux finances publiques, notamment les dépenses en matière de sécurité sociale et la fiscalité.

2.1.6. Tous ces aspects sont intégrés à la recommandation de la Commission sur les lignes directrices en matière de politique économique (article 103 du Traité), ce qui permet de traiter en même temps plusieurs questions étroitement liées. C'est là un progrès important dans la coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne⁽¹⁾.

2.2. Observations générales

2.2.1. La question du lien entre l'amélioration de la situation économique, du renforcement de la cohésion économique et sociale et de l'emploi dans l'Union européenne en liaison et les mesures prises dans le cadre de l'instauration du marché intérieur ne semble pas suffisamment développée ni tranchée dans ces rapports. Les indicateurs d'intégration économique actuellement analysés se limitent aux échanges de biens intracommunautaires, au commerce de services transfrontaliers, aux mouvements des capitaux et à l'investissement direct étranger ainsi qu'à la libre circulation des travailleurs. Dans de nombreux cas, les effets du processus de mondialisation des relations économiques et, en particulier, financières peuvent expliquer les mouvements de restructuration des secteurs et des entreprises cités à titre d'exemple des effets du marché intérieur.

2.2.2. La compétitivité de l'économie européenne semble avoir bénéficié de l'approfondissement du marché intérieur avec une augmentation significative de l'investissement direct étranger parmi les pays européens. Les échanges intracommunautaires ont également progressé mais à un rythme plus faible entre 1995 et 1997 qu'au cours de la période 1993 et 1995.

2.2.3. Il est également quelque peu exagéré de mettre en avant la convergence des prix et la baisse des prix, dans le rapport Cardiff I, comme preuve des résultats déjà atteints dans le cadre du marché unique ou illustration des retards subsistant encore dans le processus d'intégration de certains secteurs. En effet, comme on peut le constater dans le deuxième rapport, lorsque l'on compare la situation de l'UE en la matière avec celle qui prévaut aux États-Unis, les prix à la consommation sont plus élevés dans l'UE qu'aux États-Unis mais cet écart est dû en majeure partie davantage à des «disparités en matière de fiscalité indirecte» qu'à une moindre efficacité du réseau de distribution de gros et de détail, ou encore à des marges prix/coûts supérieures dans l'UE.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CES sur le rapport économique annuel 1999 — Contribution du CES aux lignes directrices en matière de politique économique 1999.

2.2.3.1. À l'intérieur de l'UE également, les différences de prix reflètent les différences entre les niveaux de vie par habitant et les taux d'imposition indirecte. L'argument selon lequel la dispersion des prix en matière de services est deux fois plus importante que dans le domaine des marchandises semble ne pas tenir compte du fait que le poids de la rémunération du travail est, en général, plus grand dans le secteur des services et que la dispersion des salaires et de la productivité, variant de 1 à 5 d'un État membre à l'autre, est bien plus importante que celle des prix indiquée par la Commission. Malgré l'importance de ce thème, il n'est pas traité dans les rapports de la Commission.

2.2.4. La question des distorsions de concurrence résultant des aides d'État n'est pas assez développée dans ces rapports, bien que la Commission publie tout les deux ans des statistiques relatives aux aides d'État et qu'elle fasse souvent valoir que leurs montants sont très élevés. En effet, si on laisse de côté le secteur agricole, le montant annuel (moyenne 1995-1997) des aides d'État dépasse le budget total de l'Union européenne: près de 95 000 millions d'euros, soit 1,2 % du PIB communautaire. La suggestion concrète et positive que la Commission fait dans ce domaine est, outre sa propre «vigilance», l'établissement par les États membres d'un calendrier pour la réduction du budget qu'ils consacrent aux aides, ainsi que la modification de leur structure actuelle, qui fait apparaître un poids considérable des aides ad hoc et sectorielles. Dans la recommandation, la Commission inclut pour la majorité des États membres des orientations concrètes et précises pour la réduction des aides d'État.

