

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.2.2007  
SEC(2007) 113

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Document accompagnant la**

**proposition de**

**REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales aux produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE**

**Résumé analytique de l'évaluation d'impact**

{COM(2007) 36 final}  
{SEC(2007) 112}

## 1. INTRODUCTION

Le présent document résume l'évaluation d'impact qui examine les options politiques visant à faire en sorte que les articles 28 et 30 du traité CE soient respectés lorsque des règles techniques nationales sont appliquées à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre, dans le secteur des produits non harmonisés.

**En l'absence d'harmonisation CE, les règles techniques nationales créent souvent des obstacles techniques** à la libre circulation de produits commercialisés légalement dans un autre État membre. Ces obstacles sont encore largement répandus: on estime qu'ils ont entraîné une baisse des échanges de biens sur le marché intérieur allant jusqu'à 10 % — soit 150 milliards d'euros — en l'an 2000.

Les obstacles techniques peuvent être éliminés par l'harmonisation des dispositions nationales ou par l'application du «**principe de reconnaissance mutuelle**». Aux termes de ce principe, les États membres de destination ne peuvent pas interdire la vente sur leur territoire de produits qui ne sont pas soumis à une harmonisation communautaire et qui sont commercialisés légalement dans un autre État membre, à moins que les restrictions appliquées par l'État membre de destination ne soient justifiées par l'un des motifs visés à l'article 30 du traité CE, ou par des exigences impérieuses d'importance publique générale reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice, et qu'elles soient proportionnelles. On estime qu'environ 28 % des échanges manufacturiers intra-UE sont couverts par la reconnaissance mutuelle. Aussi les échanges intra-UE couverts par la reconnaissance mutuelle représentent-ils quelque 5,4 % du PIB.

## 2. PROBLEMES

Le «principe de reconnaissance mutuelle» souffre de problèmes fondamentaux qui sont tous connexes:

- (a) **les entreprises et les autorités nationales n'ont pas été suffisamment sensibilisées à l'existence du principe de reconnaissance mutuelle.** En pratique, de nombreuses dispositions nationales donnent l'impression erronée qu'elles constituent la seule législation applicable ou qu'elles l'emportent sur d'autres textes. En outre, aucune disposition du traité CE ne confirme expressément l'existence du principe de reconnaissance mutuelle dans le secteur des biens. Le principe est un concept élaboré sur la base de l'arrêt «Cassis de Dijon» qui concernait l'interprétation de mesures ayant un effet équivalent à des restrictions quantitatives aux importations de biens en vertu de l'article 28 du traité CE;
- (b) **le champ d'application du principe et la charge de la preuve font l'objet d'une incertitude juridique.** Il s'ensuit, d'une part, que les autorités nationales ont des soupçons à l'égard des produits commercialisés légalement dans un autre État membre sans respecter les règles techniques nationales dans l'État membre de destination et, d'autre part, que les entreprises n'ont pas la possibilité de s'en remettre au principe de reconnaissance mutuelle;

- (c) **les entreprises risquent que leur produit n'ait pas accès au marché de l'État membre de destination.** Les entreprises courent un tel risque lorsqu'elles décident de commercialiser un produit dans un autre État membre. Il est difficile pour les entreprises de déterminer à l'avance si, quand et comment la reconnaissance mutuelle est appliquée. Une entreprise qui court le risque que son produit n'ait pas accès au marché de l'État membre de destination, ou en soit retiré, sera peut-être réticente à vendre son produit, l'adaptera aux dispositions locales ou commencera à le commercialiser en attendant le résultat de la surveillance du marché. L'une des conséquences principales réside par conséquent dans l'aversion au risque: les entreprises joueront la carte de la sécurité en évitant tout conflit ou différend potentiel avec les autorités nationales de l'État membre de destination;
- (d) **il n'y a pas de dialogue entre les autorités compétentes des différents États membres:** le dialogue entre les administrations nationales de différents États membres dans le secteur non harmonisé est difficile dans la pratique, en raison de l'absence d'un répertoire d'adresses commun dans le secteur non harmonisé des produits de l'UE, ce qui complique le travail des autorités chargées de la surveillance du marché.

### 3. COUTS DE CES PROBLEMES

En faisant abstraction des frais de collecte de données, de mise en conformité, d'évaluation de la conformité et la perte d'économies d'échelle subie par les entreprises, une analyse du comportement des PME a montré que les coûts de commercialisation d'un produit dans un autre État membre sont presque deux fois plus élevés que pour les grandes entreprises, en pourcentage du chiffre d'affaires global. Cette charge porte atteinte aux efforts des PME qui souhaitent devenir des acteurs au niveau européen. Une étude de cas montre que la plupart des petites entreprises ayant un chiffre d'affaires de 15 millions d'euros ou moins n'exportent que dans des États membres ayant des systèmes réglementaires peu structurés.

