



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.12.2002
COM(2002) 743 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**Réforme économique: rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires
des produits et des capitaux**

{SEC(2002) 1399 final}

RESUME

L'écart de compétitivité entre les États-Unis et l'Union européenne est en train de se creuser. Le risque existe que l'économie américaine surclasse l'économie européenne durant la récession économique tout comme elle l'avait fait durant la phase d'expansion, à la fin des années 1990.

Dans ce contexte, le présent cinquième rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et des capitaux se réfère en premier lieu au Conseil européen de Barcelone qui a mis l'accent sur l'application de lignes directrices. Il examine la mise en œuvre des orientations fixées en matière de réforme économique dans les conclusions des conseils Marché intérieur successifs et constate qu'il existe un large écart entre les intentions et les réalisations.

En deuxième lieu, ce rapport se penche sur les indicateurs de la réforme économique et de l'intégration et identifie un certain nombre de domaines économiques exigeant d'urgence une réforme ainsi qu'un plus grand effort de la part des États membres. Les possibilités d'intégration semblent loin d'être épuisées, mais la convergence des prix est arrivée à un point mort, ce qui est une mauvaise nouvelle pour les consommateurs. Le secteur des services, y compris les services financiers, doit figurer en tête de liste des priorités en matière de renforcement de l'intégration.

En troisième lieu, le rapport présente des estimations des avantages susceptibles de découler des réformes économiques, en particulier sur les marchés des services financiers, ainsi que des coûts effectivement supportés actuellement par les citoyens et les entreprises d'Europe à cause des retards dans la mise en œuvre des réformes. Les gains potentiels – et donc les coûts de l'inaction – sont énormes.

En ce qui concerne la **mise en œuvre** des lignes directrices, la situation est mitigée: 50 % environ des lignes directrices formulées par le Conseil Marché intérieur ont été appliquées de manière satisfaisante et 50 % ont enregistré des résultats peu satisfaisants. Dans 50 % des cas, cependant, l'objectif de Lisbonne est encore loin d'être atteint et une amélioration s'impose.

Ce n'est que dans une minorité de cas que la mise en œuvre est tout à fait insatisfaisante, mais ces cas concernent des volets essentiels de la réforme économique, que le Conseil Marché intérieur a reconnu comme importants et urgents pour l'amélioration de la compétitivité, notamment un nouveau paquet législatif pour les marchés publics et le brevet communautaire, qui restent tous deux à adopter.

En résumé, bien que quelques progrès aient été accomplis en matière d'application, l'adoption et la mise en œuvre des réformes économiques sur les marchés des produits et des capitaux reste trop lente.

Sommes-nous dans les temps en matière de réformes économiques pour atteindre les objectifs de compétitivité définis par le Conseil européen de Lisbonne?

Si nous nous basons sur les dix dernières années de législation du marché intérieur pour évaluer le calendrier des réformes, nous pouvons conclure que malgré ces retards, nous pourrions encore arriver à respecter les délais de Lisbonne, mais uniquement s'il n'y a pas de nouveaux reports dans l'adoption des propositions en cours d'examen et si les États membres transposent les directives en temps voulu.

Entre 1993 et 2002, par exemple, le délai moyen entre la soumission d'une proposition de la Commission et l'application effective de la directive par le dernier État membre était supérieur à 7 ans dans le secteur des services financiers. Nous ne pouvons plus nous permettre de tels délais à l'avenir. Pour que nous puissions atteindre nos objectifs en temps voulu, il est essentiel que les États membres prennent l'engagement ferme d'accélérer l'introduction des réformes grâce à une adoption rapide et une transposition diligente.

Les procédures d'adoption des mesures d'exécution proposées dans le rapport Lamfalussy et appliquées actuellement pour l'adoption des mesures figurant dans le plan d'action pour les services financiers devraient aider à accélérer les choses.

Que disent les indicateurs de la réforme économique et de l'intégration au sujet de la performance des marchés l'incidence des réformes?

Les investissements directs étrangers restent le principal moteur de l'activité transfrontalière, en particulier dans les services mais, sérieusement frappés par les événements de 2001, sont tombés en dessous des niveaux de 1999. Le **commerce** intra-UE de biens s'est accru à un rythme plus rapide que le PIB entre 1996 et 2000, mais a perdu son élan en 2001, une année pendant laquelle le commerce mondial a diminué pour la première fois en deux décennies. Mais ce qui prouve qu'il reste encore des possibilités d'intégration sur le marché intérieur. Même la Belgique et le Luxembourg, qui sont membres de longue date de l'UE et possèdent une économie traditionnellement ouverte, ont pu intensifier leurs échanges avec les autres États membres de l'UE et les pays non membres au cours des dernières années.

Il est intéressant de noter que les règles du marché intérieur ont permis de développer relativement plus les échanges sans créer davantage de "frictions" sur le marché, comme le reflètent les cas d'infraction. Le volume des échanges (mesuré par les importations) et le nombre des infractions aux règles du marché intérieur (transpositions non comprises) ont connu une évolution divergente ces dernières années, les échanges ayant progressé alors que les infractions sont restées à un niveau stable. De plus, les échanges intra-communautaires n'ont pas été développés au détriment des échanges avec le reste du monde bien. Au contraire, l'UE est devenue plus ouverte aux échanges au cours des récentes années récentes.

La stagnation de la convergence des prix a été confirmée par les indicateurs et ceci est un grave sujet de préoccupation et un bon argument pour accélérer la mise en œuvre des réformes, notamment parce que la convergence des prix a été particulièrement bénéfique pour les consommateurs. Les produits dont les prix ont fortement convergé tendent à subir un moindre renchérissement mineur. Absence de convergence et hausse de prix supérieure à la moyenne vont également de pair.

La création du **marché intérieur des services** est peut-être l'objectif à moyen et à long terme le plus important pour les réformes. Nous savons à présent que la capacité de bénéficier de l'utilisation et de la diffusion des technologies de l'information et des télécommunications, en particulier dans les secteurs des services et notamment dans le commerce de détail et les valeurs mobilières, est l'un des facteurs essentiels qui expliquent les différences de compétitivité entre les économies des États-Unis et de l'UE.

Les objectifs du Conseil européen de Lisbonne ne pourront pas être atteints en l'absence de véritable marché intérieur des services, en particulier dans les services qui influent sur la compétitivité des entreprises de l'ensemble des secteurs. Certains des avantages du marché intérieur sont actuellement gaspillés à cause des résultats médiocres enregistrés dans le secteur des services. Une action indépendante des États membres est nécessaire, mais pas

suffisante pour réaliser des progrès significatifs dans ce domaine. Il devient donc de plus en plus urgent d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie des services.

Il est particulièrement important d'achever les travaux dans le **secteur des services financiers** parce que cela stimulera la compétitivité de tous les secteurs. La mise en œuvre des réformes a sensiblement progressé dans ce secteur, 3/4 des mesures ayant déjà été adoptées. Les indicateurs montrent que l'intégration s'améliore également, en particulier sur les marchés de gros. Aujourd'hui, l'activité transfrontalière représente 60 % de l'activité totale sur le marché des opérations monétaires non garanties. L'intégration continue cependant à être entravée par le manque d'harmonisation des règles et des pratiques dans le domaine des garanties, de la compensation et du règlement, des usages comptables et des exigences en matière de prospectus. Les avantages potentiels d'une pleine intégration de ces marchés sont énormes. Il a été calculé que l'impact macro-économique d'une mise en commun des liquidités sur les marchés européens des actions et des obligations de sociétés équivaldrait à 1,1 % du PIB de l'UE aux prix de 2002, soit à 130 milliards d'euros, les gains en termes d'emplois se situant à 0,5 %. Les investissements pourraient également s'accroître de 6 %.

Le niveau d'intégration des marchés financiers de détail est beaucoup plus faible. Le segment du crédit à la consommation ne présente aucun signe d'intégration du tout.

Si les entreprises avaient accès à des marchés liquides dans toute l'UE, les avantages qui en découleraient seraient de l'ordre de 0,74-0,92 % de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière. Ce sont les PME qui seraient les principales bénéficiaires d'une plus grande diversification des sources de financement: une diminution de 10 % du financement par les banques en faveur d'un financement sur le marché des capitaux aurait pour effet de réduire les coûts de financement d'un montant équivalent à 0,3 % du PIB de l'UE. Les économies potentielles qui permettrait la suppression des facteurs d'inefficacité créés dans le secteur financier par l'absence d'intégration sont loin d'être négligeables. Dans le segment bancaire de l'UE, elles peuvent être estimées à un total compris entre 1,4 % et 1,6 % du PIB. Actuellement, ces coûts sont mis à la charge, du moins en partie, des entreprises et des consommateurs.

En accélérant la mise en œuvre des réformes dans les services financiers, nous pourrions commencer à bénéficier plus rapidement de ces avantages. Tout nouveau retard impliquerait une dilapidation de ces gains potentiels.

Des réformes sont en préparation dans le domaine des **marchés publics**, mais d'importants retards sont à constater. Les quelques indicateurs dont nous disposons pour mesurer l'intégration dans ce secteur montrent que les progrès sont faibles voire inexistants. C'est ainsi que le nombre des avis de passation de marchés transfrontaliers est resté extrêmement bas, atteignant à peine 1,26 % du nombre total des avis de passation de marchés en 2001. L'économie européenne continue donc à être privée des avantages qu'elle pourrait tirer de l'intégration d'un secteur économique aussi vaste et important. Économiser simplement 1 % grâce à une plus grande concurrence aurait permis de dégager 14 milliards d'euros en 2001 et de dépenser cet argent de manière plus efficace ou de diminuer la facture fiscale. Cette somme équivaut à environ un tiers des besoins nets totaux de financement des administrations publiques cette année là.