2.2.5. La question des obligations de service universel a posé quelques problèmes parmi les plus délicats dans le processus de libéralisation des marchés organisés en réseau. Outre la séparation des activités de réglementation et des activités concurrentielles, qui est déjà en cours dans tous les pays, on ne trouve pas trace dans les rapports de la Commission d'autres propositions pour remédier à certains des problèmes relevés qui se posent, avec plus ou moins d'acuité selon les États membres: perte d'emplois, disponibilité des services à des prix «abordables» et avec un niveau de qualité garanti, définition des obligations de service universel, leur financement et la sélection des entreprises qui seront chargées de les exécuter. La Commission reconnaît que le «processus de libéralisation sera mieux accepté si ces effets positifs en termes de prix, de choix offerts, de qualité et d'universalité des services sont clairement identifiés ... et si ces avantages sont répercutés davantage et sans retard sur les entreprises et les consommateurs» (page 16 du document Cardiff II). Le Comité est d'accord avec ces observations mais attire l'attention sur la nécessité de respecter le principe de subsidiarité dans ce domaine.

Par ailleurs, le Comité estime qu'une libéralisation n'est acceptable que si l'on tient dûment compte, en plus des aspects mentionnés par la Commission, de la situation des travailleurs qui peuvent être négativement affectés par ce processus.

2.2.6. La libre circulation des travailleurs, qui devrait constituer l'un des quatre piliers du marché intérieur, est le domaine dans lequel l'on constate les retards les plus importants, tant en matière de réglementation que dans la réalité économique

et sociale. Comme le reconnaît la Commission, bien qu'en progression, les flux de main d'œuvre transfrontaliers sont limités, mais ils pourraient connaître un nouvel élan avec l'introduction de l'euro. Toutefois, aucune des 16 propositions présentées dans le rapport Cardiff I, pas plus que la partie relative aux marchés du travail du rapport Cardiff II et les orientations générales de politique économique n'abordent cette question.

2.2.7. La survie des petites et moyennes entreprises dans un environnement plus compétitif et ouvert est une question clé pour le niveau de l'emploi dans l'Union européenne. Même si des emplois sont créés au niveau de ce type d'entreprises, c'est également parmi celles-ci que l'on enregistre un taux de fermeture important (moins de la moitié des PME créées réussissent à survivre plus de cinq ans) et des pertes d'emplois considérables. Plusieurs initiatives et rapports se sont succédés au niveau communautaire et des mesures ont été prises à celui des États membres, mais les rapports n'établissent aucune corrélation entre ces mesures et l'impact sur l'évolution de l'emploi dans le secteur. Les entreprises européennes connaissent un accroissement inférieur à celui des entreprises nord-américaines, et n'atteignent pas les dimensions qui leur permettraient d'influencer de façon significative la concurrence internationale, surtout dans les secteurs les plus innovants. Le problème de l'accroissement de la taille des PME doit être résolu au sein du marché unique grâce à l'amélioration du cadre législatif, et en particulier des aspects fiscaux et relatifs à l'emploi, ainsi qu'à travers l'amélioration de l'efficacité des marchés financiers. Afin de favoriser la croissance, le système fiscal en particulier doit faciliter le financement des entreprises à capital propre, et prévoir une imposition plus favorable des plus-values. L'amélioration des marchés financiers doit prévoir la présence renforcée d'intermédiaires financiers de dimensions appropriées, une tendance à l'accroissement du système fiscal et l'élimination de la fragmentation monétaire et législative des marchés. Les PME de l'Union européenne souffrent toujours d'un manque de capitaux propres et d'accès à des systèmes de financement plus favorables, des difficultés d'accès aux programmes de recherche et de développement et aux marchés publics, ainsi que de l'existence d'un cadre réglementaire et d'une concurrence qui ne tiennent pas compte de leurs conditions spécifiques. Pour l'essentiel, les mesures de soutien aux PME ont été laissées à la discrétion des États membres.

