



**Études économiques
de l'OCDE**

UNION EUROPÉENNE



Études économiques de l'OCDE

Union européenne

2007



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	10
Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1. Principaux enjeux	25
Des réformes nécessaires au vu de la performance économique médiocre de l'Europe.	29
Tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la mondialisation	38
La voie du progrès	55
Notes	69
Bibliographie	71
Annexe 1.A1. Indicateurs de flexibilité du marché du travail	73
Chapitre 2. Vers une union toujours plus étroite? Pour aller plus loin dans le marché unique	77
Le marché unique des services	80
Le marché unique des produits	91
Les industries de réseau doivent être plus ouvertes à la concurrence.	92
Notes	99
Bibliographie	101
Chapitre 3. Mettre en place des marchés de capitaux concurrentiels	103
La banque de détail reste essentiellement nationale	108
On pourrait développer les marchés de la finance d'entreprise	112
Le dispositif de surveillance financière est-il à la hauteur?	115
Notes	116
Bibliographie	118
Annexe 3.A1. Le programme de la Commission pour les services financiers	119
Chapitre 4. Le cadre réglementaire au niveau communautaire	121
Fonctionnement du processus législatif	122
Les principes « Mieux légiférer » : peut-on encore mieux faire?	125
Synthèse	128
Notes	129
Bibliographie	130

Chapitre 5. Renforcer la politique de la concurrence	131
Les réponses apportées aux recommandations antérieures	132
La politique des aides d'État est en pleine réforme	134
Notes	138
Bibliographie	139
Chapitre 6. Réformer le soutien à l'agriculture et aux échanges	141
La Politique agricole commune	142
Quelques points de politique commerciale	149
Notes	153
Bibliographie	153
Chapitre 7. Optimiser la politique de cohésion régionale	155
Les disparités entre régions demeurent fortes	156
Politiques	157
Se montrer à la hauteur d'un objectif ambitieux	166
Conclusions	170
Notes	171
Bibliographie	171
Chapitre 8. Supprimer les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs	173
Schémas de mobilité des travailleurs en Europe	174
Les politiques	180
Conclusions	188
Notes	189
Bibliographie	190
Glossaire	193
 Encadrés	
1.1. Quelques éléments historiques et terminologiques	27
1.2. L'Union européenne et ses compétences : les différents acteurs institutionnels et leur rôle	28
1.3. Champions nationaux ou européens?	40
1.4. La Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi	51
1.5. Le changement climatique et le système communautaire d'échange de droits d'émission	66
2.1. Le réseau SOLVIT	90
2.2. Recommandations concernant le marché unique	98
3.1. Intégration des marchés de capitaux	106
3.2. Recommandations concernant les marchés de capitaux	116
4.1. Principes de subsidiarité et de proportionnalité	123
4.2. Recommandations visant à améliorer le cadre réglementaire	129
5.1. Le Plan d'action dans le domaine des aides d'État	135
5.2. Les aides d'État selon l'ancienneté de l'appartenance à l'UE	137
5.3. Recommandations concernant la politique de la concurrence	138

6.1. Réformes récentes de la PAC	145
6.2. Recommandations concernant l'agriculture et les échanges	153
7.1. L'importance croissante de la politique de cohésion régionale	160
7.2. Allocation des financements de l'UE pour la Politique de cohésion 2007-13 : un processus en cascade	165
7.3. Activités éligibles en vertu du « critère d'affectation de Lisbonne »	167
7.4. Recommandations concernant la politique de cohésion régionale	170
8.1. Recommandations concernant la suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs	188

Tableaux

1.1. Rattrapage en termes de revenu	26
1.2. Performances économiques récentes de l'UE25	31
1.3. Contribution aux créations d'emplois par sexe, âge et type d'emploi	34
1.4. Scénarios de croissance à long terme dans l'hypothèse de politiques inchangées	37
1.5. Prévisions d'évolution des dépenses publiques de soins de santé, de soins de longue durée et de retraite	38
1.6. Ventilation des exportations suivant l'intensité de qualification exigée par les produits	43
1.7. Réglementation des marchés de produits	47
1.A1.1. Composantes principales des indicateurs de flexibilité du marché du travail	75
2.1. Croissance de la productivité du travail dans le secteur des services	82
2.2. Exemples d'obstacles au commerce transfrontalier des services	84
2.3. Équivalent tarifaire des obstacles aux échanges de services dans l'UE15	85
3.1. Indicateurs bancaires	112
5.1. Les aides d'État	136
6.1. Tarifs NPF en vigueur pour certains produits en 2006	150
7.1. Principaux éléments du budget de l'UE pour 2007-13	157
7.2. Systèmes de péréquation budgétaire	158
7.3. Les objectifs de la politique de cohésion de l'UE et leur financement pour la période 2007-13	161
7.4. Crédits des fonds régionaux de l'UE, par pays bénéficiaire	163
7.5. Progrès dans la mise en œuvre des recommandations de l'Étude 2004	170
8.1. Part d'étrangers d'âge actif dans les pays de l'UE	175
8.2. Emploi des travailleurs mobiles depuis peu, par âge, niveau d'instruction et profession	178
8.3. Un certain nombre de pays de l'UE15 imposent encore des restrictions aux travailleurs originaires des nouveaux États membres	181

Graphiques

1.1. Écarts de PIB par habitant	30
1.2. Les réformes précoces ont porté leurs fruits	31
1.3. La situation du marché du travail s'améliore	33
1.4. Taux de chômage	34
1.5. Croissance de la productivité	35
1.6. L'écart d'investissement en TIC s'est réduit	35
1.7. Niveaux de productivité dans le secteur manufacturier par rapport aux États-Unis	36
1.8. L'Europe a préservé ses parts de marché à l'exportation	39
1.9. Les 100 premières sociétés européennes : ventilation du chiffre d'affaires moyen selon la zone d'implantation du siège	40
1.10. Spécialisation commerciale	41
1.11. Corrélations entre poids relatif dans les échanges et croissance des marchés	42
1.12. Indicateurs du niveau de formation	44
1.13. Entrées nettes d'investissements directs étrangers	45
1.14. Réglementation des marchés de produits	46
1.15. Taux de renouvellement des entreprises dans l'industrie et les services	47
1.16. Le rythme du changement structurel	48
1.17. La valeur ajoutée se déplace du secteur manufacturier vers les services	49
1.18. Mobilité internationale des étudiants	54
1.19. Exportations de biens et de services	56
1.20. Réforme des industries de réseau	58
1.21. Les régions convergent à peine	63
1.22. Soutien à la production dans l'agriculture	64
1.23. La réglementation ne répond pas toujours aux objectifs sociaux	68
1.A1.1. Indicateurs de mobilité de la main-d'œuvre	73
1.A1.2. Composantes principales	76
2.1. L'intégration du marché unique s'est ralentie	79
2.2. Le commerce intérieur des services est très variable	81
2.3. Restrictions au commerce intérieur des services dans l'UE15	81
2.4. Productivité dans le secteur de la distribution	83
2.5. Tarifs de l'électricité pour l'industrie	92
2.6. Tarif du téléphone mobile	97
3.1. Indicateurs du marché financier	104
3.2. Biais national sur le marché boursier	107
3.3. Opérations de prêt transfrontalières des institutions financières de la zone euro	107
3.4. Frais généraux des banques	109
3.5. Sociétés cotées avec une minorité de blocage d'au moins 25 %	114
3.6. Les fonds d'investissement européens sont modestes	115
4.1. Procédure de codécision	124
4.2. Indicateurs du cadre réglementaire	128
7.1. De grandes disparités économiques séparent les régions	157
7.2. Régions riches et pauvres	162
7.3. Le lien entre niveaux de revenu et allocations de fonds régionaux	164

7.4. Régions proches du seuil d'éligibilité de 75 %	165
8.1. Mobilité annuelle transfrontalière de la main-d'œuvre	175
8.2. Stock de travailleurs mobiles dans les pays de l'UE15	176
8.3. Travailleurs résidant ailleurs	177
8.4. Profession de ceux qui sont récemment venus à l'UE15	179
8.5. Taux d'emploi des travailleurs mobiles	179
8.6. Le rôle des pensions professionnelles	184
8.7. Coûts des transactions immobilières	187
8.8. Part des logements sociaux dans le stock de logements	187

La situation économique et les politiques de l'Union européenne ont été évaluées le 25 avril 2007 par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) de l'OCDE, qui est chargé d'examiner la situation économique des pays membres.

Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions lors de la réunion, l'Étude étant publiée sous la responsabilité du Secrétaire général.

Ce rapport contient les informations disponibles à la fin de mai 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé par David Rae, Boris Cournède et Marte Sollie, sous la direction de Peter Hoeller. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

C'est le premier examen de l'Union européenne dans le cadre du Comité EDR. Des examens de la zone euro ont déjà eu lieu, dont le dernier a été publié en janvier 2007.