Enfin, une application pleine et efficace du plan d'action pour une réglementation simplifiée et de meilleure qualité devrait venir compléter les efforts notables déployés en vue de **réduire la charge réglementaire** pesant sur les PME et les nouvelles entreprises. L'annexe au présent rapport, établie sur la base d'un questionnaire adressé aux États membres, montre qu'ils que

négligent tous la dimension "marché intérieur" de l'amélioration de l'environnement réglementaire est souvent négligée. Il faut que les administrations nationales prennent en considération non seulement l'incidence des réglementations sur les acteurs économiques intérieurs, mais également leur impact sur les autres acteurs de l'UE qui essaient d'exercer les droits que leur confère le marché intérieur.

I. INTRODUCTION

L'écart de compétitivité entre les États-Unis et l'Union européenne est en train de se creuser¹ et le risque existe que l'économie américaine surclasse l'économie européenne durant la récession économique tout comme elle l'avait fait durant la phase d'expansion, à la fin des années 1990.

Dans ce contexte, le présent cinquième rapport² sur le fonctionnement des marchés des produits et des capitaux se réfère en premier lieu au Conseil européen de Barcelone qui a mis l'accent sur l'application de lignes directrices. Il examine la mise en œuvre des orientations fixées en matière de réforme économique dans les conclusions des conseils "Marché intérieur" successifs et constate qu'il existe un large écart entre les intentions et les réalisations.

En deuxième lieu, ce rapport se penche sur les indicateurs de la réforme économique et de l'intégration et identifie un certain nombre de domaines économiques exigeant d'urgence une réforme ainsi qu'un plus grand effort de la part des États membres. Les possibilités d'intégration semblent loin d'être épuisées, mais la convergence des prix est arrivée à un point mort, ce qui est une mauvaise nouvelle pour les consommateurs. Le secteur des services, y compris les services financiers, doit figurer en tête de liste des priorités en matière de renforcement de l'intégration.

En troisième lieu, le rapport présente des estimations des avantages susceptibles de découler des réformes économiques, en particulier sur les marchés des services financiers, ainsi que des coûts effectivement supportés actuellement par les citoyens et les entreprises d'Europe à cause des retards dans la mise en œuvre des réformes. Les gains potentiels – et donc les coûts de l'inaction – sont énormes.

Le présent rapport ne serait pas complet s'il ne rappelait pas le 10^e anniversaire de la suppression des frontières au sein du marché intérieur. Il s'agit d'une bonne occasion de tirer les leçons des dix années écoulées dans la perspective du processus de réforme économique qu'il reste à engager. L'adoption et la mise en œuvre jusqu'à ce jour de la législation relative au marché intérieur nous aident à comprendre combien de temps il faut pour réaliser des

¹ SEC(2002) 528 « 2002 Rapport sur la Compétitivité européenne », pour un compte détaillé de l'évolution de la compétitivité.

² Le processus de réforme économique de Cardiff a fait l'objet d'un examen approfondi par le nouveau Conseil "Compétitivité". Le 30 septembre 2002, le Conseil a pris note des conclusions d'un rapport intitulé "Review of the Cardiff economic reform process from the internal market perspective." Le présent cinquième rapport de la Commission sur le fonctionnement des marchés des produits et des capitaux a été structuré de manière à répondre à ces conclusions et à d'autres évolutions.

réformes économiques et soulignent le risque que nous avons de manquer nos objectifs en raison des retards occasionnés dans la proposition, l'adoption et l'application des réformes.

Le rapport contient les messages suivants:

- (1) Le marché intérieur conserve un potentiel de croissance et de création d'emplois mais des **réformes économiques sont nécessaires pour relancer le commerce et l'intégration** comme le montre la stagnation de la convergence des prix;
- (2) L'analyse des avantages et des coûts éventuels de l'inaction indique qu'il est urgent de réformer les **marchés financiers**, compte tenu de leur potentiel important et des évolutions du marché. Il conviendrait également d'accorder la priorité à la création du **marché intérieur des services** car il est essentiel en vue d'atteindre les objectifs de compétitivité établis lors du Conseil européen de Lisbonne. L'adoption rapide et l'application diligente du nouveau paquet législatif concernant les **marchés publics** et la mise en œuvre du paquet pour une **meilleure réglementation** viennent compléter la liste des priorités. Une avancée parallèle dans tous les domaines de la réforme est essentiel au succès d'un effort plus large de réforme des marchés des produits et des capitaux à l'intérieur de la Communauté;
- (3) L'analyse de la **mise en œuvre** montre que des progrès ont été réalisés bien que l'adoption et l'introduction des réformes économiques des marchés des produits et des capitaux demeurent lentes. Seul un engagement ferme d'accélérer l'adoption et d'appliquer les réformes peut nous permettre de respecter le calendrier fixé à Lisbonne pour la réalisation de nos objectifs de compétitivité.

La section suivante présente les résultats principaux du monitoring de la performance globale de marché en utilisant des indicateurs de prix, du commerce et des investissements étrangers. Ensuite les résultats du monitoring de plusieurs marchés particulièrement pertinents sont présentés, notamment les marchés publics et financiers. Annexe 1 du rapport inclut les graphiques, tableaux et le matériel technique pertinent pour le rapport. De plus, le rapport de cette année contient deux annexes spéciales. Suite aux conclusions du rapport sur le processus de réforme économique de Cardiff, conduit par le Conseil de Compétitivité, l'annexe 2 présente une analyse plus détaillée des deux sujets retenus par ce Conseil : les mesures prises par les Etats Membres pour enlever les obstacles à l'intégration dans le domaine des services et pour moderniser et simplifier la législation nationale et les procédures administratives. Comme l'année dernière et, tenu compte de l'importance des services d'intérêt général, l'annexe 3 leur est exclusivement consacrée.

II. LE POINT SUR LA REFORME ECONOMIQUE

Le processus de Cardiff a permis de définir un nombre significatif d'orientations destinées à encourager la réforme économique³. Il convient maintenant d'évaluer dans quelle mesure celles-ci ont été mises en œuvre. Tel est le propos de cette section.

Les 60 grandes orientations stratégiques établies par le Conseil "Marché intérieur" dans le cadre du processus de Cardiff sont résumées dans les tableaux 1 à 3. Certaines ont nécessité une intervention au niveau communautaire, d'autres au niveau des États membres. Dans les deux cas, nous effectuons une distinction entre celles qui exigent une action portant sur l'élaboration, l'adoption ou l'application de la législation ou de la réglementation et celles qui passent par une action non législative, telle que le suivi ou la mise au point de mécanismes de résolution extrajudiciaire des différends.

L'étendue et l'importance de ces orientations varient. Par exemple, "la mise en œuvre du plan d'action pour les services financiers" comprend 42 mesures et ne peut être comparée en importance à d'autres orientations comme le "renforcement de la coopération pour la collecte de données statistiques". De plus, certaines propositions sont en fait des versions révisées de précédentes propositions⁴. En dépit des limitations qui en découlent, ces tableaux permettent de donner une vue d'ensemble de l'évolution et des résultats du processus.

Jusqu'à présent, la majorité des points inclus dans les conclusions du Conseil "Marché intérieur" ont été de nature législative ou réglementaire. Bien que vingt-trois d'entre eux n'aient pas eu un tel caractère, la réforme économique s'est fortement appuyée sur la proposition, l'adoption et l'application de nouvelles règles. Il est intéressant de noter qu'une part relativement réduite des orientations non législatives ont été adressées aux États membres (six sur vingt-trois).

Dans les tableaux, nous avons également résumé l'état de mise en œuvre de chaque orientation, en le classant suivant trois catégories: satisfaisant, peu satisfaisant, clairement insatisfaisant. Il s'agit bien évidemment d'une évaluation simplifiée et approximative mais elle permet d'obtenir une image globale des résultats du processus de Cardiff à ce jour⁵.

³ L'attention sera ici portée sur les conclusions du Conseil "Marché intérieur" uniquement. Les recommandations du processus de Cardiff figurent également dans les grandes orientations des politiques économiques publiées par le Conseil ECOFIN, qui sont analysées en détail dans les rapports de mise en œuvre correspondants.

⁴ Seules les premières formulations des orientations qui ont été révisées sont ici présentées. L'année de la première formulation est indiquée entre parenthèses. Cela masque sans aucun doute des modifications qualitatives importantes de leur nature. Par exemple, les conclusions de 1999 évoquent la nécessité d'intégrer les réseaux d'énergie et de les rendre interopérables. Les conclusions de 2001 ont elles développées et clarifiées les conclusions de 1999.

⁵ Cette évaluation est fondée sur un grand nombre de tableaux de bords (par exemple tableaux de bord sur le marché intérieur, sur les aides publiques, sur la politique d'entreprises, sur l'innovation), de communications de la Commission, de rapports sur la mise en œuvre du PASF et du PACI et d'autres rapports.