2.2.8. Les systèmes fiscaux ont «un impact important sur la croissance et l'emploi» et doivent trouver «un juste équilibre entre l'efficacité économique et la cohésion sociale» (paragraphe 4.2 de Cardiff II). La Commission dit, d'une part, qu'un certain degré de concurrence entre les systèmes fiscaux est souhaitable et, d'autre part, qu'une concurrence fiscale dommageable est préoccupante, sans définir ni l'une ni l'autre. La Commission estime qu'il est nécessaire d'harmoniser la fiscalité indirecte et de légiférer pour ce qui est du lieu de taxation pour la TVA, mais ne propose toujours rien quant à la manière d'assurer les compensations budgétaires correspondantes pour les États membres qui seront négativement affectés par l'introduction du système de TVA définitif.

2.2.9. Concernant l'imposition des bénéficiaires des sociétés et des revenus de l'épargne, la Commission estime qu'«un certain degré de coordination est important et souhaitable». Une proposition sur les revenus de l'épargne a déjà été présentée et a fait l'objet d'un avis du CES. Cependant, pour ce qui est de l'imposition des sociétés, la Commission reconnaît que ce qui caractérise le mieux la situation est l'existence d'un large éventail d'exonérations et de déductions qui affectent directement les bases de taxation et que, par conséquent, les différences entre les États membres en termes d'imposition effective des revenus des sociétés sont plus grandes qu'entre les taux officiels. L'étude annoncée par la Commission sur les différences dans la fiscalité des entreprises et les questions politiques qui en découlent devrait être présentée dans les plus brefs délais.

2.2.10. La charge fiscale dans l'Union européenne en 1998 était de 43 % du produit intérieur brut, contre 32 % aux États-Unis et 29 % au Japon (voir tableau 4.2 du rapport de Cardiff II). Toutefois, cette donnée globale estompe des différences importantes dans sa composition. Concernant les PIB respectifs, les contributions à la sécurité sociale sont plus élevées dans l'UE car une grande partie des dépenses sociales et liées à la santé sont à la charge du privé aux États-Unis (voir paragraphe 2.2.13 ci-dessous), les impôts directs sont plus bas dans l'UE qu'aux États-Unis tandis que les impôts indirects sont plus élevés que dans ce pays et au Japon (14 % au lieu de 7 ou 8 % du PIB).

2.2.11. À propos de l'évolution de la charge fiscale au cours des dernières années, la Commission reconnaît également, comme moyenne communautaire, la charge importante et croissante de la fiscalité sur le travail, la stabilisation des taxes sur la consommation et une diminution des impôts sur les revenus du capital⁽¹⁾. Elle admet en particulier (page 24 de Cardiff I) qu'«avec la disparition du risque de change, les disparités dans le traitement fiscal du capital et des transactions financières apparaîtront de plus en plus comme une distorsion de l'affectation des ressources», mais comme pour d'autres questions, il conviendrait d'approfondir les débats sur les sources de substitution, de manière à compenser les éventuelles pertes de recettes fiscales tirées de l'impôt sur le travail et, notamment, le travail moins qualifié, ou sur la manière d'accroître l'efficacité des systèmes de sécurité sociale.

2.2.12. Quoi qu'il en soit, l'analyse des systèmes fiscaux ne peut se limiter aux modalités de réduction des recettes fiscales, et doit également aborder l'aspect des dépenses, comme le reconnaît la Commission, en affirmant notamment que (voir chapitre 4 de Cardiff II) «les coupes budgétaires ont affecté de manière disproportionnée les investissements publics», sans toutefois tirer de ce constat les conclusions qui s'imposent, notamment pour la politique économique des États membres qui ont besoin de rattraper leur retard économique.