Ce livre contient des StatLinks

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'UNION EUROPÉENNE (2005)

UE15 UE12 UE27

PAYS ET POPULATION

Superficie (milliers de km ²)	3 238	1 088	4 326
Population (millions)	388.4	103.5	491.9
Nombre d'habitants par km ²	117.5	94.4	111.7
Croissance de la population (1995-2005, moyenne annuelle, en %)	0.4	-0.1	0.3
Population active (millions)	254.0	71.4	325.4
Taux de chômage (%)	8.2	11.9	9.0

ACTIVITÉ

PIB (milliards EUR, prix courants)	10 292	662	10 954
PIB par habitant (SPA courants)	25 400	11 919	22 500
En pourcentage du PIB :			
Formation brute de capital fixe	19.8	21.9	19.9
Exportations de biens et services	36.4	52.1	37.3
Importations de biens et services	35.5	55.0	36.7

FINANCES PUBLIQUES

(en pourcentage du PIB)

Administrations publiques :			
Recettes ¹	45.1	40.0	44.8
Dépenses ¹	47.4	42.9	47.1
Solde ¹	-2.2	-2.9	-2.3
Dette publique brute (fin de l'année) ²	64.6	40.3	63.3

COMMERCE EXTÉRIEUR DE MARCHANDISES

(principaux partenaires, en % du total des flux)

	Exportations	Importations
États-Unis	25.1	14.8
Reste de l'Europe (y compris Russie)	22.0	23.3
Chine	5.1	14.5
Japon	4.3	7.2
Reste de l'Asie	26.4	24.6
Reste du monde	17.1	15.6

1. Sans la Bulgarie pour l'UE12 et l'UE27.
2. Sans la Roumanie pour l'UE12 et l'UE27.

Résumé

L'économie de l'Union européenne connaît actuellement une forte reprise conjoncturelle. L'emploi a progressé et le taux de croissance durable semble avoir cessé de baisser. Les réformes commencent à porter leurs fruits, notamment dans les pays où elles ont été engagées plus tôt. Cela étant, on observe un écart de PIB par habitant important vis-à-vis des pays de l'OCDE les plus performants, et cet écart s'est creusé au cours de la dernière décennie. En outre, la croissance et la situation de l'emploi sont très variables au sein même de l'Union. Les pays qui accusent un retard doivent prendre exemple sur les plus performants. La nouvelle version de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi détermine l'orientation générale des efforts entrepris pour maintenir le rythme des réformes, en tirant parti des circonstances économiques favorables et en assurant les conditions d'une croissance plus soutenue.

L'Europe est confrontée à un certain nombre de défis liés au changement technologique, à la mondialisation et au vieillissement démographique. La mondialisation ouvre de nouvelles possibilités aux économies adaptables mais pénalise celles qui sont rigides, tandis que le vieillissement des populations va lourdement peser sur les systèmes de protection sociale. L'Union peut de diverses manières se préparer à relever ces défis.

- **Promouvoir le marché interne.** Un marché interne dynamique est l'une des clés de la prospérité future de l'Europe. La directive sur les services contribuera à sa réalisation, mais il ne s'agit que d'une étape dans la voie de la libéralisation et de l'intégration. Aucun effort ne doit être épargné pour éliminer les derniers obstacles aux échanges. La mise en place de mécanismes de recours plus rapides et moins coûteux pour les particuliers contribuerait à lever certains des obstacles qui subsistent. S'agissant des services financiers, les marchés de gros sont assez bien intégrés, mais la segmentation du marché dans la banque de détail et le secteur des fonds de placement doit être réduite. Le marché interne suppose une meilleure réglementation, une stricte application des règles de concurrence, ainsi qu'une réduction et un meilleur ciblage des aides d'État.
- **Ouvrir les industries de réseau à la concurrence.** Si elles ne sont pas efficaces, les industries de réseau imposent des coûts plus élevés aux consommateurs et aux autres entreprises. Une plus grande concurrence est nécessaire dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des transports, des services portuaires et des services postaux. Pour ce qui est des marchés de l'énergie, il conviendrait de séparer effectivement le réseau des activités de production et de distribution et de mieux relier entre eux les marchés nationaux afin de créer des marchés régionaux ou paneuropéens de l'énergie. La récente Politique énergétique pour l'Europe de l'UE est un pas important dans la bonne direction.
- **Lever les obstacles à la mobilité des travailleurs.** Une main-d'œuvre mobile peut constituer une soupape de sécurité sur le plan économique et favoriser l'innovation et la productivité dans les entreprises en y introduisant des idées et compétences nouvelles. Il serait possible d'améliorer la mobilité en facilitant la transférabilité des retraites, en améliorant la reconnaissance des qualifications et en éliminant les restrictions à l'encontre des travailleurs venant des nouveaux États membres.

- **Renforcer l'efficacité de la politique de cohésion régionale.** Le financement des régions doit privilégier les projets propres à engendrer une croissance durable. Des réformes ont récemment été engagées dans ce sens, mais elles pourraient être encore plus ciblées. Une plus grande partie du financement devrait être liée aux résultats, afin que les ressources soient réorientées vers les projets dont on peut attendre le plus de résultats.
- **Le rôle de l'Europe dans le monde.** L'UE est l'un des principaux participants au commerce international. Les obstacles aux échanges de produits manufacturés sont déjà relativement faibles, sauf pour certains produits alimentaires transformés, alors que la libéralisation du marché interne des services offrira aussi de nouvelles possibilités aux prestataires de services en dehors de l'UE. Des politiques de l'UE, conjuguées à celles des autres principales puissances commerciales, dépendront en partie le succès du cycle de négociations commerciales de Doha ou son éclatement en une multiplicité d'accords régionaux. Il importe de réduire les subventions agricoles et d'améliorer l'accès aux marchés. Les réformes de la Politique agricole commune ont permis de réduire les distorsions que celle-ci engendrait, mais elles seraient encore plus efficaces si toutes les aides étaient découplées de la production. Il faut se féliciter que l'engagement ait été pris de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif devrait être réalisé en s'appuyant dans toute la mesure du possible sur les mécanismes du marché.

Évaluation et recommandations

Voilà cinquante ans que le Traité de Rome a été signé. Il a donné naissance à la Communauté économique européenne, en fixant comme objectif une union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe et en définissant quatre « libertés » fondamentales, en vertu desquelles les biens, les services, les personnes et les capitaux peuvent se déplacer librement d'un État membre à un autre. Les résultats ont été remarquables. Ce processus a apporté la prospérité, le marché unique des biens, comptant 500 millions de consommateurs, fonctionne de façon relativement satisfaisante, et des progrès notables ont été accomplis dans la voie de la réforme des industries de réseau et des marchés financiers. De 6 États membres au départ, on est passé aujourd'hui à 27, dont 13 ont désormais une monnaie commune. L'UE a un PIB supérieur à celui des États-Unis, elle est le premier exportateur mondial et les entreprises européennes sont parmi les premières du monde dans la plupart des secteurs.

Les réformes économiques portent leurs fruits, notamment dans les pays où elles ont été engagées relativement tôt. Plusieurs États membres ont amélioré leurs dispositifs de protection sociale et de retraite ainsi que, dans une moindre mesure, leurs politiques d'emploi, ce qui a contribué à accroître les taux d'activité et à réduire le chômage. Les gains de productivité, qui avaient fléchi pendant la plus grande partie des années 90 et au début des années 2000, se sont redressés. Les perspectives à court terme sont favorables, compte tenu de la vive reprise conjoncturelle qui s'est amorcée. La production a progressé de près de 3 % l'an passé et l'on s'attend à ce que la croissance dépasse son potentiel en 2007 et en 2008 également. Tant que la croissance économique mondiale reste vigoureuse, les perspectives économiques à court terme de l'UE semblent favorables.

Pourtant, le projet européen s'est heurté à d'importants écueils ces quelques dernières années. Le Traité constitutionnel n'a pas été approuvé par certains États membres, le débat concernant la directive sur les services a été difficile et la protection des entreprises nationales reste un problème. Si certains pays ont fait avec succès l'expérience de la libéralisation, d'autres sont à la traîne. Le processus d'harmonisation législative entre les États membres se révèle plus ardu, en partie parce que les avancées les plus faciles ont déjà été accomplies, mais aussi parce que le projet politique est confronté à des divergences sur les objectifs économiques et sociaux et la meilleure façon de les atteindre. Parallèlement, l'UE doit faire face aux défis du changement technologique, de la mondialisation, du vieillissement démographique et du changement climatique. La mondialisation est une opportunité exceptionnelle pour les économies adaptables, mais elle pénalise celles qui ne le sont pas. Le vieillissement des populations va quant à lui peser sur les perspectives de croissance à moyen terme, ainsi que sur les systèmes de santé et de retraite européens, dont la viabilité financière à long terme n'est pas toujours assurée.