Le bilan général de la mise en œuvre est mitigé, avec environ 50% de résultats pleinement satisfaisants et 50% de résultats peu satisfaisants ou insatisfaisants.

Le bilan général de cette évaluation semble plus positif au niveau communautaire avec vingt-cinq résultats satisfaisants. Seules six propositions obtiennent un résultat clairement insatisfaisant. Toutefois, certaines des orientations les plus importantes enregistrent un résultat insatisfaisant ou moins que satisfaisant⁶. L'encadré 1 présente un examen synthétique de la mise en œuvre par domaines.

Il est important à noter que des volets importants de la réforme économique, qui ont été inclus dans les conclusions du Conseil "Marché intérieur" pour la première fois il y a presque trois ans, n'ont toujours pas été adoptés: un nouveau paquet législatif concernant les marchés publics (1999) et le brevet communautaire (2000). Vu ces considérations...

...Sommes-nous dans les temps en matière de réformes économiques pour atteindre les objectifs de compétitivité définis par le Conseil européen de Lisbonne?

L'expérience acquise dans le cadre du marché intérieur fournit certains points de référence fiables pour déterminer le temps véritablement nécessaire à la réalisation des réformes économiques lorsqu'une nouvelle législation doit être adoptée et appliquée au niveau communautaire. À partir de ces points de référence, nous pouvons prévoir quel laps de temps devra s'écouler avant que les propositions actuellement examinées par le Conseil ou le Conseil et le Parlement ne soient réellement mises en œuvre.

Nous avons sélectionné 731⁷ directives relatives au marché intérieur qui ont été proposées et adoptées entre 1993 et avril 2002 et nous avons mesuré les dimensions suivantes:

- délai d'adoption moyen, c'est-à-dire le laps de temps moyen entre la proposition de la Commission et l'adoption par les organes législatifs compétents au niveau communautaire;
- phase moyenne de transposition juridique, c'est-à-dire le laps de temps moyen entre l'adoption au niveau communautaire et le délai de transposition prévu au niveau des États membres;

⁶ Les orientations nécessitant une action au niveau communautaire obtiennent le taux le plus élevé de succès évident (23 sur 40) mais également d'échec manifeste (6 sur 40). Les résultats sont moins extrêmes pour celles qui exigent une intervention au niveau des États membres.

⁷ Nous avons calculé le délai d'adoption moyen pour 731 directives (44% émanaient de la Commission, 30% du Conseil et 26% ont été adoptées par le Conseil et le Parlement européen). La phase moyenne de transposition a été calculée pour 695 directives, aucun délai de transposition n'ayant été fixé pour 36 directives. La durée moyenne de dépassement a pu être calculée pour 401 directives, la transposition complète de 294 directives sur les 695 n'ayant pas été achevée. Ces 294 directives se partagent à leur tour en deux sous-groupes: a) le délai de transposition n'est pas encore échu (115); et b) les mesures n'ont pas été notifiées et/ou des procédures d'infraction ont été entamées pour des motifs de transposition (179).

- durée moyenne de dépassement, c'est-à-dire le laps de temps moyen entre le délai de transposition et la date à laquelle le dernier pays a effectivement transposé et mis en œuvre la directive⁸.

En moyenne, le processus d'adoption a pris 1,18 an et la transposition juridique 1,10. Le laps de temps moyen nécessaire à l'adoption et à la transposition juridique des directives sur le marché intérieur adoptées entre 1993 et avril 2002 a donc été de 2,28 ans⁹.

L'adoption a été en moyenne plus lente lorsque les directives ont dû être adoptées par le Conseil et le Parlement européen (2,57 ans) qu'en cas d'adoption par le Conseil uniquement (1,72 an). Toutefois, cette remarque n'est pas valable pour tous les secteurs; par exemple, l'adoption dans le cadre de la codécision des directives sur les produits pharmaceutiques et chimiques a exigé en moyenne 1,68 an, contre un délai de 2,58 ans en moyenne pour les directives du Conseil concernant le même domaine.

Toutefois, des retards non justifiés dans la transposition au-delà des délais établis est la raison principale de l'introduction tardive des réformes: la durée moyenne de dépassement double quasiment le temps total nécessaire pour l'adoption ou la transposition juridique.

Les problèmes de transposition tardive allongent de 2,21 ans le temps moyen nécessaire pour mettre réellement en œuvre les directives relatives au marché intérieur. Cette situation se traduit par un sentier temporel global moyen de 4,49 ans pour l'application effective de ces directives.

Ces moyennes varient sensiblement en fonction des secteurs. Le graphique 1 montre le sentier temporel global moyen par domaine agrégé pour 403 directives sur le marché intérieur, postérieures à 1992¹⁰. Les directives relatives aux services financiers ont un sentier temporel global moyen de 7,33 ans. Les directives concernant la politique sociale, l'environnement et la protection des consommateurs se caractérisent également par la longueur de leur sentier temporel global moyen. Cette situation s'explique par un délai d'adoption (2,56 ans pour les directives sur les services financiers) et une phase totale de transposition (y compris la durée de dépassement, 4,77 ans pour le même secteur) supérieurs à la moyenne (voir tableau 4). Les directives environnementales sont celles dont la durée de dépassement est la plus élevée avec 3,34 ans (voir tableau 5 et encadré 2).

Ces chiffres montrent clairement que nous parviendrons peut-être à respecter les délais établis par le Conseil européen de Lisbonne si l'adoption des propositions en cours d'examen n'est pas davantage retardée, et si la transposition ne se prolonge pas au-delà des délais prévus. Un engagement ferme de la part des États membres d'accélérer l'introduction des réformes, grâce

⁸ À cet effet, une directive est considérée comme effectivement transposée et mise en œuvre lorsqu'elle est correctement transposée dans tous les États membres où elle censée l'être et lorsqu'aucune procédure d'infraction n'est ouverte pour des raisons de mise en œuvre.

⁹ Ces chiffres sont meilleurs que ceux obtenus pour les directives du marché intérieur adoptées entre 1985 et 1992: le temps moyen nécessaire à l'adoption et à la transposition juridique était respectivement de 1,7 an et 1,28 an.

¹⁰ En fait, lorsque nous considérons le sentier global des directives-cadres, il est beaucoup plus long que celui des directives secondaires étudiées ici (voir graphique 1).

à une adoption diligente et à une transposition rapide, est nécessaire pour accomplir nos objectifs.

Compte tenu de ces circonstances, il convient de veiller à ce que la phase de transposition n'excède pas le temps minimal techniquement nécessaire à une mise en œuvre effective par les autorités nationales.¹¹

Les coûts engendrés par un retard de mise en œuvre de ces réformes et d'autres réformes seraient significatifs. Les sections suivantes fournissent quelques estimations des avantages potentiels que procureraient les réformes. Nous commençons par étudier les indicateurs de performance globale des marchés sur le marché intérieur avant d'approfondir la question et d'examiner les performances de marchés spécifiques (services financiers et marchés publics), particulièrement importants pour l'économie européenne.

III. RESULTATS DU SUIVI DE LA PERFORMANCE GLOBALE DES MARCHES.

La mise en œuvre des mesures de réforme économique est essentielle à l'accomplissement des objectifs stratégiques à long terme définis à Lisbonne en mars 2000. Toutefois, la réforme économique ne prend pas fin avec cette mise en œuvre. L'économie européenne ne deviendra plus compétitive que si les mesures produisent les effets voulus. Les données sur les prix, les échanges et les investissements transfrontaliers montrent dans quelle mesure les réformes économiques et les politiques du marché intérieur favorisent effectivement l'intégration et la concurrence, en développant la création d'emplois et le potentiel de croissance. La convergence des prix dans le domaine de la consommation privée est un indicateur particulièrement révélateur des évolutions qui se produisent sur les marchés de la consommation.

PRIX: de nouvelles données confirment le ralentissement de la convergence des prix identifié l'année dernière.

Les données finales pour 1999 et 2000 ainsi que les données préliminaires pour 2001 indiquent que le mouvement clair de convergence des prix des années 1990 dans le domaine de la consommation privée semble se ralentir. Toutefois, l'accroissement relatif de la dispersion des prix observé l'année passée n'est pas confirmé. La dispersion des prix, telle qu'elle est mesurée par le coefficient de variation, était de 14,7% en 1999 (14,5% en 1998); elle a progressé pour atteindre 15,3% en 2000. Les données préliminaires pour 2001 renvoient cet indicateur près du niveau de 1999, soit 14,6%. Quels facteurs expliquent la stagnation de la convergence?

Existe-t-il encore des possibilités de convergence? Dans quels pays et sur quels marchés de produits la convergence a-t-elle eu lieu et peut-elle être accrue davantage? Un examen des

¹¹ Des retards significatifs se sont déjà accumulés dans l'adoption du paquet législatif concernant les marchés publics, du règlement communautaire sur les brevets et de la proposition sur les promotions de vente. Les deux derniers sont des règlements qui, de ce fait, ne nécessitent pas de transposition.

schémas de convergence par pays et catégories de produits nous aidera à répondre à ces questions.

Les États membres affichent des schémas différents en matière de convergence des prix.

Si le graphique 3 montre que la stagnation de la convergence des prix est commune à la plupart des États membres, il révèle également quatre schémas très différents en ce qui concerne la convergence des prix des années 1990.