Les estimations de l'ensemble de ces coûts varient considérablement, en fonction du type de produits, de ses spécifications techniques, de la taille du marché de l'État membre de destination, de la taille de l'entreprise concernée et de nombreux autres éléments. Selon les études de cas, ces coûts varient entre 100 % et 250 % du volume annuel de transactions pour le même type de produit sur le marché national de l'État membre de destination. Selon les estimations, et en fonction du produit concerné, les différences entre les dispositions techniques sur les différents marchés nationaux, associées à la nécessité de réaliser des essais et d'obtenir des certifications multiples, peuvent représenter 2 % à 10 % de l'ensemble des coûts de production. Il convient toutefois de lire ces chiffres avec prudence: certains coûts sont parfois inévitables lorsque les dispositions techniques de l'État membre de destination respectent les articles 28 à 30 du traité CE. Le fait que des règles techniques nationales sont peut-être conformes à ces dispositions signifie que, même dans l'hypothèse la plus favorable en matière d'amélioration de la reconnaissance mutuelle, la réduction potentielle de l'ensemble des coûts de production serait toujours inférieure au total des coûts occasionnés par les différences entre les dispositions techniques sur des marchés nationaux différents.

De nombreuses entreprises, ayant connu des difficultés en matière de reconnaissance mutuelle, décident de ne pas s'implanter sur le marché d'un autre État membre. Les entreprises, en particulier les PME, ne souhaiteront pas supporter de dépenses potentiellement

irrécupérables pour entrer sur le marché (par exemple frais d'investissement occasionnés avant qu'une certaine activité n'ait lieu et ne pouvant pas être récupérés par la vente éventuelle de l'actif concerné, ou frais juridique ou de conseil). Les frais irrécupérables représentent une grande barrière pour les exportations, en particulier celles des petites et moyennes entreprises. Aussi un système pleinement fonctionnel de reconnaissance mutuelle permettrait-il de générer davantage d'échanges au sein de l'UE. Une baisse de la concurrence, une diminution des économies d'échelle et du choix des consommateurs se traduirait par un recul du commerce, ce qui aurait également des répercussions sur la production économique et l'emploi dans l'UE.

L'application du principe de reconnaissance mutuelle fait généralement partie des activités de surveillance du marché et ne comporte pas obligatoirement de coûts supplémentaires pour les autorités nationales.

#### 4. OPTIONS POLITIQUES

Compte tenu de ces problèmes, la Commission a identifié quatre options susceptibles d'améliorer la reconnaissance mutuelle dans le secteur non harmonisé des produits:

- **option 1: statu quo** – poursuivre la politique actuelle qui consiste en fait à examiner ces règles techniques nationales au cas par cas, essentiellement au moyen de procédures pour infraction et de notifications conformément à la directive 98/34/CE;
- **option 2: approche non réglementaire** – ajouter à la politique actuelle des mesures supplémentaires: création d'un site web spécifique avec une liste de produits auxquels s'applique la reconnaissance mutuelle, examen général par la Commission et les États membres de l'ensemble des règles techniques nationales relatives à une catégorie particulière de produits et identification des autorités nationales responsables de ces règles, inclusion systématique du texte final de l'ensemble des règles techniques notifiées en vertu de la directive 98/34/CE dans la base de données «TRIS», conférences et séminaires organisés dans les États membres et visant les entreprises et les autorités compétentes, publications spécifiques expliquant la reconnaissance mutuelle pour certaines catégories de produits, clauses plus détaillées de reconnaissance mutuelle et coopération administrative à travers les comités existant établis en vertu d'une législation CE secondaire;
- **option 3: approche réglementaire**, c'est-à-dire adoption d'une proposition législative qui structure la reconnaissance mutuelle dans le secteur non harmonisé des produits et qui crée des «points de contact produit». La proposition législative définirait les droits et obligations des autorités nationales et des entreprises qui désirent vendre dans un État membre des produits déjà commercialisés dans un autre pays, lorsque les autorités compétentes ont l'intention de restreindre la commercialisation de ce produit conformément à des règles techniques nationales. En particulier, la proposition législative traiterait la charge de la preuve en fixant les conditions procédurales de rejet de la reconnaissance mutuelle. La tâche des «points de contact produit» dans chaque État membre consisterait à fournir des données sur les règles techniques concernant les produits aux entreprises et aux autorités compétentes dans d'autres États membres de même qu'à fournir les coordonnées de ces dernières. Les pouvoirs publics pourraient ainsi obtenir facilement des

informations de la part des autorités compétentes dans d'autres États membres et engager un dialogue avec celles-ci;

- **option 4: proposition législative accompagnée de mesures non législatives:** cette option est basée sur l'option 3, avec une différence majeure: au lieu d'inclure dans la proposition législative une liste de produits ou d'aspects de produits auxquels s'applique la reconnaissance mutuelle, à titre de mesure non réglementaire d'accompagnement, un site Internet serait créé et concernerait une liste des produits auxquels la reconnaissance mutuelle s'applique, comme dans l'option 2.