2.2.13. En ce qui a trait à la protection sociale, la Commission fait également référence aux réformes en cours et aux nombreuses mesures prises pour contenir les dépenses y afférentes, ainsi qu'aux modifications apportées au système de financement de celle-ci dans certains pays. Les dépenses publiques liées à la protection sociale dans l'Union européenne sont jugées élevées en termes de PIB, mais varient considérablement d'un État membre à l'autre. Les pays de la cohésion, avec le Royaume-Uni, sont ceux qui présentent les montants les moins élevés. Toutefois, comme il est admis dans le rapport lui-même, si l'on considère les dépenses publiques et privées dans leur ensemble, les différences constatées avec la situation prévalant aux États-Unis sont bien moins importantes. Une des orientations suivies par les réformes des régimes de sécurité sociale en Europe est d'encourager l'augmentation de la part des retraites autofinancées, sans compromettre la solidarité qui caractérise le système actuel, ce qui permettra une responsabilisation accrue de l'individu à l'avenir.

2.2.14. Outre la maîtrise des coûts, notamment en matière de retraites, la Commission estime que l'on a progressé dans le contrôle des dépenses (publiques) relatives aux soins de santé, bien qu'il soit difficile de comprendre comment il sera possible avec cette évolution de maintenir les principes d'universalité, d'égalité d'accès et de qualité des services. Il est à déplorer que dans ces deux rapports, qui renvoient à tant d'autres documents de la Commission, ne soient pas fournies des statistiques significatives montrant le rapport entre les transferts des systèmes de sécurité sociale et la situation des revenus dans les États membres (le premier rapport sur la cohésion constatait que sans les transferts le nombre de familles européennes vivant en dessous du seuil de pauvreté représenterait presque 40 % au lieu de 18 % actuellement).

2.2.14.1. Le niveau de vie relativement élevé dans l'Union européenne, la dynamique de sa croissance économique et la dimension de son marché intérieur doivent beaucoup à ces systèmes de protection sociale et il est regrettable que cette analyse ne soit pas abordée dans ces rapports, pour pouvoir tirer toutes les conclusions des réformes en cours⁽²⁾. Si la Commission ne présente pas une analyse plus équilibrée et complète de toutes les conséquences de ces réformes et si elle ne présente pas de propositions allant au-delà du simple contrôle des coûts et de la réduction des dépenses, le processus de réforme des systèmes de sécurité sociale continuera à se heurter à des difficultés sur le plan politique et social.

2.2.15. De même, en ce qui concerne les marchés du travail, la Commission reconnaît (paragraphe 3.3 de Cardiff II) que le problème est de «trouver le bon équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi», de promouvoir des «accords entre les partenaires sociaux ... pour éviter que les réductions de coûts non salariaux soient compensées, comme cela a été si souvent le cas dans le passé, par des augmentations de bénéfices ou de salaires directs», de promouvoir «les conventions collectives» qui sont considérées de plus en plus comme «un instrument

(1) L'évolution peut toutefois différer d'un État membre à l'autre.

(2) Voir spécifiquement l'avis du CES sur le thème «Pauvreté en Europe» — JO C 284 du 14.9.1998.

utile pour concilier les différents intérêts en jeu dans l'entreprise», la «négociation collective bien qu'étant en pleine réorganisation», offrant «d'innombrables possibilités». Le Comité déplore que la Commission n'ait pas approfondi cette analyse.

2.2.16. Les liens entre l'emploi et le chômage, d'une part, et le marché intérieur et les réformes économiques et structurelles, d'autre part, ne sont pas analysés dans ces rapports, ce qui est d'autant plus déplorable que la Commission elle-même avait marqué son accord sur le rapport Cecchini qui prévoyait la création de cinq millions d'emplois avec l'entrée en vigueur du marché intérieur. L'année de l'instauration de celui-ci a «coïncidé» avec une grave récession économique dans l'Union européenne et a connu une augmentation du chômage qui, depuis lors, n'a pour ainsi dire pas baissé. La Commission se limite dans le rapport Cardiff II (paragraphe 3.3), dans la partie relative au marché du travail, à évoquer le processus de Luxembourg et les plans nationaux pour l'emploi et à rappeler les lignes directrices définies en matière d'emploi «en invitant les partenaires sociaux à engager des négociations à tous les niveaux appropriés, en vue de moderniser l'organisation du travail, notamment au moyen de dispositifs flexibles, l'objectif étant d'accroître la productivité et la compétitivité des entreprises». Au passage, la Commission critique la réduction de la durée de travail hebdomadaire, à laquelle il a été procédé dans plusieurs États membres, considérant que si celle-ci n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux «elle a toutes les chances d'être contreproductive», ainsi que la législation en matière de protection de l'emploi, tout en reconnaissant néanmoins qu'il ne faut pas imputer le chômage élevé que connaît l'Europe à une LPE stricte.