- Un premier groupe de pays, comprenant l'Autriche et les six États Membres fondateurs de l'UE, présente désormais un niveau très étroit de convergence des prix. La dispersion des prix au sein de ces pays est minimale (2,9%).
- Un deuxième groupe de pays a également connu un processus important de convergence des prix mais demeure au-dessus et au-dessous des niveaux de prix moyens de l'UE, sans convergence appréciable. Dans ce groupe, la Finlande se situe au-dessus des prix de l'UE-12 alors que l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont des prix inférieurs à la moyenne de l'UE-9.
- Les trois pays n'appartenant pas à la zone euro, à savoir le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède, affichent des prix supérieurs à la moyenne de l'UE-15 et leurs niveaux de prix relatifs fluctuent en termes de convergence. La Suède et le Royaume-Uni ont semblé suivre une tendance divergente en 1999 et 2000, mais ont convergé légèrement en 2001 selon les données préliminaires. La fluctuation des taux de change peut probablement expliquer en partie ce comportement.
- L'Irlande a fait partie du groupe situé au-dessous de la moyenne de l'UE jusque dans la moitié des années 1990 mais elle a dépassé la moyenne de l'UE-9 au cours des dernières années (voir graphique 3). La croissance impressionnante de l'Irlande semble avoir généré une pression à la hausse sur les prix, modifiant ainsi le profil de ce pays.

Les prix des différents biens et services n'ont pas convergé en même temps ou de la même façon.

Au début des années 1990, certains produits/services traduisaient des écarts de prix extrêmes d'un pays à l'autre. Cette situation était surtout fréquente dans les pays dont les niveaux de prix moyens étaient très bas ou très élevés (voir graphique 4). La création du marché intérieur a rétréci ces écarts de prix extrêmes entre 1990 et 1995. Ensuite, au milieu des années 1990, les prix de "biens typiques du marché intérieur" tels que l'habillement, les articles de sport et les appareils ménagers ont généralement atteint le plus fort degré de convergence. Toutefois, le rythme auquel les prix ont convergé s'est ralenti car à cette date, les écarts de prix extrêmes avaient déjà été éliminés. D'autres catégories de produits comme le carburant, l'énergie, le tabac et les revêtements de sols n'ont pas connu le même niveau de convergence et ont même vu, dans certains cas, leurs prix diverger.

Mais les consommateurs ont-ils bénéficié de la convergence des prix? ... Oui, dans de nombreux cas...

Les consommateurs bénéficient uniquement de la convergence des prix si ceux-ci convergent vers les niveaux des pays à bas prix. Si les prix convergent vers des niveaux de prix élevés (par exemple en raison d'une absence de concurrence), les consommateurs ne tireront pas parti

de la création d'un marché intérieur. Le tableau 6a montre que pour un grand nombre de biens, les prix ont connu une convergence à la baisse. De nombreux produits alimentaires, dont la viande, le poisson, le pain, les huiles/grasses, les boissons, la bière et certains biens électroniques de consommation ont convergé de façon nette vers des niveaux de prix réduits. Par exemple, les écarts de prix des huiles et grasses de cuisson ont diminué de 44% et les prix ont progressé à un rythme annuel moyen de 1%, bien inférieur au taux d'inflation de la plupart des biens de consommation. De fait, cet impact positif de la convergence des prix est non négligeable du point de vue des consommateurs. Les produits du tableau 6a qui montrent cette bonne performance de prix, p.e. les produits montrant une convergence de prix importante et une inflation en-dessous de la moyenne, représentent 25% de la consommation privée finale (tableau 6b) ¹².

... mais pas toujours!

Il reste cependant de nombreux domaines, notamment dans les services, où l'intégration et la concurrence pourraient déboucher sur une convergence des prix accrue dont profiteraient les consommateurs. Les véhicules automobiles, la verrerie, le tabac, les livres et les assurances voyage en font partie. Dans ces cas, les prix sont aujourd'hui plus éloignés les uns des autres qu'ils ne l'étaient au début des années 1990. En outre, les prix dans ces segments de produits ont augmenté plus rapidement que le taux d'inflation. De plus, la plupart des services inclus dans le tableau 6 se sont caractérisés par une faible performance des prix. Ce constat plaide plus encore en faveur de la création d'un véritable marché intérieur des services. L'intégration n'a pas toujours été source d'avantages tangibles pour les consommateurs sur certains marchés de biens/services et c'est sur ces marchés que nous devrions porter notre attention à l'avenir ¹³.

Le ralentissement observé de la convergence des prix semble résulter de l'essoufflement des effets de l'onde de choc initiale produite par la création du marché intérieur et les adhésions successives. Ce ralentissement a été constaté dans tous les pays, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Suède où l'on note une certaine tendance à la divergence. Il existe des possibilités considérables de renforcer la convergence à la baisse des prix dans plusieurs catégories de produits.

Quel type d'action pourrait permettre d'accroître la convergence?

Au niveau le plus large, l'application rigoureuse de la législation et de la politique de concurrence du marché intérieur peut faire beaucoup pour empêcher la fragmentation sur le marché intérieur et créer une concurrence saine. D'autres réformes réglementaires telles que l'ouverture à la concurrence des industries de réseau peut également favoriser la concurrence.

¹² Bien sûr, l'évolution des prix dépend de beaucoup d'autres facteurs que l'intégration. L'évolution des prix de facteur comme le carburant ou le travail, la technologie, les imputs intermédiaires et la productivité ont un impact important sur le prix des biens et des services.

¹³ La performance des prix des services est une source d'inquiétude aussi bien d'un point de vue de l'intégration que de l'évolution globale des prix. Dans ce contexte il est important de rappeler le mandat donné par le Conseil Ecofin à la Commission pour examiner de plus près et en profondeur les causes de l'inflation/différentiels de prix entre Etats Membres et, en particulier, dans les secteur des services.

Le plus grand développement d'achat transfrontalier par les consommateurs et le commerce électronique¹⁴ peut aussi contribuer à la convergence des prix en manifestant une pression à la baisse sur les prix. Cependant l'apparition des pièces et billets en euro pourrait également contribuer à la réduction des écarts de prix.

S'agissant toutefois des marchés de biens et de services spécifiques, nous devons étudier de façon plus approfondie les facteurs particuliers qui agissent sur la convergence des prix. Dans les rapports précédents, nous avons identifié la fiscalité indirecte, la structure des réseaux de distribution, le pouvoir de marché et l'inefficacité de certains secteurs de services comme contribuant de manière significative aux écarts de prix résiduels. Dans quelle mesure ces facteurs sont-ils responsables de la dispersion des prix qui subsiste? Le marché de l'automobile offre un bon exemple des différentes façons d'intensifier l'intégration.

Une étude du marché de l'automobile neuve a permis de montrer que des écarts de prix importants persistent entre les pays, que ces écarts soient mesurés avec ou sans impôt. Une répercussion incomplète des impôts se traduit par de vastes écarts avant impôt dans les prix des voitures neuves. L'étude indique que les écarts *avant impôt* des prix des voitures neuves pourraient être réduits de 16% si les distorsions fiscales étaient éliminées¹⁵.

Les distorsions dues aux différences de fiscalité touchent également les marchés des pièces de rechange. Comme le montre l'encadré 3, il semble exister une relation inverse entre les niveaux de prix des automobiles neuves et ceux des pièces de rechange (mesurés avant impôt dans les deux cas). Les prix avant impôt pour voitures neuves ont tendance à être plus bas dans les pays à fort taux d'imposition afin de compenser pour l'effet négatif d'une fiscalité élevée sur la demande, tandis que les prix pour les pièces de rechange semblent plus élevés dans ces pays afin de compenser la perte de revenu générée par les ventes de voitures neuves. En conséquence, les écarts de prix se traduisent par des distorsions de prix sur deux marchés (celui des voitures neuves et celui des pièces de rechange) et la dispersion totale des prix progresse dans l'Union.

Deux évolutions récentes peuvent déclencher une convergence accrue dans le secteur automobile.

- La récente communication de la Commission relative à la taxation des voitures particulières (COM[2002] 431) recommande que les niveaux des taxes d'immatriculation doivent être graduellement réduits, maintenus à des niveaux bas et, de préférence supprimés au cours d'une période transitoire de cinq à dix ans. L'intégration de cette recommandation dans les systèmes fiscaux nationaux devrait contribuer à diminuer la fragmentation du marché de l'automobile neuve.

¹⁴ Le Livre vert sur la protection du consommateur de l'UE COM (2001) 531 final et sa communication complémentaire COM (2002) 289 final abordent ces questions en particulier d'une perspective de la confiance et la protection du consommateur et des propositions sur cet aspect du Marché Unique.

¹⁵ Voir "Car Price Differentials in the European Union : An Economic Analysis" par H. Degryse et F. Verboven pour la DG "Concurrence", novembre 2000.

- Le règlement (CE) n° 1400/2002 de la Commission du 31 juillet 2002 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile restreindra le pouvoir de marché. Il permettra également de rationaliser et de restructurer la distribution et les services de vente et d'après-vente des véhicules automobiles.