Des réformes structurelles contribueraient à stimuler la croissance

De nouvelles réformes structurelles s'imposent pour relever ces défis. Les perspectives économiques s'améliorent, mais il faut se garder de tout optimisme excessif. Dans l'UE15, les revenus moyens sont inférieurs de près d'un tiers à ce qu'ils sont dans les pays de l'OCDE les plus performants et plus d'un tiers de la population en âge de travailler est inactive. Le taux d'emploi a augmenté, mais il demeure inférieur à l'objectif de 70 % que l'UE s'est elle-même fixé et près de la moitié des chômeurs sont sans emploi depuis un an au moins. Le besoin de réforme est également mis en évidence par des différences au sein même de l'Europe. Certains pays ont obtenu de très bons résultats, aussi bien en termes de productivité que sous l'angle de la croissance de l'emploi. L'enjeu est de faire en sorte que les pays qui accusent un retard suivent l'exemple des meilleurs. Les gains potentiels en termes de progression des revenus sont importants, en particulier pour les pays les plus éloignés de « la frontière ». De plus, comme certains pays européens l'ont montré, la réforme économique et le raffermissement de la croissance n'impliquent pas nécessairement que soient sacrifiés les objectifs sociaux. Si les politiques de prélèvements et de prestations sont bien conçues, le dynamisme de l'environnement des entreprises peut aller de pair avec un degré élevé d'équité et d'inclusion sociale. Dans ce contexte, la Stratégie de Lisbonne pour l'emploi et la croissance propose un cadre d'action global, axé sur des mesures de réforme structurelle à la fois à l'échelon communautaire et au niveau des États membres. Ces derniers s'engagent à mettre en œuvre des programmes nationaux de réforme, eu égard à des orientations communes arrêtées et suivies au niveau de l'UE, renforçant ainsi la coordination des politiques dans l'ensemble de la zone.

La présente *Étude* examine la performance économique de l'UE et les principaux défis qu'elle va devoir relever. Elle met notamment l'accent sur les politiques communes et partagées de l'Union, et vient compléter l'*Étude* consacrée à la zone euro, qui traite de la politique monétaire et budgétaire, ainsi que les différentes *Études* nationales, qui analysent les politiques de chaque pays. Bien que nombre des réformes nécessaires relèvent incontestablement de la souveraineté nationale, l'UE peut jouer un rôle important en mettant en place des conditions-cadres adéquates et en continuant de développer le marché interne.

Le marché unique revêt une importance primordiale pour le dynamisme de l'Europe

Le marché unique s'est révélé très bénéfique pour les citoyens de l'UE. Il a permis aux consommateurs d'avoir accès à un plus large éventail de biens et services, et il a aidé les entreprises à devenir plus concurrentielles. Le renforcement de la concurrence qu'il a favorisé a fait baisser les prix et stimulé l'innovation, l'entrepreneuriat et la croissance. Toutefois, bien que le processus de mise en place du marché intérieur se poursuive, il s'est récemment ralenti. L'essentiel des gains liés aux échanges, à l'investissement et à la convergence des prix a été enregistré dans les années 90, et les progrès sont moins visibles depuis. Il importe donc de relancer la dynamique. C'est dans cet esprit que la Commission publiera les résultats d'un examen de grande envergure du marché unique au cours du second semestre de 2007. Un marché intérieur concurrentiel et dynamique est nécessaire pour favoriser la prospérité et atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière de croissance et d'emploi. Il est également important pour le bon fonctionnement de la zone euro.

*La directive « services » a son utilité
mais elle ne constitue qu'une étape du processus
de libéralisation*

Le secteur des services est celui qui nécessite d'autres avancées dans le cadre du marché intérieur. Les marchés de services sont segmentés et les échanges de services entre les pays membres représentent moins de 5 % du PIB. Cette situation contribue à la faible croissance de la productivité dans le secteur. La directive sur les services devrait permettre de renforcer la sécurité juridique, réduire les obstacles administratifs et resserrer la coopération entre les États membres. Certaines barrières à l'entrée, telles que l'obligation de réaliser une enquête de marché, sont désormais interdites (bien qu'il existe des clauses échappatoires) et le processus d'évaluation mutuelle, en vertu duquel toutes les législations nationales doivent faire l'objet d'une évaluation visant à déterminer leur conformité aux principes du marché unique, devraient aider à aplanir un certain nombre d'autres obstacles.

Nombre des obstacles réglementaires les plus sérieux aux échanges transfrontaliers de services découlent des législations nationales – normes de protection des consommateurs ou règles applicables à la gestion ou à la structure des entreprises, par exemple. La plupart de ces dispositions sont en place, tout au moins officiellement, pour d'authentiques raisons de principe comme la sécurité publique ou la protection des consommateurs. Cependant, elles sont parfois disproportionnées par rapport à leur objectif et ont pour effet de protéger les entreprises locales contre la concurrence. Le principe du pays d'origine, retenu dans la proposition originale de la Commission, aurait permis aux prestataires de services de surmonter ces restrictions lors d'activités temporaires dans un autre pays. Il a été rejeté pour plusieurs raisons, notamment la crainte d'abus éventuels et les problèmes de surveillance. En vertu de la directive qui a été finalement adoptée, les obstacles qui persisteraient après le processus de sélection et l'application de la clause de libre prestation de services devront encore être remis en question en utilisant les procédures d'infraction. Compte tenu de la lenteur de l'action juridique, le respect de la directive devrait être encouragé par des voies de recours plus rapides et moins coûteuses, afin de maximiser les bienfaits de la réforme. Il sera également utile que la Commission veille énergiquement à faire dûment appliquer la directive par les États membres et qu'elle accorde un degré de priorité élevé au processus d'évaluation mutuelle. En définitive toutefois, il appartient aux États membres de concrétiser leur adhésion renouvelée aux principes du Traité de Rome par des efforts sincères pour abolir les obstacles inutiles. En ce sens, la directive services devrait être considérée comme une étape sur la voie de la libéralisation, mais pas comme la fin du processus.

*Le marché intérieur des biens fonctionne
efficacement mais il pourrait fonctionner mieux
encore*

Sur les marchés des produits, le principe de la reconnaissance mutuelle s'est révélé extrêmement efficace pour surmonter l'obstacle que représentait l'énorme quantité de spécifications de produits qui existait avant le marché unique. L'application de ce principe pourrait toutefois être améliorée. La Commission a proposé un règlement qui oblige les pays membres à justifier par des données scientifiques et techniques toute restriction

qu'ils pourraient appliquer aux produits entrant sur leurs marchés. Ce règlement devrait contribuer à améliorer les choses et il pourrait être appuyé par une procédure accélérée. Ainsi, le producteur disposerait d'un moyen efficace de mettre en cause les obstacles déraisonnables à l'accès au marché et c'est à l'État membre concerné qu'il incomberait d'engager une action juridique en bonne et due forme s'il estime que des données concrètes justifient les restrictions contestées.

De profondes réformes sont nécessaires dans les industries de réseau

Les industries de réseau sont une autre priorité. Celles où la libéralisation a été la plus poussée, par exemple le transport aérien et les télécommunications, en ont retiré des avantages substantiels en termes de baisse des prix et d'amélioration du service pour les consommateurs et les autres entreprises. Cependant, des obstacles de taille continuent d'entraver la concurrence. Il faut ouvrir davantage le marché de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des transports, des ports et des services postaux, tout en respectant les obligations de service universel. Selon les estimations, les gains de bien-être qui résulteraient d'une réforme des industries de réseau se situeraient dans une fourchette d'au moins 1½ à 2 % du PIB.

Des marchés paneuropéens : la meilleure solution pour le secteur de l'énergie

Les marchés énergétiques doivent être plus étroitement liés et ouverts à la concurrence. Cela permettrait de faire baisser les prix pour les consommateurs et de renforcer la sécurité d'approvisionnement. Les directives gaz et électricité adoptées en 2003 contenaient un certain nombre de mesures importantes – elles donnaient notamment à tous les clients la liberté de choisir leur fournisseur, d'ici à juillet 2007 – mais elles n'ont pas été correctement mises en œuvre par les États membres. Une enquête de la CE sur la concurrence a récemment révélé un certain nombre de défaillances graves sur les marchés de l'énergie. Les géants du secteur, intégrés verticalement, peuvent se comporter de façon déloyale avec leurs concurrents et exclure les entrants potentiels. La concentration du marché est forte, et les entreprises dominantes sont souvent capables de contrôler les prix de gros. La concurrence des importations est faible car les interconnexions transfrontalières n'offrent pas la capacité suffisante et les lignes disponibles ne sont pas exploitées efficacement ou sont bloquées par des contrats historiques. La capacité n'augmente pas assez rapidement car les incitations financières à cet égard sont faibles et les règles et responsabilités entourant les questions transfrontalières ne sont pas clairement définies. Les autres problèmes sont notamment la participation de l'État, qui peut fausser la concurrence, et le mauvais fonctionnement des marchés de gros, qui est dû à une insuffisance d'information sur le réseau et à un manque de transparence.

- La priorité devrait être de créer des marchés intégrés à l'échelle de l'UE ou des régions. Le marché des pays nordiques fournit un bon exemple à cet égard. Pour obtenir les résultats recherchés, il faudra au moins assurer un renforcement de la coopération entre les opérateurs de systèmes et, éventuellement, miser davantage sur les opérateurs transfrontaliers que sur les opérateurs nationaux. Le modèle reposant sur les seuls régulateurs nationaux devra être changé, surtout en ce qui concerne les questions liées aux

échanges transfrontaliers, la coopération existante étant insuffisante. L'accord intervenu récemment au sein du Conseil européen sur la nécessité d'établir un mécanisme indépendant pour faciliter la coopération entre organismes de réglementation nationaux et prendre des décisions sur les problèmes transfrontières importants est un premier pas utile.