La mise en œuvre de l'option 3 ou 4 ne signifierait pas pour autant qu'un rapprochement des législations conformément à l'article 95 du traité CE ne serait plus nécessaire. En effet, l'harmonisation ou la poursuite de l'harmonisation des règles techniques nationales reste sans nul doute l'un des instruments les plus efficaces, tant pour les entreprises que pour les administrations nationales. La reconnaissance mutuelle n'est pas une solution miracle permettant d'assurer la libre circulation des biens sur le marché unique. Aussi l'harmonisation continuera-t-elle d'être indispensable dans les secteurs dans lesquels les différentes règles techniques posent de trop nombreux problèmes pour la bonne application du principe de reconnaissance mutuelle.

## 5. REPERCUSSIONS

À l'image des effets microéconomiques, il est difficile par essence de fournir une évaluation quantitative des répercussions macroéconomiques qu'aurait un meilleur fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle dans le secteur non harmonisé des biens. Le recours à un modèle de marché intérieur parfaitement intégré avec une extension mineure, permet d'estimer le coût maximum qu'aurait un échec de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. L'extension correspond à l'hypothèse selon laquelle une part de marché dans la production industrielle est égale à la même part de marché du secteur concerné dans les échanges intra-UE. Une étude sur le marché intérieur a permis d'estimer que 21 % de la production industrielle ou 7 % du PIB de l'UE sont couverts par la reconnaissance mutuelle et approximativement 28 % des échanges manufacturiers intra-UE (dont la valeur est équivalente à quelque 5 % du PIB de l'UE). Si l'on prend ce chiffre comme base de calcul et que l'on pose pour hypothèse un marché intérieur parfaitement intégré, la valeur des échanges de produits couverts par la reconnaissance mutuelle devrait être égale à leur contribution au PIB (c'est-à-dire 7 % du PIB de l'UE). Ce résultat impliquerait que les échanges actuels de produits auxquels s'applique la reconnaissance mutuelle sont inférieurs de 45 % à ce qu'ils seraient sur un marché intérieur parfaitement intégré, soit un manque à gagner équivalent à 1,8 % du PIB de l'UE. Si toutefois le principe de reconnaissance mutuelle couvre 36 % des échanges manufacturiers intra-UE (équivalent à un peu plus de 6 % du PIB de l'UE), les échanges actuels de produits couverts par le principe sont plus proches de ce qu'ils seraient en théorie, sur un marché intérieur parfaitement intégré, même si la différence reste sensible (13 %, soit 0,7 % du PIB actuel de l'UE).

Si le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle à l'intérieur de l'UE était assuré avec succès, ceci pourrait se traduire par une augmentation unique potentielle de 1,8 % du PIB de l'UE.

Rien n'indique que l'une ou l'autre des options auraient des répercussions sociales ou environnementales directes, un impact spécifique sur l'accroissement des activités de

transport de fret ou un effet particulier sur la demande d'énergie dans l'industrie et le secteur tertiaire de l'UE.

## **6. COMPARAISON DES OPTIONS**

Une comparaison des options basée sur leur efficacité et leur impact potentiel montre que:

- l'option 1 a peu de chance de constituer une solution à moyen terme;
- l'option 2 nécessiterait des efforts supplémentaires d'envergure de la part de la Commission et des États membres, mais ne devrait pas résoudre les problèmes de l'UE dans son ensemble, au moins à court ou moyen terme. Les effets de l'option 2 ne seraient perceptibles que dans des secteurs particuliers ou pour des dispositions nationales spécifiques;
- l'option 3, l'approche exclusivement législative, constituerait une solution à court terme pour de nombreux problèmes, mais ne permettrait pas de définir de manière satisfaisante la gamme de produits auxquels s'applique la reconnaissance mutuelle;
- l'option 4, l'approche législative et non législative, permettrait de définir la gamme de produits auxquels s'applique la reconnaissance mutuelle.

Étant donné que l'option 4 associe certains avantages des options 2 et 3, elle serait sans doute la solution la plus efficace pour les entreprises et les administrations nationales. La comparaison des différentes options donne par conséquent à penser que l'option 4 est celle qui convient le mieux.