Il existe un fort potentiel en termes de convergence de prix dans les secteurs des services, où des réformes encore plus importantes seront probablement nécessaires. Le graphique 5 présente la structure des prix de trois types de services très différents: l'assurance-automobile, le nettoyage à sec et la location de voiture. Dans tous ces cas, la convergence des prix a été lente ou nulle et les prix ont progressé plus rapidement que le taux d'inflation. Il importe de souligner que, outre les avantages que tireraient les consommateurs d'un accès à des services moins onéreux, la convergence des prix à la baisse dans les secteurs des services (par exemple la distribution, les transports, l'énergie, les services commerciaux et financiers) diminuerait également le coût des biens manufacturés, procurant ainsi des avantages supplémentaires aux consommateurs.

L'élargissement offre aux consommateurs des possibilités de gains additionnels sur le marché intérieur.

L'arrivée de nouveaux États membres sur le marché intérieur peut permettre l'entrée en jeu de nouvelles pressions concurrentielles au sein du marché et l'apport d'avantages encore plus importants aux consommateurs. Le graphique 8 montre le niveau des prix dans les quinze États membres actuels, dans les pays d'adhésion et dans les pays candidats à l'adhésion par rapport à une moyenne établie pour l'EU-25. Les dix nouveaux pays, à l'exception de Malte et de Chypre, ont tous des niveaux de prix sensiblement inférieurs à ceux de l'ensemble des pays de l'EU-15. Les écarts de prix seront donc plus marqués dans une UE élargie. Pour la plupart des segments de produits, la dispersion des prix dans la nouvelle EU-25 sera plus forte qu'elle ne l'a été lors du lancement du marché intérieur avec l'EU-15, au début des années 1990 (voir graphique 9).

Nous assisterons sans aucun doute à une convergence des prix dans l'EU-25 dans les dix prochaines années mais l'adhésion de nouveaux pays pourrait également générer une convergence accrue au sein de l'EU-15. Dans l'EU-15, les pays à niveaux de prix élevés et ceux à niveaux de prix bas sont géographiquement éloignés les uns des autres, ce qui ralentit l'intégration. Toutefois, dans une EU-25 élargie, ils seront plus proches. Les consommateurs des pays aux niveaux de prix élevés tels que la Suède pourraient tirer grand profit d'une concurrence renforcée des pays Baltes et de la Pologne. Bien sûr, ceci représente une possibilité qui peut être réalisée uniquement si les occasions, créées par l'élargissement pour tous les pays impliqués, sont entièrement exploitées.

ÉCHANGES: l'intégration a progressé régulièrement entre 1995 et 2000....mais a perdu son élan en 2001 !

Les flux des échanges intracommunautaires de biens ont augmenté de façon constante à un rythme supérieur à celui de la croissance du PIB européen entre 1995 et 2000. En outre, la part des importations intracommunautaires de biens dans la consommation nationale apparente a progressé (14% en moyenne pour l'EU-15 en 2001). Cependant, et pour la première fois depuis la création du marché intérieur, le commerce intracommunautaire de biens n'a pas progressé en terme de PIB par rapport à l'année précédente, parce que la croissance du

PIB était supérieure à celle du commerce (voir graphique 10). Cela peut être un événement isolé d'une ampleur limitée. De plus, 2001 a été une année exceptionnelle et le commerce mondial a cessé son expansion pour la première fois en deux décennies. Néanmoins, ce développement demande un regard plus prudent quant à l'évolution commerciale et montre le besoin d'exploiter complètement le potentiel de création commerciale du Marché Interieur.¹⁶

L'ouverture commerciale des pays de l'UE vers les pays tiers a progressé plus rapidement que leur ouverture réciproque.

À l'exclusion de 2001, le commerce mondial et les échanges extracommunautaires (exportations et importations) ont augmenté plus vite que les flux intracommunautaires. La valeur des importations de l'UE en provenance de fournisseurs extracommunautaires a quasiment doublé entre 1995 et 2001. Cette tendance a été commune à tous les pays de l'UE (notamment l'Autriche, la Grèce, l'Allemagne et les Pays-Bas) (voir tableau 7). Il en résulte deux conséquences importantes. Tout d'abord, contrairement à ce qui a parfois été prétendu, l'intégration économique au sein du marché intérieur ne crée pas de "forteresse Europe"; ensuite, cette structure des échanges (création d'échanges intérieurs + extérieurs) signifie que chaque effort mis en œuvre pour éliminer les entraves au commerce qui subsistent au sein du marché intérieur peut potentiellement créer de véritables gains de bien-être, car l'augmentation des échanges intracommunautaires ne remplace pas les échanges extracommunautaires.

Des écarts significatifs demeurent entre les pays en termes de création d'échanges et d'ouverture commerciale.

Seuls six États membres, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, la France et l'Espagne, affichent des signes évidents d'un accroissement des flux des échanges intracommunautaires. La Finlande et les Pays-Bas ont enregistré une hausse modérée en matière d'ouverture intracommunautaire entre 1995 et 2001, mais les autres pays de l'UE n'ont pas connu d'évolutions notables dans ce domaine ou, comme dans le cas du Royaume-Uni et de la Grèce, ont même réduit leurs échanges intracommunautaires pendant cette période (voir tableau 8).

Bien évidemment, l'ouverture relative de chaque économie individuelle au début de l'intégration représente un facteur important pour l'évaluation de ces résultats. On aurait pu s'attendre à ce que, parmi les membres plus anciens de l'UE, les petites économies plus intégrées et plus ouvertes aient affiché un schéma d'intégration moins dynamique au cours des dernières années, et à ce que les économies les plus importantes et les moins ouvertes ne commencent à exploiter que maintenant leur potentiel d'intégration des échanges. Pourtant, il n'en a pas été toujours ainsi.

¹⁶ Tout ce qui concerne le commerce et l'investissement dans les secteurs de services est repris dans l'annexe.

Parmi les pays dont les performances sont relativement bonnes en termes de création d'échanges, on retrouve des États membres de longue date avec des économies très ouvertes en 1995, à l'instar de la Belgique et du Luxembourg, et des "nouveaux venus" comme l'Autriche, qui avait une économie relativement ouverte au moment de l'adhésion. Dans les économies plus grandes et relativement fermées, qu'elles soient membres de l'UE depuis longtemps (France et Allemagne) ou depuis plus récemment (Espagne), des volumes d'échanges significatifs ont également été générés au cours des dernières années. D'autres pays avec des économies très ouvertes en 1995 affichent quelques signes de fatigue sur le plan de la création d'échanges entre 1995 et 2001. Enfin, des États Membres de longue date avec des économies plus grandes et relativement fermées (Italie et Royaume-Uni) et des États Membres plus récents avec des économies plus petites et relativement plus ouvertes (Portugal et Suède) enregistrent des performances relativement plus mauvaises dans ce domaine (voir tableau 9).

Les cas de la Belgique et du Luxembourg montrent que le marché intérieur conserve un fort potentiel en termes de création d'échanges pour les membres de longue date aux économies déjà fortement intégrées ainsi que pour les nouveaux arrivés tels que l'Autriche. En fait, la comparaison des performances commerciales des trois derniers pays à avoir rejoint l'UE, depuis leur adhésion en 1995, permet d'aboutir à des résultats très intéressants. Ces performances sont totalement inégales: parmi les trois, seule l'Autriche a répondu aux attentes, tandis que la Finlande n'a enregistré qu'une augmentation modérée de son ouverture intracommunautaire et que la Suède n'a connu qu'une très faible intégration au niveau agrégé.

Des échanges se sont créés avec une "friction de marché" relativement moins importante.

Le marché intérieur est parvenu à créer des échanges plus nombreux dans un marché avec relativement moins de "friction". Le graphique 11 révèle que les échanges (importations) ont progressé plus rapidement que le nombre des infractions au marché intérieur non liées aux problèmes de transposition. En fait, entre 1988 et 1994, le commerce intracommunautaire et les infractions ont crû à grande vitesse. Après 1995, toutefois, on constate un changement net de tendance montrant que les échanges ont pu se développer régulièrement pendant que le nombre des infractions diminuaient pour ensuite augmenter à un rythme beaucoup plus faible.

Cet indicateur de friction du marché peut également servir à compléter le profil des États membres. Le graphique 12 indique le classement des pays en fonction de leur intégration dans le marché intérieur et du nombre d'infractions non liées à la transposition. Cet indice est élevé pour les pays à l'encontre desquels un grand nombre de procédures d'infraction ont été engagées durant la période 1995-2001 et dont les importations et les investissements directs en provenance de l'étranger sont faibles.

Les performances du commerce intracommunautaire pourraient être améliorées par une meilleure application du principe de reconnaissance mutuelle.

De plus, la convergence, y inclus l'harmonisation nécessaire, des mesures nationales sont exigées jusqu'au moment où l'identification mutuelle devient possible.

A la lumière de l'expérience, ces mesures d'harmonisation peuvent être nécessaires dans les domaines qui sont pertinents aux questions importantes au niveau de la santé, de l'environnement et du consommateur¹⁷.

L'application correcte du principe de reconnaissance mutuelle continue de poser des problèmes. Environ un tiers des procédures d'infraction ouvertes entre 1998 et 2001 concernaient des questions de reconnaissance mutuelle. Toutefois, un certain nombre de mesures proposées dans la communication de 1999 relative à la reconnaissance mutuelle ont déjà été mises en œuvre. De plus, la procédure de notification prévue par la directive 98/34/CE se révèle extrêmement utile dans la mesure où les États membres adoptent actuellement un grand nombre de réglementations techniques en raison des évolutions technologiques et des problèmes de sécurité sanitaire et alimentaire (en 2001, la Commission a reçu 530 notifications de réglementations techniques).