2.2.17. Préoccupante également est l'absence de référence aux politiques régionales et de cohésion, malgré le fait que la Commission (fin du paragraphe 3.1 de Cardiff II) en souligne l'importance. Nombre des débats qui ont eu lieu avant et pendant l'instauration du marché intérieur, ainsi qu'à l'occasion de l'introduction de l'euro, étaient centrés sur les effets au niveau régional des décisions y relatives et sur la nécessité de trouver les moyens de faire face aux chocs asymétriques. Les deux pactes Delors sur les perspectives financières de l'Union ont été en grande partie justifiés par ces raisons. Certaines des études commandées, mentionnées au paragraphe 1 de ce chapitre du projet d'avis, traitaient de la dimension régionale et de la cohésion économique et sociale. Dans ces rapports, qui abordent les réformes économiques et structurelles, ne sont évoquées ni ces questions ni la contribution des Fonds structurels et du Fonds de cohésion aux mesures relatives à l'instauration du marché intérieur, pas plus que l'aggravation ou l'atténuation des déséquilibres régionaux par l'instauration de ce marché et l'introduction de l'euro.

2.2.18. L'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et la création de l'euro vont accélérer considérablement le processus du marché unique. Déjà, sur les marchés financiers, tous les bons du trésor et toutes les bourses d'actions de l'espace euro ont une cotation en euros. Les restructurations des entreprises ainsi que les fusions et les acquisitions ont trouvé un nouvel élan et atteignent des

valeurs considérables. Les plus grandes entreprises sont mieux préparées et disposent de plus de ressources pour faire face à cette nouvelle situation et nombre des obstacles existants rendent difficile l'expansion des petites et moyennes entreprises en dehors de leur région. Tout cela porte à conclure que les efforts accomplis pour la consolidation du marché unique doivent s'intensifier dans les prochaines années et se transformer en un instrument de réforme économique. La coordination des mesures est nécessaire pour éviter des distorsions dans le marché unique.

3. Observations finales

3.1. La Commission estime qu'un nouveau Plan d'action ne s'impose pas, étant donné que l'on est parvenu à une nouvelle étape de la consolidation du marché unique. À présent, la question centrale n'est pas tant d'adopter de nouvelles règles que de garantir l'application des règles existantes, au bénéfice des entreprises et des citoyens, et de faire en sorte que les objectifs ultimes de ce processus, à savoir l'approfondissement de l'intégration économique, l'amélioration de la compétitivité globale et la création d'emplois, soient compris et soutenus.

3.2. Pour accompagner cette phase, la Commission considère que les instruments dont elle dispose sont suffisants, se référant au groupe d'évaluation bisannuel, au processus de Cardiff, à l'information en retour des citoyens et des entreprises (le dialogue) et à l'amélioration de la collecte des données statistiques pertinentes (voir la partie sur le suivi dans les conclusions du rapport de Cardiff I).

3.3. La Commission fait référence à juste titre à la menace constante que représentent pour l'intégration du marché unique les réglementations nationales, dont la quantité, la portée et la complexité sont de loin supérieures à celles de la législation européenne.

Le Comité approuve dès lors l'invitation lancée aux États membres concernant la définition de «mécanismes permettant d'apprécier l'impact des réglementations nationales sur le marché unique». Les États membres devraient s'engager à procéder régulièrement à une analyse d'impact avant d'élaborer une nouvelle réglementation, également en ce qui concerne les effets probables de cette réglementation sur le marché unique (cf. la proposition 4 du rapport Cardiff I).