- La séparation des activités de réseau, de distribution et de production des entreprises intégrées verticalement est nécessaire pour prévenir l'abus de puissance de marché et instaurer des conditions équitables de concurrence. La Commission l'a reconnu dans son réexamen de la politique énergétique en proposant deux options : le découplage de la propriété ou des opérateurs de réseaux indépendants (même si les producteurs historiques peuvent demeurer propriétaires des actifs du réseau). Les deux options contribueraient pour beaucoup à stimuler la concurrence, mais l'expérience de l'OCDE, telle qu'elle se dégage du bilan établi par l'Agence internationale de l'énergie et telle qu'elle a été défendue par la Commission dans son examen, a montré que c'est la séparation complète de la propriété qui est la plus efficace. Le Conseil européen est récemment convenu de la nécessité d'une séparation effective des activités de distribution et de production, d'une part, et des opérations du réseau, de l'autre (dégrouper), sur la base de systèmes d'exploitation des réseaux gérés de façon indépendante et adéquatement réglementés, mais il n'a pas exigé le dégroupage de la propriété.

Dans le secteur des télécommunications, le cadre de réglementation est bien conçu mais certains pays ont été plus rapides que d'autres à instaurer une concurrence efficace. Certains régulateurs nationaux sont trop souples et les problèmes de concurrence ne sont pas toujours traités de façon cohérente à l'échelle de l'Union. En 2006, la Commission a formulé plusieurs propositions, visant notamment à supprimer graduellement la réglementation dans les segments où la concurrence se développe bien, adopter une approche davantage fondée sur le jeu du marché pour la gestion des fréquences, autoriser la fourniture paneuropéenne de services et renforcer les pouvoirs d'exécution des régulateurs. Toutes ces suggestions devraient être suivies d'effet.

Le marché interne bénéficierait d'une amélioration de la réglementation et d'une réduction de la bureaucratie...

Le réexamen du marché unique ne doit pas se borner à combler certaines lacunes. Pour alléger le poids de la réglementation, il importe de simplifier les formalités administratives, et l'on ne peut que se féliciter de l'initiative récente de la Commission, soutenue par le Conseil européen. Les nouvelles interventions doivent être choisies avec soin, être efficaces et avoir un coût minimum. Avec la collaboration des États membres, la Commission doit s'employer à mettre en œuvre l'initiative « *Mieux légiférer* », mais elle pourrait aller plus loin en veillant à ce que des analyses d'impact soient réalisées pour toutes les propositions émanant de l'ensemble des institutions de l'UE (y compris les modifications importantes proposées par le Conseil ou le Parlement) et en s'assurant que le nouveau et indépendant Comité d'analyses d'impact contribue à la réalisation d'études de qualité par la Commission. Selon le principe de subsidiarité, les autorités communautaires ne devraient intervenir que lorsqu'une action se justifie manifestement au niveau paneuropéen. Réglementer n'est pas toujours la meilleure option. Lorsqu'elles réglementent, ces autorités devraient opter pour des règles souples et non prescriptives – en s'inspirant avantagement du processus Lamfalussy, dont les marchés financiers ont bénéficié.

... et d'une meilleure application de la législation en vigueur

La Commission s'est activement employée à améliorer la cohérence des politiques de concurrence menées par les différentes instances nationales. Elle a commencé à réaliser des enquêtes sectorielles qui ont permis de mieux cerner les problèmes dans certaines branches. Elle a révisé ses lignes directrices concernant la fixation des pénalités et a infligé de lourdes amendes à certaines ententes. Par ailleurs, elle a vigoureusement défendu le marché interne en se montrant intransigeante avec les États membres qui essaient de protéger « leurs » entreprises. Il importe de persévérer dans cette voie. Dans la lutte contre les ententes injustifiables, l'expérience internationale incite à penser que les amendes infligées aux entreprises ne sont pas, à elles seules, suffisamment dissuasives. C'est pourquoi certains États membres ont recours à des sanctions pénales individuelles, mais d'autres se montrent plus réticents, craignant des incidences négatives sur le respect des règles. Pour renforcer la dissuasion, la Commission encourage une plus grande intervention privée dans la mise à exécution. Elle devrait continuer à le faire et inciter les États membres à permettre plus facilement aux particuliers de contester des comportements anti-concurrentiels au moyen de recours collectifs.

Les aides d'État devraient être réduites

Les aides d'État peuvent fausser la concurrence sur le marché interne. L'UE dispose d'un système louable pour le contrôle des aides d'État, qui est contraignant, uniforme et transparent. La Commission a engagé une refonte de la politique concernant ces aides, abandonnant l'approche réglementaire au profit d'un plus large recours à des principes économiques. Parallèlement à une limitation du niveau des aides, la Commission s'efforce de mieux les cibler, notamment en faveur de l'innovation et de la valorisation du capital humain, et a entrepris de simplifier les procédures administratives de manière à pouvoir concentrer son action sur les mesures qui engendrent le plus de distorsions. C'est là une initiative louable, mais si la nouvelle approche n'est pas administrée avec vigilance, elle pourrait ouvrir la voie à une renationalisation de la politique industrielle. Le plus important est d'exclure toute considération politique des décisions concernant les aides d'État; par exemple, la politique en la matière serait plus efficace si les États membres recouraient davantage à des organismes attributaires indépendants. S'agissant de l'aide accordée par des concurrents étrangers, il serait préférable de régler le problème par l'intermédiaire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au lieu d'essayer de s'engager dans une surenchère de subventions.

L'intégration des marchés financiers de grande clientèle a progressé, mais celle des services à la petite clientèle est limitée

L'euro et le Plan d'action pour les services financiers ont contribué à l'intégration des marchés financiers. De fait, l'Europe devance aujourd'hui les États-Unis dans certains segments des marchés mondiaux. Les flux de capitaux ne rencontrent pratiquement pas d'obstacles et la plupart des marchés de grande clientèle sont bien intégrés. Les progrès ont été moins sensibles en ce qui concerne les services à la petite clientèle. Les opérations bancaires avec les

particuliers – notamment sur le marché hypothécaire – ont un caractère essentiellement national. Les fusions transfrontières des institutions financières peuvent se révéler complexes car il faut tenir compte des garanties publiques, des structures de propriété, des questions fiscales et de la résistance des autorités de surveillance, mais la Commission a amélioré les règles dans ce domaine en limitant les pouvoirs discrétionnaires de ces dernières. L'autorisation de vendre des produits hors des frontières peut être longue à obtenir, ces produits devant être adaptés à la législation en vigueur dans les différents pays en matière de protection des investisseurs et des consommateurs. S'agissant des marchés hypothécaires, une option consisterait à adopter le principe de la reconnaissance mutuelle totale (qui implique l'application des procédures judiciaires du pays du créancier), étant donné que des clients bien informés devraient être en mesure de choisir le produit qui leur convient le mieux. Cependant, comme certains pays accordent beaucoup de valeur à la protection des consommateurs, une autre option consisterait peut-être à harmoniser les mesures de protection les plus importantes et à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle dans les autres cas. La segmentation des infrastructures de paiement a aussi fait obstacle au développement d'un marché bancaire paneuropéen et le secteur devra s'employer rapidement à assurer que l'Espace unique de paiements en euros soit opérationnel d'ici à 2010. À cet égard, l'accord récent du Conseil et du Parlement sur les fondements juridiques de cet Espace apportera une contribution précieuse.

Un renforcement des marchés de la finance d'entreprise serait utile pour les sociétés européennes

Le développement des marchés de la finance d'entreprise donnerait aux entreprises européennes un plus large accès aux capitaux. D'après une estimation, un marché financier totalement intégré pourrait abaisser de 50 points de base le coût du capital. La directive MiFID, portant création d'un passeport européen pour les sociétés de valeurs mobilières, devrait constituer une étape très importante dans la voie de l'intégration des marchés d'instruments financiers, mais les États membres ne doivent pas vider le processus d'harmonisation de sa substance en ajoutant leurs propres règles. La refonte en cours de la réglementation relative aux fonds de placement devrait aussi avoir un effet bénéfique sur la finance d'entreprise. Les fonds européens sont peu étoffés parce qu'il est difficile et coûteux d'offrir des produits et de fusionner des fonds au-delà des frontières. Il faudrait opter pour une reconnaissance mutuelle totale des fonds de placement, avec une simplification des notifications, et éliminer les restrictions concernant les types d'actifs autorisés, créer un cadre permettant les fusions transfrontalières et revoir le prospectus simplifié. Enfin, les États membres devraient réexaminer la manière dont ils ont mis en œuvre la directive concernant les offres publiques d'acquisition, car ils ont créé un marché plus restreint du contrôle des sociétés qui fait obstacle à une intégration plus poussée des marchés de capitaux.