Le récent rapport sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle a évalué le fonctionnement de ce principe sur la base de données issues d'études de cas et d'affaires d'infraction...

...mais qu'en est-il des répercussions globales du principe de reconnaissance mutuelle sur l'intégration? Quelle comparaison peut-on établir avec les mesures d'harmonisation?

La convergence des prix unitaires à l'exportation est un indicateur relativement approximatif de l'intégration, mais il permet de comparer les performances commerciales en matière de produits harmonisés et non harmonisés¹⁸. Entre 1993 et 2002, la dispersion des valeurs unitaires à l'exportation a été en moyenne plus faible au sein de l'UE que dans les pays de l'OCDE.

Plus de 80% des produits-témoins reflètent une dispersion plus réduite dans l'UE que dans l'OCDE à la fin de la période (voir tableau 10). Les valeurs unitaires à l'exportation au sein de l'UE ont convergé de façon plus intensive que dans l'ensemble de l'OCDE. Pour la grande majorité des pays de l'UE, plus de 50% des biens à l'exportation affichent des valeurs unitaires convergentes (voir tableau 11).

Les produits non harmonisés figurent parmi ceux dont les niveaux de convergence des valeurs unitaires à l'exportation sont les plus élevés: parmi les 50 premiers secteurs du classement (en termes de convergence des valeurs unitaires à l'exportation), 19 n'ont pas l'objet de la moindre harmonisation, 6 sont des biens harmonisés et 16 sont couverts par des directives "nouvelle approche" (voir tableau 12).

Mais dans les cas où le principe de la libre circulation des biens ne fonctionne pas correctement, les entreprises et les consommateurs payent un prix élevé.

¹⁷ Eurobaromètre 57.2 – Eurobaromètre de Flash 128 : Opinion publique en Europe : Vues sur le commerce transfrontalier, le 14 novembre 2002.

¹⁸ M. M. Knetter et M. J. Slaughter «Measuring product-market integration» NBER, février 1999 et Gil-Pareja, S. (2002): "Export price discrimination in Europe and exchange rates", *Review of International Economics* 10, 299-312.

Par exemple, dans le **secteur des camions**, les principales difficultés découlent des réglementations techniques obligatoires mises en place par les États membres. Ces réglementations génèrent souvent des coûts supplémentaires inutiles pour les commerçants et/ou les entreprises et ont des répercussions négatives sur les flux et prix des échanges, provoquant **des pertes de bien-être** pour les consommateurs et les producteurs. Les répercussions prennent notamment la forme de modifications destinées à assurer la conformité des produits, de coûts ajoutés dus aux essais menés sur chaque nouveau modèle et de retards d'arrivée sur le marché en raison des procédures administratives.

Dans le cas du secteur des camions, les cas d'études de la Commission ont montré que le coût additionnel que représente pour les producteurs l'adaptation de leurs produits aux exigences nationales s'échelonne de 1 785 € à 2 500 € euros par véhicule. Une analyse des valeurs unitaires à l'exportation confirme que ces coûts supplémentaires sont répercutés sur les consommateurs.

Malgré les développements récents, le programme du marché intérieur n'a pas encore épuisé son potentiel de création d'échanges comme le confirme la situation de la Belgique. Par conséquent, il existe des arguments forts en faveur de l'élimination des entraves restantes afin de permettre aux autres économies de l'UE d'exploiter pleinement ce potentiel et de tirer parti des avantages économiques importants qui sont actuellement gaspillés. Un nombre encore plus grand de raisons militent en faveur d'une libéralisation accrue dans le secteur des services, où les échanges n'ont pas encore décollé (voir annexe sur les services).

Des chiffres récents montrent que les investissements directs étrangers restent le principal moteur de l'intégration de l'UE, bien qu'ils ont été sérieusement frappés par les événements de 2001

Les flux d'investissements directs étrangers (IDE) se sont multipliés par 15 entre 1995 et 2000 mais, sérieusement frappés par les événements de 2001, sont tombés en dessous des niveaux de 1999. Cette chute soudaine et importante de l'activité en IDE montre que la forte volatilité de ces flux et leur sensibilité par rapport aux conditions économiques à court terme.

L'analyse des tendances à plus long terme montre qu'à la différence des échanges, une réorientation nette de ces flux vers la zone UE: en 1995, la part des flux intracommunautaires était déjà supérieure à celle des flux extracommunautaires et l'écart n'a cessé de se creuser jusqu'en 2000.

A l'exception de 2001, le ratio échanges commerciaux/IDE a diminué rapidement. Plusieurs pays qui n'avaient affiché que des progrès modestes en termes d'intégration des échanges se sont révélés très dynamiques dans les flux intracommunautaires d'IDE; dans ces cas précis, ce sont les IDE, et non les échanges, qui ont été le principal instrument de l'intégration intérieure (par exemple Royaume-Uni, Suède). (Voir graphiques 13, 14, 15).

IV. RESULTATS DU SUIVI DES MARCHES PARTICULIEREMENT IMPORTANTS

L'évaluation globale fondée sur des indicateurs de marché généraux doit être complétée par une analyse des performances de certains marchés d'une importance particulière dans le cadre du marché intérieur. Dans cette section, nous examinons la situation des marchés publics et des marchés de services financiers. En annexe, nous présentons une mise à jour de l'évaluation des services d'intérêt général réalisée les années passées¹⁹.

MARCHES PUBLICS

La part totale des marchés publics dans le PIB a reculé, passant de 17,3 % en 1995 à 16,2% en 2001 (voir tableau 13). Cependant, la mise en place d'une transparence accrue et d'une concurrence véritable en matière de passation des marchés publics demeure l'un des objectifs les plus importants et les plus ambitieux du marché intérieur. L'intégration de ces marchés pourrait encore apporter de nombreux avantages.

Une économie de 1% dans le domaine des marchés publics, grâce à un renforcement de la concurrence et de l'efficacité, aurait permis de dégager un total de 14 milliards d'euros en 2001 pour l'EU-15. Cette somme équivaut à environ un tiers des besoins nets totaux de financement des administrations publiques pour cette année. Le potentiel d'économie dans ce domaine est donc important, notamment dans le contexte actuel de l'amélioration qualitative des dépenses publiques.

Les évolutions récentes dans ce domaine nous fournissent de nouveaux motifs d'inquiétude et des incitations supplémentaires pour adopter le paquet législatif...

Il convient tout d'abord de noter que le pourcentage de marchés publics publiés au Journal officiel (c'est-à-dire rendus publics) n'a pas augmenté de façon significative en 2001 et est demeuré stable à 15,8% (voir tableau 14). Après une hausse prometteuse de quatre points de pourcentage en 2000, cette stagnation dans la transparence des marchés publics est une question grave qui demande un examen plus approfondi. Aucun pays n'a enregistré de variation significative, à l'exception de la Suède, où le pourcentage des marchés publics publiés a progressé de 20% à 26%, marquant la poursuite d'une tendance forte dans ce pays.

Un autre indicateur de la transparence des marchés donne des raisons additionnelles de se préoccuper. Le nombre des appels d'offres publiés au Journal officiel a augmenté au cours des dernières années mais le nombre des avis de passation de marché ne s'est pas accru proportionnellement. La transparence des marchés se réduit car un nombre relativement moins important de précisions sont connues concernant les résultats des appels d'offre. Cela marque la poursuite d'une tendance récente au creusement de l'écart entre ces deux chiffres (voir graphique 16).

¹⁹ La nouvelle méthodologie définie dans la récente communication de la Commission pour l'évaluation des services d'intérêt général sera appliquée à compter de l'année prochaine.

Enfin, le nombre des avis de passation indiquant un marché transfrontalier demeure très faible. Les marchés transfrontaliers directs ont représenté uniquement 1,26% des avis de passation en 2001 (1,5% en 2000). Ce pourcentage ne tient pas compte des marchés attribués indirectement par le biais d'entreprises affiliées établies à l'étranger. Le nombre réel des marchés transfrontaliers est donc plus élevé que les chiffres ne le suggèrent. Néanmoins, la part des marchés transfrontaliers directs est extrêmement mineure et n'a pas augmenté au cours des dernières années.

L'application des directives sur les marchés publics s'est accompagnée d'un taux important d'infractions

L'évolution comparée des activités de marchés publics et du nombre d'infractions associées ajoute d'autres motifs d'inquiétude. À la hausse de la part des avis de marché publiés au Journal officiel a correspondu un accroissement du nombre d'infractions en matière de passation des marchés publics durant les dernières années. Le nombre des infractions semble toutefois avoir connu un pic avant d'amorcer un recul en 2000 (voir graphique 17 et la note de bas de page correspondante). Contraire aux tendances dans le commerce et les investissements directs étrangers, la progression de la transparence a débouché sur des "frictions" plus importantes en matière d'application des règles d'attribution des marchés publics.

Les quelques indicateurs disponibles concernant l'évolution des marchés publics ne nous donnent donc aucune raison d'être optimistes.

Nous avons ainsi une justification supplémentaire pour accélérer la transition vers les nouvelles directives sur les marchés publics. Le nouveau paquet législatif devrait améliorer cette situation. Il consolide les directives existantes, rationalise les procédures d'attribution et encourage l'utilisation de technologies électroniques dans le domaine des marchés publics.