3.4. Pour le Conseil «marché intérieur» de juin, la Commission entend présenter un document qui fixera les objectifs de la politique du marché unique pour les trois prochaines années, regroupés par domaines, tels que l'amélioration de l'efficacité et l'intégration des marchés, les réactions aux changements technologiques, les besoins des citoyens et le défi de la mondialisation. À l'avenir, la Commission veut faire en sorte que les politiques des autres secteurs, comme les marchés publics, les services financiers et la fiscalité, suivent des approches cohérentes avec les objectifs du marché unique.

3.5. Le Comité économique et social a quant à lui créé, avec l'appui de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, l'Observatoire du marché unique, dont l'objectif fondamental est de rendre possible un suivi permanent du

processus de mise en œuvre du marché unique. Les potentialités de cet observatoire commencent à présent à être exploitées et le CES, avec l'appui de la Commission, devrait étudier les

moyens d'intégrer le travail réalisé par celui-ci dans le processus plus global d'accompagnement que la Commission est en train de développer.

Bruxelles, le 26 mai 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission "Services financiers: élaborer un cadre d'action"»

(1999/C 209/10)

Au cours de sa session plénière, séance du 28 janvier 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur la communication de la Commission susmentionnée et de créer un sous-comité chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, conformément aux dispositions des articles 11, paragraphe 4, et 19, paragraphe 1, du Règlement intérieur.

Le sous-comité a élaboré son projet d'avis le 20 avril 1999 (rapporteur: M. Burani).

Au cours de sa 364^e session plénière des 26 et 27 mai 1999 (séance du 26 mai), le Comité économique et social a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le 28 octobre 1998, la Commission a adressé au Conseil et au Parlement européen une Communication (COM(1998) 625 final) qui donne une vue d'ensemble de la situation actuelle des marchés financiers européens et propose un plan d'actions futures tendant à rendre les marchés plus intégrés sur le plan européen et international, plus robustes, mieux contrôlés et transparents. Le Comité économique et social — auquel la Communication n'a pas été adressée — prend acte de ce document et souhaite apporter par le présent avis une collaboration, bien qu'il n'y ait pas été invité, dont il espère qu'elle pourra contribuer à susciter l'une ou l'autre réflexion utile.

1.2. Les commentaires ci-après sont volontairement limités aux aspects essentiels du document de la Commission; entrer dans les détails nécessiterait un investissement en temps et en ressources qui ne se justifierait probablement pas, étant donné que l'on se trouve pour l'instant dans la phase préliminaire d'élaboration des stratégies. Mais c'est précisément pour cette raison qu'il est important de clarifier les concepts de base qui sous-tendent les stratégies en question.

1.3. Le Comité félicite la Commission d'avoir rédigé un document extrêmement clair, qui est parvenu à bien amalgamer l'apport des milieux professionnels avec celui des autorités

nationales, des utilisateurs, des consommateurs; il ne peut donc que souscrire, dans les grandes lignes, aux objectifs et aux options à retenir pour l'avenir.

1.4. Les objectifs poursuivis par la Commission sont résumés en 6 points dans l'introduction de sa Communication. L'accent est mis sur les structures législatives, les dernières entraves réglementaires et fiscales, l'intégration des marchés et des infrastructures et la coordination des contrôles. Le Comité souhaiterait rappeler qu'il existe en toile de fond une autre exigence fondamentale: celle de créer un secteur financier européen fort, qui soit en mesure de créer de l'emploi, d'offrir des produits et des services compétitifs et transparents et, enfin, d'attirer des investissements de capitaux de l'étranger.

1.5. Ces observations — formulées par la Commission elle-même, mais en référence aux seules règles prudentielles⁽¹⁾ — devraient valoir également lorsque l'on examine chacune des initiatives: la nécessité de renforcer la compétitivité de l'Europe vis-à-vis du reste du monde devrait devenir une sorte de benchmarking, ce qui ne veut pas nécessairement dire — comme on le verra de façon plus approfondie plus loin dans le présent document — que les règles du jeu doivent devenir moins sévères: ce sera peut-être — dans certains cas — le contraire.

⁽¹⁾ Voir Communication, point 6.