Le soutien à l'agriculture a été réformé

Les obstacles au commerce de produits manufacturés sont relativement faibles, sauf pour certains produits alimentaires transformés, alors que la libéralisation du marché intérieur des services ouvrira encore davantage ce marché aux fournisseurs de pays non membres de

l'UE. L'UE accorde de nombreux accès préférentiels élargis à des pays moins développés et aux pays africains, et elle est également un donateur important en matière d'aide au commerce. L'Union européenne est un membre actif de l'OMC et sa première priorité déclarée est de préserver la solidité du système multilatéral de règles commerciales. L'UE devrait continuer de prendre l'initiative dans le cycle de négociations de Doha en coopérant avec les autres grands partenaires commerciaux pour réduire les subventions à l'agriculture et ouvrir ses marchés. Le soutien aux agriculteurs de l'UE a un peu diminué au cours des cinq dernières années et a désormais moins d'effets de distorsion sur la production du fait de l'abandon du soutien des prix du marché, mais il reste supérieur à la moyenne observée dans le reste de la zone OCDE et demeure beaucoup plus élevé que dans les pays les plus libéraux. Du point de vue des effets économiques de la politique agricole, comme c'est le cas pour de nombreux pays, de nouvelles réformes sont souhaitables en raison des avantages économiques qui en résulteront pour les Européens. Cependant, la Politique agricole commune (PAC) a de nombreux objectifs, notamment la compétitivité de la production alimentaire, la protection de l'environnement, le maintien de la population dans les zones rurales et le soutien des revenus agricoles. Mais elle a quelques effets pervers. Alors que les importations en provenance des pays les plus pauvres ont été libéralisées, les tarifs douaniers continuent de réduire les débouchés à l'exportation des autres pays. Les consommateurs paient un prix plus élevé pour certains types de produits alimentaires et cela peut immobiliser des ressources dans un secteur peu productif. De nombreux facteurs contribuent à une agriculture plus intensive et, dans la mesure où la PAC encourage aussi cette intensification, elle peut nuire à l'environnement – même si elle prévoit également des mesures visant à atténuer les conséquences négatives pour l'environnement.

La réforme la plus importante a été la mise en place du paiement unique par exploitation, en 2003, en remplacement de bon nombre de paiements antérieurs liés à la production, à la taille du cheptel ou à la superficie cultivée. Les exploitants peuvent produire ce qu'ils souhaitent (moyennant certaines restrictions), voire ne rien produire du tout dès lors qu'ils maintiennent leurs terres en bon état agricole. Cependant, la PAC comporte encore des éléments qui constituent des incitations à produire. Le découplage n'est que partiel pour certains produits, alors que plusieurs pays ont choisi de maintenir une part importante des paiements liés à la production. Deuxièmement, le soutien apporté à certains produits, en particulier par le biais de l'application de droits à l'importation, n'est pas encore inclus dans le paiement unique par exploitation. En outre, si les paiements découplés créent sensiblement moins de distorsions que le système antérieur à 2003, ils ne suppriment pas totalement l'incitation à produire – même si l'ampleur des effets résiduels de distorsion de la production est difficile à évaluer. De plus, le soutien des prix du marché demeure important pour certains produits (notamment la viande, le lait et le sucre), en raison du niveau élevé des droits de douane, et la moitié environ des aides estimées aux agriculteurs (telles que mesurées par l'Estimation du soutien à la production) engendrent encore de fortes distorsions sur les marchés. Les subventions à l'exportation ont été considérablement réduites, mais restent très répandues par rapport à ce qui est le cas au niveau international. L'UE est à l'origine de 90 % de l'ensemble des subventions à l'exportation notifiées par les États membres de l'OMC, mais cet indicateur ne représente qu'une part limitée du soutien total aux exportations dans le monde, et les subventions à l'exportation de l'UE s'élèvent à 5 % de la valeur des exportations agricoles. Cependant, l'UE a proposé d'éliminer progressivement, sous certaines conditions, l'ensemble du soutien aux exportations, y compris les subventions, dans l'offre qu'elle a présentée dans le cadre des négociations commerciales de Doha.

Il faudrait réduire l'aide à l'agriculture et faire en sorte qu'elle engendre moins de distorsions

Les réformes récentes auraient des effets nettement plus positifs si tous les paiements étaient découplés de la production et si le niveau des aides était réduit davantage. Certains droits non *ad valorem* applicables aux produits agricoles transformés incorporant plusieurs intrants sont complexes et gagneraient à être simplifiés. C'est ce qu'a proposé l'UE, sous certaines conditions, dans l'offre qu'elle a présentée dans le cadre des négociations commerciales de Doha. De plus, comme la protection tarifaire est également élevée dans le cas des produits alimentaires transformés, la réforme ne devrait pas viser seulement le soutien aux agriculteurs. Enfin, étant donné que, dans le passé, les régions agricoles les plus prospères de l'UE ont été avantagées par rapport aux régions plus pauvres et bien que l'on ne puisse pas encore évaluer les effets des réformes récentes sur la cohésion, le soutien à l'agriculture serait plus efficace et efficient s'il était mieux en phase avec ses objectifs; par exemple, le soutien des revenus devrait être mieux ciblé sur les ménages agricoles à bas revenu et les régions agricoles pauvres.

Les objectifs environnementaux peuvent être atteints de façon moins coûteuse

L'UE a joué un rôle de premier plan à l'échelle mondiale dans la lutte contre le réchauffement climatique. Il faut se féliciter qu'elle se soit engagée unilatéralement à réduire d'au moins 20 % d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre. Pour faire en sorte que cet objectif puisse être réalisé au moindre coût, il faudrait recourir autant que possible aux mécanismes du marché. Le système d'échange de droits d'émission de l'UE est un exemple à suivre, même si des problèmes se sont posés durant sa phase pilote. On est en train de remédier à ces problèmes, notamment en procédant à une attribution plus rigoureuse des permis, mais il serait aussi souhaitable que les méthodes d'attribution et de fixation des objectifs d'émissions soient harmonisées et que les permis soient mis aux enchères, et non distribués directement. Les possibilités de liens avec les systèmes d'échange d'autres pays devraient aussi être étudiées.

La politique de cohésion régionale pourrait être plus efficace

La politique de cohésion vise à réduire les disparités régionales et à encourager la convergence économique. Son efficacité a été jusqu'ici assez inégale : les disparités régionales ne diminuent pas ou ne s'atténuent que très lentement. Le budget est trop limité pour permettre un véritable recul des écarts de revenus, et l'enjeu est donc de tirer le meilleur parti possible des fonds disponibles en veillant à ce que les États membres se concentrent sur des activités de nature à engendrer une croissance durable, comme l'éducation, la recherche et les projets d'infrastructure importants. La Commission a adopté pour la période 2007-13 une nouvelle approche qui accorde plus d'importance à la stratégie d'ensemble de chaque pays qu'à des projets spécifiques. La volonté de décentraliser est compréhensible dans la mesure où de nombreuses personnes pensaient que le système antérieur était trop bureaucratique et manquait de souplesse. Par ailleurs, le pourcentage minimum de cofinancement national a été réduit dans les nouveaux États membres, de

sorte que le système s'apparente aujourd'hui davantage à une dotation globale. Dans l'ensemble, on peut craindre que ces changements ne conduisent à une sélection et à une gestion moins attentives des projets. Pour inciter plus fortement les pays à investir de façon judicieuse, il aurait été préférable d'accroître le taux de cofinancement par les États membres, au lieu de le réduire. En principe, les plans stratégiques nationaux devraient affecter la plus grande partie des ressources financières à la réalisation des objectifs de Lisbonne, mais dans la pratique, la liste des activités éligibles est longue et peu ciblée. En outre, il serait sans doute utile de réexaminer la mesure par laquelle les aides d'État et les programmes de logements sociaux devraient faire partie de ces activités. Le budget communautaire en matière de politique régionale pourrait être mieux employé s'il tenait davantage compte des résultats, ce qui permettrait de réaffecter les fonds au profit des projets pour lesquels ils ont le plus de chances d'être efficaces. Plusieurs moyens pourraient être utilisés à cette fin, notamment l'institution de clauses de caducité automatique ou d'une réserve de performance, dont une partie des fonds serait attribuée en fonction des résultats.

Une plus grande mobilité des travailleurs renforcerait l'Union

La mobilité des travailleurs peut servir de soupape de sécurité dans les économies qui ne sont pas en phase avec les économies voisines – ce qui est particulièrement important dans la zone euro – et favoriser l'innovation et la productivité dans les entreprises en y introduisant des points de vue différents et des idées et compétences nouvelles. Or, la mobilité est faible en Europe. Seuls 4 % des travailleurs européens ont vécu et travaillé dans un autre État membre. L'obstacle de la langue n'y est pas étranger, mais il n'explique probablement pas tout.

La plupart des obstacles tenant aux politiques publiques ont été levés. Les principales exceptions sont les restrictions temporaires concernant les immigrants en provenance des nouveaux États membres. La moitié environ des pays de l'UE15 accordent désormais la liberté d'accès aux travailleurs des dix pays qui ont adhéré en 2004, mais seulement deux d'entre eux ont totalement ouvert leurs portes aux travailleurs venant de Bulgarie ou de Roumanie. La plupart des nouveaux États membres autorisent la libre entrée sur leur territoire. Jusqu'ici, l'élargissement n'a pas donné lieu à l'afflux massif d'immigrants que l'on craignait initialement. Si le niveau global des migrations est resté assez modeste, l'immigration a été plus forte qu'escompté dans certains pays, en raison essentiellement de la vigueur de leur marché du travail et du fait qu'ils n'imposaient pas de restrictions. Les effets positifs pour ces pays sont une meilleure adéquation des offres et des demandes d'emploi, une réduction du chômage structurel et une diminution des pénuries de main-d'œuvre. Les pays qui imposent encore des restrictions devraient reconsidérer leur décision. Toutefois, s'ils décidaient de les maintenir, ils devraient mettre à profit cette période pour réformer leur politique de l'emploi, étant donné que les immigrants comme les pays d'accueil ont tout à gagner d'un marché du travail flexible. La mobilité des travailleurs pourrait aussi être renforcée en améliorant la transférabilité des retraites professionnelles. La Commission s'emploie depuis de nombreuses années à promouvoir la transférabilité des retraites, et elle a proposé une autre directive sur cette question. La Commission et les États membres devraient par ailleurs continuer d'améliorer la reconnaissance des qualifications, supprimer les obstacles existant dans les professions réglementées, réduire les coûts de transaction sur les ventes de logements et veiller à ce que les mesures destinées à fournir un logement aux pauvres ne nuisent pas à la mobilité.