Après l'introduction des modifications proposées par le Parlement européen, ce paquet est actuellement étudié par le Conseil, qui devrait donner son accord politique. Outre le nouveau paquet législatif, d'autres mesures connexes pourraient également améliorer les performances en matière de passation des marchés publics (voir encadré 4).

Les systèmes de passation électronique des marchés publics pourraient faciliter les marchés transfrontaliers

Selon les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, des progrès doivent être faits dans l'introduction de l'administration en ligne d'ici à la fin 2003. La mise en place de systèmes électroniques complets devrait permettre au processus de passation des marchés publics de se dérouler plus harmonieusement, de réduire de façon significative les frais de transaction aussi bien que d'améliorer l'efficacité. Il y a des preuves dans les rapports nationaux de Cardiff que les États membres s'efforcent actuellement d'intégrer ces nouvelles technologies. Cette action devrait contribuer à accroître la transparence et à ouvrir à la concurrence (des entreprises nationales et étrangères) les marchés publics.

Après le franchissement récent d'étapes significatives ("accord politique"), il est désormais urgent d'adopter et de mettre rapidement en œuvre le nouveau paquet législatif. L'utilisation intensive de systèmes électroniques d'attribution des marchés et d'autres mesures connexes
--

pourraient également générer des avantages économiques notables. Enfin, il convient d'assurer un meilleur suivi du processus de passation, notamment dans le domaine des marchés publics transfrontaliers.

MARCHES DES SERVICES FINANCIERS

Depuis l'introduction physique de l'euro, les marchés financiers de détail et de gros de la zone euro utilisent une seule monnaie mais ne forment malheureusement pas un marché unifié. De nombreux obstacles demeurent...

...et tous ne peuvent pas être supprimés par des mesures réglementaires. À l'exception des marchés monétaires des opérations non garanties de la zone euro, les marchés financiers de gros de l'UE affichent toujours des degrés divers de fragmentation (voir encadré 6). Le plan d'action pour les services financiers (PASF), principal instrument de la Commission pour la réalisation d'un marché unique des services financiers, a permis de lever certains des obstacles les plus importants.

Un niveau d'intégration plus élevé a été atteint dans les domaines dans lesquels une infrastructure de marché commune a été mise en place et/ou dans lesquels la réglementation a été adaptée, mais il reste encore du chemin à faire pour éliminer les entraves, même sur les marchés de gros...

Sur les *marchés monétaires des opérations non garanties*, une totale intégration a été atteinte au sein des États membres de la zone euro. L'harmonisation dans ce segment de marché inclut le bien échangé (la monnaie unique), les règles qui s'y appliquent (la politique monétaire commune) ainsi que l'infrastructure de paiement (TARGET).

Les indicateurs confirment qu'une intégration pleine et entière a été réalisée. Depuis janvier 1999, la convergence des taux d'intérêts sur ce marché est totale et l'activité transfrontalière représente au moins 60% de l'ensemble de l'activité.

La convergence des taux d'intérêts a eu lieu sur le *marché des obligations d'État* mais elle n'est pas aussi complète que sur le marché monétaire des opérations non garanties (voir graphiques 18 et 19). Un certain degré de fragmentation persiste en raison de l'existence d'émetteurs différents: les divers niveaux de liquidité et de qualité des créanciers expliquent les écarts qui subsistent entre les taux d'intérêts. L'activité transfrontalière est toutefois clairement présente dans ce segment de marché.

Sur d'autres marchés de gros à long (*marché des obligations d'entreprises, marchés des actions*) et court terme (*marchés monétaires des opérations garanties*), impliquant l'échange de liquidités contre titres, il reste de nombreux obstacles liés à l'utilisation de garanties, à la compensation et au règlement, aux usages comptables, aux exigences en matière de prospectus, etc. Bien que ces difficultés n'aient pas empêché le développement d'une activité transfrontalière, il y a largement place pour une plus grande intégration sur ces marchés.

Les mesures récemment adoptées dans le cadre du PASF ainsi que d'autres mesures en cours d'élaboration doivent permettre de résoudre ces problèmes....

La directive concernant les garanties²⁰ est destinée à régler les problèmes liés à l'acceptation des différents types de garanties utilisés dans l'ensemble de l'Europe. Une fois opérationnelle, la directive devrait stimuler l'activité transfrontalière au sein de l'UE en améliorant la certitude juridique en matière d'utilisation de garanties.

Les coûts des règlements transfrontaliers intracommunautaires demeurent de beaucoup supérieurs à ceux des opérations nationales, qui sont similaires aux niveaux des États-Unis. La réduction du coût des opérations transfrontalières au sein de l'UE *au niveau des coûts nationaux déboucherait sur une économie estimée à 42%* ²¹, soit 693 millions d'euros (voir encadré 7). La Commission a récemment lancé une étude afin de déterminer si des mesures réglementaires sont nécessaires pour diminuer les coûts ou si les marchés finiront par introduire d'eux-mêmes ces changements²².

Les événements survenus sur les marchés financiers au cours de l'année passée ont une fois de plus prouvé *combien il était essentiel de disposer d'informations fiables*, surtout en des temps d'incertitude économique. Si les investisseurs ne peuvent se fier à la précision des données qui leur sont fournies, ils se détourneront de tout ce qui n'est pas obligations d'État. À la suite des scandales comptables qui ont touché les États-Unis et ont conduit à la faillite de grandes entreprises comme Enron et WorldCom, les investisseurs sont devenus méfiants à l'égard des titres d'entreprises, amenant une contraction du marché des obligations d'entreprises, de la capitalisation boursière et du marché de papier commercial. Cette situation a eu des répercussions négatives sur les fonds de pension, les compagnies d'assurances, les bilans des banques et les fonds de capital-risque (où les effets devraient, selon toute probabilité, se faire sentir à la fin 2002) (voir encadré 8).

Le PASF comporte plusieurs mesures destinées à accroître la fiabilité et la comparabilité des informations financières dans les différents pays. Par exemple, le projet de directive relative au prospectus [COM(2002) 460] protégera les investisseurs car les prospectus ne seront approuvés dans l'ensemble de l'Union que s'ils répondent aux normes communes de l'UE définissant les informations à divulguer et la manière de procéder. Les entreprises bénéficieront également d'un accès moins coûteux et plus facile au capital dans toute l'UE, grâce à la simplification des exigences régissant l'émission des prospectus d'offre publique. S'agissant des informations relatives à la comptabilité des sociétés, la mise en œuvre des normes comptables internationales (IAS - International Accounting Standards) pour les sociétés cotées d'ici à 2005 permettra d'harmoniser la présentation des comptes des sociétés et de fournir aux investisseurs des données plus claires et plus comparables. L'extension des IAS aux sociétés non cotées pourrait stimuler les investissements transfrontaliers en capital-risque au sein de l'UE car les investisseurs seront en mesure d'effectuer de meilleures comparaisons entre leurs possibilités d'investissement (voir encadré 8).

²⁰ Approuvée par le Parlement européen le 15 mai 2002. La mise en œuvre est prévue pour la fin 2003.

²¹ Rapport de l'IVIE (à venir) pour la Commission européenne.

²² La récente fusion Euroclear-Crestco, qui débouche sur l'intégration effective de 60% des systèmes de règlement de l'UE, devrait réduire considérablement les coûts de règlement.

Les moins intégrés de tous les marchés financiers sont les marchés de détail.

Les écarts fiscaux, le manque d'harmonisation des produits financiers et des informations afférentes, les différences nationales structurelles et réglementaires et le caractère local de la relation unissant les consommateurs et les intermédiaires financiers font partie des principales entraves à la progression de l'activité transfrontalière des citoyens et des PME de l'Europe. Cette remarque s'applique également aux prêts à la consommation et aux prêts hypothécaires ainsi qu'aux régimes de pension privés et aux polices d'assurance.

Les données disponibles montrent la quasi-absence de convergence des taux d'intérêt en matière de prêts à la consommation (voir graphique 22). La convergence des taux hypothécaires constatée (voir graphique 23) ne résulte pas d'une concurrence accrue mais plutôt de la convergence des taux des marchés monétaires (voir encadré 9). Aucune activité transfrontalière significative n'a donc été relevée sur ces marchés.

Vu "la taille et le nombre" des consommateurs dans ces segments de marché, les changements induits par le marché n'interviennent pas aussi rapidement que sur le marché de gros. L'introduction physique de l'euro et le règlement de décembre 2001 concernant les paiements transfrontaliers pourraient accélérer l'intégration. La mise en place de l'euro a amélioré la transparence et la comparabilité des produits. Le règlement de décembre 2001 place les paiements nationaux et transfrontaliers au même niveau, à compter de juillet 2002 pour les paiements électroniques et de juillet 2003 pour les transferts bancaires transfrontaliers.

D'autres mesures réglementaires sont prises afin de contribuer à la création d'un marché financier communautaire pour les particuliers

- La proposition de la Commission pour une directive révisée relative au crédit à la consommation a pour objectif l'harmonisation complète des règles applicables à tout le crédit à la consommation (à l'exception des prêts au logement garantis par une hypothèque)²³
- Dix-huit mois après la proposition de la Commission, un accord de principe a été trouvé au sujet de la directive sur les fonds de pension complémentaires, qui permettrait l'établissement de régimes de retraite transfrontaliers tout en assurant un niveau de sécurité suffisant aux souscripteurs. Une fois adoptée, cette proposition devrait permettre un développement plus important du marché des fonds de pension en Europe et contribuer à la mobilité des travailleurs.
- La directive sur l'intermédiation en assurance²⁴ vise à améliorer le choix et la protection des consommateurs tout en aidant les intermédiaires d'assurance à commercialiser leurs services au-delà des frontières. La directive entrera en vigueur à la fin 2004.

²³ Afin d'améliorer la transparence et la comparabilité du coût du crédit, la proposition inclut l'obligation de fournir des informations sur trois types de coûts : le taux débiteur, qui fournit une transparence totale du coût des intérêts à payer ; le taux total prêteur, qui ajoute les frais généraux à payer au prêteur et qui fournit ainsi une bonne comparabilité des offres entre fournisseurs et à travers les frontières ; et le TAEG (le taux annuel effectif global), c'est à dire le coût total du crédit pour le consommateur.

²⁴ Approuvée par le Conseil des ministres le 30 septembre 2002.

Même si une grande partie des obstacles réglementaires identifiés comme s'opposant à l'intégration accrue des marchés sont aplanis par le PASF, il existe un besoin clair de mettre en œuvre plus rapidement la réglementation et de l'adapter à un environnement en mutation.

Une introduction tardive de ces réformes implique un coût élevé pour les citoyens et les entreprises d'Europe.

- Fournir aux entreprises européennes un même accès au financement que les entreprises américaines augmenterait la croissance durable de la valeur ajoutée de 0,74-0,92% pour un éventail de secteurs industriels²⁵ (voir encadré 5).
- L'effet macro-économique d'un regroupement de liquidité au sein des marchés européens des actions et des obligations d'entreprises²⁶ a été évalué sur le long terme à 1,1 % du PIB de l'UE, ce qui représente 130 milliards d'euros aux prix de 2002, avec des gains en termes d'emploi, de consommation et d'investissement de 0,5%, 0,8% et 6,0% respectivement. Même en prenant en considération le marasme actuel des marchés des actions, cette conclusion n'est pas sensiblement modifiée (encadré 5).
- Une étude ordonnée par le EFR²⁷. suggère que le potentiel d'une croissance supérieure par l'intégration financière pourrait être de 0,5% du PIB annuel de l'UE, soit 43 milliards d'euros par an.
- La structure financière européenne repose de façon prédominante sur les banques. *La dépendance vis-à-vis du financement bancaire est encore plus grande pour les PME non cotées sans notation externe.* Les données montrent que le ratio fonds propres/total des actifs des PME de l'UE est en moyenne très inférieur à celui des entreprises de même taille aux États-Unis (voir tableaux d et e dans l'encadré 9). Les estimations révèlent qu'une diminution de 10% du financement bancaire en faveur d'un financement par le marché des capitaux entraînerait une réduction des coûts de financement équivalente à 0,3% du PIB de l'UE²⁸.
- Les avantages procurés par la suppression des inefficacités dans certains segments de marché sont également considérables. Dans le secteur bancaire de l'UE uniquement, ces inefficacités représenteraient au total entre 1,4 et 1,6% du PIB²⁹.

²⁵ Étude du CEPR pour la DG "Affaires économiques et financières", disponible sur le site à l'adresse suivante:

²⁶ http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers179_en.htm

²⁷ Étude du LE pour la DG "Marché intérieur", disponible sur le site Europa à l'adresse suivante http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/mobil/overview.htm

²⁸ EFR: European Round table for Financial Services

²⁹ IVIE: à venir.

²⁹ IVIE: à venir.

V. RESUME ET CONCLUSIONS

Le présent rapport révèle qu'il existe des possibilités pour une intégration future et met en avant certains pays et secteurs d'activité où ces possibilités sont supérieures. Il livre également des estimations des avantages potentiels de plusieurs réformes que l'économie européenne attend depuis quatre ans. Dans de nombreux cas, notamment dans le secteur des services financiers, ces estimations sont du même ordre de grandeur que la croissance économique totale de l'UE pour l'an passé. Il s'agit d'un point important pour l'élaboration des politiques et la fixation des priorités alors que l'écart de compétitivité avec les États-Unis est en train de se creuser et que la productivité du travail continue de progresser deux fois plus vite aux États-Unis qu'en Europe³⁰.

Le risque n'est pas seulement de passer à côté des "avantages potentiels". Chaque année de retard supplémentaire dans la mise en œuvre de ces réformes économiques coûte de l'argent aux citoyens européens. Le présent rapport montre que le rythme auquel certaines de ces réformes sont appliquées est approximativement équivalent au rythme auquel la législation d'avant le marché intérieur a été mise en œuvre au cours de la dernière décennie, ce qui indique que les décideurs ne semblent ressentir aucune urgence. Cette situation n'est pas satisfaisante.

L'engagement en faveur de la compétitivité pris par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne en mars 2000 et réitéré à Barcelone exige une action plus rapide. Nous ne pouvons retarder davantage l'adoption des propositions en attente.

Le rapport a également confirmé la conclusion des Conseils européens successifs selon laquelle la transposition tardive a constitué un obstacle majeur à la mise en œuvre des réformes structurelles approuvées au niveau de l'UE. Nous ne pouvons plus nous permettre ces retards au stade crucial de la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'application des réformes économiques incluses dans la stratégie de Lisbonne.

Une déclaration formelle par laquelle les États membres promettraient de transposer et de mettre en œuvre les mesures nécessaires de réforme structurelle dans les délais juridiquement impartis (c'est-à-dire sans retards additionnels considérables et coûteux) constituerait un message crédible de leur engagement en faveur du processus de réforme. En outre, chaque pays pourrait renforcer la crédibilité de cet engagement en définissant volontairement ses délais et objectifs quantitatifs. Chaque État membre pourrait également déployer des efforts plus grands pour suivre les arrêts de la Cour européenne de justice qui affectent le marché intérieur et veiller à ce que les modifications nécessaires soient apportées à la législation nationale. Ce processus pourrait accélérer la mise en œuvre des réformes, et donc profiter aux citoyens.

La création d'un véritable marché intérieur des services est sans doute la mission la plus importante à moyen et plus long terme. Les objectifs du Conseil européen de Lisbonne ne peuvent être atteints sans un marché intérieur des services. De plus, certains des avantages résultant de la création du marché intérieur sont actuellement gaspillés en raison des mauvaises performances du secteur des services en Europe. Comme il est montré dans le

³⁰

Voir SEC(2002) 528 "2002 European Competitiveness report".

rapport de la Commission sur les obstacles à l'intégration des services et en annexe au présent rapport, le manque d'intégration dans le secteur des services prive l'économie de l'UE d'avantages présents et futurs notables. Une action indépendante des États membres est nécessaire mais insuffisante pour la réalisation de progrès significatifs. Seule la mise en œuvre de la stratégie des services peut véritablement contribuer à l'accomplissement de cette mission au niveau de l'UE.

L'achèvement des travaux dans le secteur des services financiers est la tâche la plus pressante. Nous avons constaté que la législation dans ce domaine a été particulièrement difficile à mettre en œuvre.

L'attribution des marchés publics est le troisième domaine dans lequel une mise en œuvre rapide des réformes s'impose. De nouvelles mesures destinées à ouvrir les marchés publics sont en cours mais leur mise en œuvre prendra du temps. Cette constatation fournit un autre argument justifiant la hiérarchisation de ces réformes en fonction de leur priorité. De meilleurs et plus d'indicateurs pour les marchés publics aideraient à mieux évaluer leurs véritables performances de même que tous les progrès qui ont été réalisés pour les intégrer.

Enfin, les efforts importants déployés afin de réduire la charge réglementaire pesant sur les PME et les jeunes pousses devraient être complétés par une mise en œuvre complète et efficace du plan d'action pour une réglementation simplifiée et de meilleure qualité. À cet égard, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour intégrer la dimension "marché intérieur", comme il est souligné dans l'annexe au présent rapport. Les administrations nationales doivent prendre en considération non seulement les répercussions des réglementations et de la législation sur les acteurs économiques nationaux mais également sur les autres acteurs de l'UE qui interviennent au sein du marché intérieur.

Toutes ces réformes devraient s'ajouter en tant que complément aux réformes déjà en voie de réalisation aux marchés fournissant les services d'intérêt général. Des événements récents relatifs à ces marchés sont présentés dans l'annexe spécial de ce rapport. Il montre que la réforme économique fait des progrès dans les secteurs de l'énergie. Cependant des obstacles à l'ouverture du marché restent présents et se font ressentir au niveau des prix, particulièrement pour les ménages et les petits utilisateurs commerciaux. La situation devrait être nettement améliorée grâce à l'adoption du paquet énergie actuellement en cours de discussion, spécialement après les accords du Conseil européen de Barcelone afin d'ouvrir les marchés aux utilisateurs commerciaux en 2004 et après l'accord politique récent pour les ouvrir aux ménages en 2007. Suite aux réformes des services postaux, des améliorations significatives de qualité sont annoncées au niveau communautaire. Les services de télécommunication continuent à rendre de dividendes et cela se répercute par la satisfaction accrue du grand public, notamment avec la téléphonie mobile. La situation dans le secteur des transports demande de l'attention. La transposition et l'implémentation du paquet de directives sur l'infrastructure du rail pour le 15.03.2003 devrait aider à améliorer la performance dans ce marché.