*Mettre en place une union pour le vingt
et unième siècle*

En conclusion, l'UE a réalisé des progrès considérables, mais beaucoup reste encore à faire pour créer une économie européenne plus dynamique et intégrée. Le cinquantième anniversaire de la signature du Traité de Rome est l'occasion de renouveler l'engagement envers le marché unique et de le traduire dans les actes. Le contexte économique favorable actuel doit être mis à profit pour accélérer les réformes et contribuer ainsi à une croissance plus soutenue et à un relèvement des niveaux de vie dans l'ensemble de l'Europe.

Chapitre 1

Principaux enjeux

Ce chapitre est consacré aux principaux enjeux au sein de l'Union européenne (UE). L'impératif essentiel est de réformer les marchés du travail et des produits afin de renforcer la croissance et l'emploi. Comme toutes les économies développées, l'Europe doit relever les défis à long terme liés à la mondialisation et au vieillissement démographique. Globalement, l'UE a su tirer son épingle du jeu de la mondialisation, mais celle-ci pose des difficultés d'adaptation à certaines régions, qui doivent rehausser leur capacité d'ajustement et leur niveau d'innovation. Il incombe à l'UE de renforcer le marché unique, de favoriser l'intensification de la concurrence dans toute l'Europe, et d'assumer les responsabilités mondiales qui sont les siennes, que ce soit en matière de réforme du système commercial ou de lutte contre le changement climatique.

Voilà cinquante ans que le Traité de Rome a été signé. Un des objectifs fixé par le traité conclu entre les six États fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE) – appelée à devenir ultérieurement l’Union européenne (UE) – était d’établir les fondements d’une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens. Il a mis en place une union économique fondée sur les « quatre libertés », c’est-à-dire la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Il a fixé un calendrier de réduction et d’harmonisation des droits de douane, créé les principales institutions communautaires, et défini la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté.

À l’origine, les objectifs de cette union étaient plus politiques qu’économiques, mais ses retombées économiques positives ont été considérables. L’intégration a été avant tout un vecteur de prospérité. Les revenus moyens en Europe de l’Ouest se sont hissés de la moitié environ du niveau des États-Unis en 1950 à 75 % approximativement aujourd’hui (tableau 1.1). Pour l’essentiel, les capitaux circulent sans entraves et treize pays partagent aujourd’hui une monnaie commune. Le marché unique des biens, qui regroupe 500 millions de consommateurs, fonctionne dans l’ensemble de manière satisfaisante, malgré quelques imperfections techniques marginales. L’Union européenne s’est élargie et rassemble aujourd’hui 27 États membres; d’autres, conscients des bénéfices de cette intégration, souhaitent rejoindre les rangs de l’UE ou entretiennent avec elle des relations étroites par le biais de l’Espace économique européen (EEE). L’UE affiche aujourd’hui un produit intérieur brut (PIB) supérieur à celui des États-Unis, elle est la première puissance exportatrice mondiale, et les entreprises européennes occupent une position de premier rang au niveau international dans la plupart des secteurs, hormis les technologies de l’information¹.

Tableau 1.1. Rattrapage en termes de revenu

PIB par habitant en Europe de l’Ouest¹ en pourcentage de celui des États-Unis

1946	1950	1957	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
46	56	67	72	78	81	78	78	76	75

1. Douze pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Les chiffres de 2000 et 2005 sont fondés sur les comptes nationaux de l’OCDE. Les chiffres antérieurs reposent sur Maddison (2003), et ont été ajustés de manière à se situer en 2000 au même niveau que celui correspondant à la source OCDE. Tous ces chiffres s’entendent à parité de pouvoir d’achat (PPA).

Source : Maddison, A. (2003), *L’économie mondiale : Statistiques historiques*, OCDE, Paris.

L’UE a été néanmoins confrontée à quelques problèmes importants, tant sur le plan intérieur qu’à l’extérieur. Le projet européen a été mis à rude épreuve ces dernières années. Le projet de Constitution a été rejeté par certains pays, le débat sur la réforme des services s’est révélé difficile et la protection des entreprises nationales demeure un problème. Une réaction de rejet a pu être observée dans l’opinion publique, liée au sentiment que l’intégration était allée suffisamment loin. Des divergences de vues persistantes quant à la meilleure manière d’aller de l’avant se sont accentuées. Tandis que certains pays ont récolté les fruits de leurs efforts de libéralisation, d’autres ont eu tendance à protéger leurs entreprises de la concurrence. Les pays ayant obtenu de bons résultats ces dix dernières

années éprouvent un sentiment de frustration en se voyant freinés par les États membres les plus réticents. Par ailleurs, l'élargissement a à la fois ouvert des perspectives et soulevé des difficultés. Les 12 nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE depuis 2004 ont fait augmenter sa population de 27 % mais n'ont fait progresser son PIB que de 6 %. Toutefois, ils sont engagés dans un processus de rattrapage et ils créent des débouchés pour les autres pays. L'Europe est aussi confrontée aux défis des mutations technologiques, de la mondialisation et du vieillissement démographique.

Derrière tous ces problèmes se profile le fait que, depuis des décennies, l'Europe est à la traîne sur les économies les plus performantes. En termes relatifs, l'UE15 n'est pas plus proche du niveau de revenu des États-Unis qu'il y a trente ans. Mais une forte reprise cyclique est désormais engagée et le marché du travail a connu une nette amélioration structurelle. Certains signes indiquent que les réformes économiques portent leurs fruits. Si la moyenne de l'UE est souvent médiocre pour nombre d'indicateurs, certains de ses États membres figurent parmi les pays les plus performants de la zone OCDE – qu'il s'agisse de la Finlande pour son système d'enseignement, du Royaume-Uni et de plusieurs pays d'Europe du Nord pour leur marché de l'emploi, des pays d'Europe de l'Est, de l'Espagne et de l'Irlande pour leur dynamisme, ou encore de la France et de l'Allemagne pour leurs entreprises de rang mondial. Tout l'enjeu pour les retardataires de l'Europe est de s'inspirer de l'exemple de ses membres les mieux placés.

Le cinquantième anniversaire de l'Union européenne offre l'occasion de revoir ses orientations. Nous examinons dans cette *Étude* les performances économiques de l'UE et les principaux enjeux à l'échelle de l'Union (voir l'encadré 1.1 pour une terminologie et une

Encadré 1.1. Quelques éléments historiques et terminologiques

À l'origine de l'Union européenne (son appellation actuelle) se trouvait la Communauté européenne du charbon et de l'acier, fondée en 1951 par la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie et les pays du Benelux. Ces six pays ont formé la Communauté économique européenne (CEE) dans le cadre du Traité de Rome, qui a été signé en 1957 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958 (il a aussi établi la Communauté européenne de l'énergie atomique, l'Euratom). La CEE a fait place à la Communauté européenne (CE) dans le cadre du Traité de Maastricht en 1992. Depuis ce « Traité sur l'Union européenne », l'UE comprend trois piliers : la CE, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le Programme de coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS).

Il y a eu plusieurs vagues d'élargissement depuis que les six pays fondateurs ont créé la CEE : en 1973, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni; en 1981, la Grèce; en 1986, l'Espagne et le Portugal; en 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède; en 2004, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie; et en 2007, la Bulgarie et la Roumanie.

En 1999, l'euro est devenu la monnaie commune de onze pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal); les billets et pièces en euros ont été introduits en 2002. La Grèce a adhéré à la zone euro en 2001 et la Slovénie y a adhéré en 2007.

Terminologie

La plupart des termes utilisés dans cette *Étude* sont employés dans leur acception courante, et non juridique. « Europe » est utilisé comme synonyme de « Union européenne ». À moins que le contexte ne dénote manifestement une autre acception, l'Union désigne la totalité des États membres à la date indiquée. L'UE15 se réfère aux quinze membres qui avaient déjà adhéré en 1995; l'UE10 désigne les dix pays qui ont adhéré le 1 mai 2004; l'UE12 désigne l'UE10 plus la Bulgarie et la Roumanie. Les « nouveaux États membres » sont soit les dix, soit les douze nouveaux membres, suivant le contexte. L'UE19 désigne les 19 États membres qui sont aussi membres de l'OCDE (l'UE15 plus la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque). Le « Traité » désigne les traités consolidés. Les termes « Union européenne » et « Communauté européenne » sont utilisés de façon interchangeable même si, à strictement parler, ils n'ont pas la même acception en droit européen.

histoire succincte de l'Union)². Nous nous attachons avant tout aux politiques communes et partagées de l'UE. Néanmoins, il est impossible de les examiner isolément de politiques qui relèvent essentiellement des gouvernements nationaux, telles que les politiques du marché du travail et des marchés de produits (encadré 1.2). Ce rapport est étroitement lié à l'*Étude économique de la zone euro*, qui est axée sur la situation macroéconomique des 13 États

Encadré 1.2. L'Union européenne et ses compétences : les différents acteurs institutionnels et leur rôle

Le *Conseil européen* réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE et le président de la Commission européenne. Il se réunit en moyenne quatre fois par an. Au cours de ces « sommets » sont définies des orientations politiques générales.

Le *Conseil de l'Union européenne*, également désigné parfois sous le nom de *Conseil des ministres*, est le principal organe de décision de l'UE. Dans la présente *Étude*, l'expression « le Conseil » désigne généralement cet organe. Il représente les États membres de l'UE, et un ministre issu de chaque gouvernement national participe à ses réunions. Chaque ministre faisant partie du Conseil est habilité à engager son gouvernement. Sa composition varie en fonction des thèmes inscrits à l'ordre du jour, et il existe au total neuf configurations possibles. Ainsi, si le Conseil doit examiner des questions environnementales, c'est le ministre de l'Environnement de chaque État membre qui participe à la réunion, appelée alors Conseil « Environnement ». De même, on parle du Conseil « Affaires économiques et financières » (dit « Conseil ECOFIN »).

Le *Parlement européen* est une assemblée constituée de 785 députés élus par les citoyens de l'Union. La répartition des sièges entre les différents pays correspond à leur poids démographique. Ses pouvoirs varient suivant les domaines considérés. Généralement, notamment dans la plupart des domaines relevant de la politique économique, les propositions avancées par la Commission doivent être approuvées à la fois par le Parlement et par le Conseil (dans le cadre de la procédure de « codécision »). Dans certains cas, l'« avis conforme » du Parlement est requis – ce qui signifie qu'il peut rejeter ou accepter une proposition, sans toutefois pouvoir la modifier. Dans d'autres domaines, il doit être consulté mais son avis n'a pas un caractère contraignant (notamment en matière d'agriculture et de concurrence). Il ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative législative.

Le terme *Commission* peut désigner le collège constitué par les 27 commissaires – un par État membre de l'Union européenne – ou, plus couramment, les 30 000 fonctionnaires qui forment avec ces 27 commissaires l'organe exécutif de l'Union. Elle représente les intérêts de l'UE dans son ensemble, élabore les propositions de nouvelles lois européennes et assure la gestion quotidienne de l'Union, en mettant en œuvre ses politiques et ses programmes et en utilisant les ressources financières de l'UE.

La *Cour de justice des Communautés européennes* (CJCE) est la plus haute juridiction de l'Union. Elle se prononce sur l'interprétation de la législation de l'UE et veille à ce qu'elle soit appliquée uniformément par les juridictions nationales. Si la Commission estime qu'un État membre n'a pas appliqué correctement une directive, par exemple, elle peut engager une procédure devant la CJCE. Les particuliers ne peuvent former directement un recours devant la CJCE, et doivent d'abord adresser leur requête au *Tribunal de première instance*.

Le droit communautaire est enraciné dans le Traité de Rome et ceux qui lui ont succédé. Ces traités spécifient des domaines de compétence exclusive, tandis que d'autres compétences sont partagées entre l'Union et ses États membres. Il existe également des domaines dans lesquels la compétence de l'UE se limite à appuyer, coordonner ou compléter les politiques mises en œuvre par les États membres, sans toutefois modifier leurs compétences dans ces domaines. Les traités successifs ont élargi le champ des compétences de l'Union, qui comprend aujourd'hui 21 domaines, touchant à la quasi-totalité des fonctions économiques. Outre ces 21 domaines, des questions de politique macroéconomique telles que la monnaie unique sont couvertes par les traités européens, ainsi que des questions politiques, telles que le droit d'asile et l'immigration.

Source : http://europa.eu/institutions/index_fr.htm.

membres de la zone euro, et aux *Études économiques* par pays, qui sont consacrées aux enjeux des politiques économiques nationales. Nous examinons dans le chapitre 1 les enjeux à l'échelle de l'UE et donnons un aperçu des réformes qui doivent être mises en œuvre par les gouvernements nationaux et au niveau de l'Union, avant d'étudier de manière plus approfondie les politiques communautaires dans les chapitres suivants. L'accent est mis sur la nécessité de relancer la dynamique du marché unique, qui revêt une importance cruciale pour la prospérité de l'Europe à long terme. Nous examinons également les domaines dans lesquels de nouveaux progrès s'imposent, à savoir la concurrence, les politiques commerciale et agricole, la mobilité de la main-d'œuvre, la politique de cohésion régionale, et la manière dont la législation de l'UE est élaborée et appliquée.

Des réformes nécessaires au vu de la performance économique médiocre de l'Europe

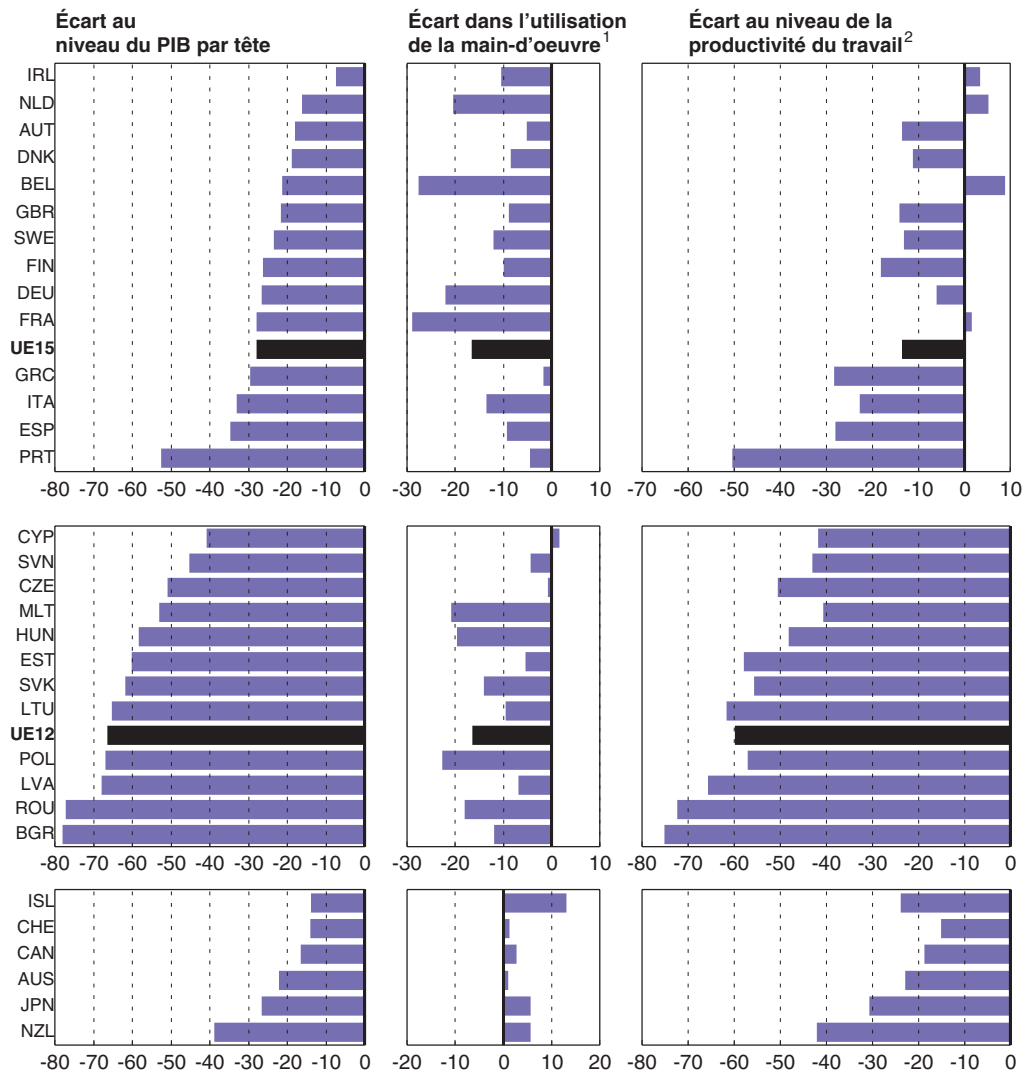
La nécessité d'engager des réformes économiques est mise en évidence par la relative faiblesse des performances économiques de l'Europe. Le PIB par habitant des grands pays européens est nettement inférieur à celui des pays les plus performants (graphique 1.1). Dans les nouveaux États membres, le revenu moyen ne représente qu'un tiers environ de celui des États-Unis. Pour l'UE considérée dans son ensemble, l'écart de revenu s'est creusé ces dix dernières années, du fait du ralentissement de la croissance de la productivité et de la difficulté de l'Union à sortir de la récession du début des années 2000. La Stratégie européenne de Lisbonne pour la croissance et l'emploi vise à augmenter la croissance potentielle et le PIB par habitant grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles.

La nécessité d'engager des réformes est également soulignée par les différences de performances au sein même de l'Europe. Certains pays de la périphérie ont enregistré des résultats remarquables. Depuis l'an 2000, le revenu par habitant a augmenté de plus de 20 % en Irlande et en Grèce, contre 2 % seulement en Italie et 5 % en Allemagne. Cette réussite a des causes diverses, notamment des facteurs cycliques, mais la libéralisation en fait également partie. Il faut du temps pour que les réformes portent leurs fruits, et les pays qui se sont engagés précocement et résolument sur la voie de la libéralisation en ont retiré les dividendes sous la forme de gains de productivité plus importants (graphique 1.2). Ils ont également bénéficié de marchés du travail plus dynamiques. Environ la moitié de l'écart de chômage entre pays au cours des deux dernières décennies peut s'expliquer par le cadre de l'action publique (Bassinini et Duval, 2006). Ainsi, les réformes relatives aux marchés de produits et aux systèmes de prélèvements et de prestations ont contribué au recul du chômage au Royaume-Uni, au Danemark et aux Pays-Bas. Cela donne une coloration optimiste aux perspectives de l'économie de l'UE. Les réformes structurelles qui ont été appliquées plus récemment dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi devraient, si elles sont poursuivies, se traduire par une meilleure performance économique et des finances publiques plus saines dans le long terme.

Naturellement, le PIB par habitant n'est pas tout, mais il constitue le meilleur indicateur synthétique du niveau de vie et il est fortement corrélé à d'autres mesures du bien-être (OCDE, 2006a). En outre, même si les écarts de PIB par habitant tiennent en partie aux arbitrages individuels entre travail et temps libre, il existe des éléments convaincants indiquant qu'une bonne part des différences internationales d'offre de main-d'œuvre s'explique par les politiques gouvernementales plutôt que par des préférences individuelles ou des différences culturelles (OCDE, 2006b).

Graphique 1.1. **Écart de PIB par habitant**


Différences en points de PIB par habitant, à parité de pouvoir d'achat, par rapport aux États-Unis en 2005



1. Nombre d'heures travaillées par habitant (ou nombre d'actifs occupés par habitant pour l'UE12 et ses membres).

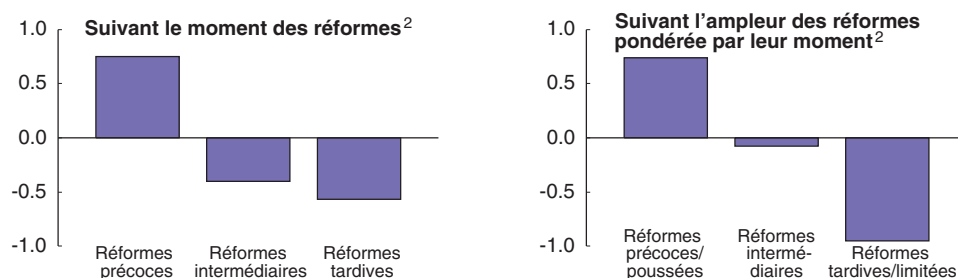
2. PIB par heure travaillée (ou PIB par actif occupé pour l'UE12 et ses membres).

Source : Eurostat; OCDE, base de données sur la productivité, septembre 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084475776353>**Les réformes pourraient avoir des retombées positives considérables**

D'après les estimations obtenues à l'aide d'un modèle d'équilibre général calibré, si un renforcement de la concurrence dans la zone euro pouvait ramener le niveau des marges prix-coûts à celui observé aux États-Unis, la production augmenterait de 8.6 % et le nombre d'heures travaillées de 4.5 % (Bayoumi et al., 2004). D'après les estimations contenues dans OCDE (2005a), des efforts coordonnés de déréglementation déployés dans l'UE et aux États-Unis, impliquant des réformes des marchés de produits et du travail, ainsi que des réductions des droits de douane et un allègement des restrictions aux investissements étrangers, entraîneraient une augmentation du PIB d'au moins 4 % dans l'UE – sachant qu'il s'agit là d'une sous-estimation, puisque cette analyse ne prend en compte que les gains statiques et ne repose pas sur une modélisation véritablement mondiale de la

Graphique 1.2. Les réformes précoces ont porté leurs fruits
Variation de la croissance de la productivité du travail¹, en pourcentage annuel, par rapport à la moyenne de l'OCDE



1. Croissance de la productivité du travail de 2000-05 moins celle de 1970-80.
2. Les réformes sont mesurées par la variation de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) entre 1975 et 2003. L'échantillon retenu, composé de 21 pays de l'OCDE, est divisé en trois groupes en fonction du moment où ils ont engagé des réformes. Dans la partie gauche du graphique, le critère de distinction des pays réside dans le pourcentage de variation de l'indicateur RMP survenue au cours de chacune des périodes considérées (1975-85, 1985-95 et 1995-2003). Dans la partie droite du graphique, la variation de l'indicateur RMP est pondérée de telle sorte que les réformes précoces aient un poids plus important (les coefficients de pondération attribués aux réformes de chacune des trois périodes considérées sont respectivement de 4, 2 et 1).

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/084657724230>

libéralisation des échanges. Selon la Commission européenne, cinq réformes clés liées à la Stratégie de Lisbonne pourraient rehausser le taux de croissance de la zone euro d'un demi-point de pourcentage par an pendant plus d'une décennie (Denis *et al.*, 2004). Nicoletti et Scarpetta (2005) parviennent à une estimation similaire. Ce sont les pays les plus éloignés de la frontière de productivité qui bénéficieraient le plus de telles réformes, dans la mesure où il a été démontré qu'une réglementation excessive ralentit le rythme auquel sont rattrapées les économies en pointe (Conway *et al.*, 2006).

Les performances économiques récentes sont encourageantes

La bonne nouvelle, c'est qu'une forte reprise est en cours. Après une période prolongée de croissance molle qui avait débuté à la mi-2003, le rythme de l'expansion économique s'est vivement redressé début 2006 (tableau 1.2). Le taux de croissance de la production a

Tableau 1.2. Performances économiques récentes de l'UE25

Variation en pourcentage

	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation privée	1.5	1.6	2.1	1.6	2.0
Consommation des administrations publiques	2.6	2.2	1.6	1.7	2.0
Formation brute de capital fixe	-0.6	1.0	3.2	3.1	5.6
Demande intérieure totale	1.0	1.8	2.4	1.9	2.8
Exportations nettes (contribution à la croissance)	0.2	-0.5	-0.0	-0.1	0.1
Produit intérieur brut (PIB) réel	1.2	1.3	2.4	1.8	2.9
Écart de production (UE15, estimation de l'OCDE)	0.0	-1.1	-1.1	-1.6	-0.9
Inflation : indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	2.1	1.9	2.1	2.2	2.2
Inflation : IPCH de base	2.3	1.7	1.7	1.4	1.4
Emploi	0.4	0.4	0.7	0.9	1.5
Taux de chômage (% de la population active)	8.7	9.0	9.1	8.8	7.9
Solde des paiements courants (% du PIB)	0.0	0.0	-0.0	-0.5	-0.6
Capacité/besoin de financement des administrations publiques (% du PIB)	-2.3	-3.1	-2.7	-2.4	-1.7
Dette publique (% du PIB)	60.4	62.1	62.5	63.3	62.2

Source : Eurostat.

été de 2.9 % l'année dernière et il devrait probablement être supérieur à son niveau potentiel tout au long de 2007 et de 2008. L'investissement privé a vigoureusement rebondi en 2006, sur fond de renforcement de la confiance des entreprises quant à la pérennité de la reprise. L'investissement en logements a été soutenu par l'envolée des prix de l'immobilier d'habitation dans certains pays. La croissance de la consommation privée s'est redressée dans une certaine mesure, mais elle a été freinée par l'augmentation modeste des revenus disponibles. Les exportations en volume ont bénéficié du dynamisme des échanges mondiaux, quoique avec de fortes disparités entre États membres. Début 2007, les niveaux de confiance des chefs d'entreprise et des consommateurs étaient relativement élevés, même s'ils étaient légèrement inférieurs aux sommets atteints quelques mois auparavant, laissant à penser que la reprise devrait se poursuivre. Ainsi, un des risques signalés précédemment – à savoir un fléchissement de la demande du secteur privé en Allemagne dû à l'augmentation de sa taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – ne semble pas se concrétiser.

La situation du marché du travail s'est améliorée

La reprise et les réformes engagées ont contribué à l'amélioration de la situation du marché du travail (graphique 1.3). Le taux d'emploi de l'UE s'est hissé de 62 % en 2000 à 65 % fin 2006. Le taux d'emploi de l'UE15 est à son plus haut niveau depuis plus de vingt ans. Les gains d'emploi les plus importants ont concerné les actifs âgés et les femmes (tableau 1.3). Cette évolution s'explique en partie par des effets de cohorte, mais les réformes des systèmes de retraite et le durcissement des conditions d'accès aux dispositifs de retraite anticipée y ont également contribué. Par contre, l'emploi des jeunes n'a quasiment pas changé depuis 2000. En termes de comparaison internationale, l'emploi a été particulièrement dynamique en Irlande, en Espagne et dans les pays baltes. Si l'on compare les différents secteurs, pour l'UE considérée dans son ensemble, la progression de l'emploi enregistrée depuis 2000 est entièrement imputable au secteur des services, tandis que le nombre d'actifs occupés a diminué dans l'industrie et dans l'agriculture.

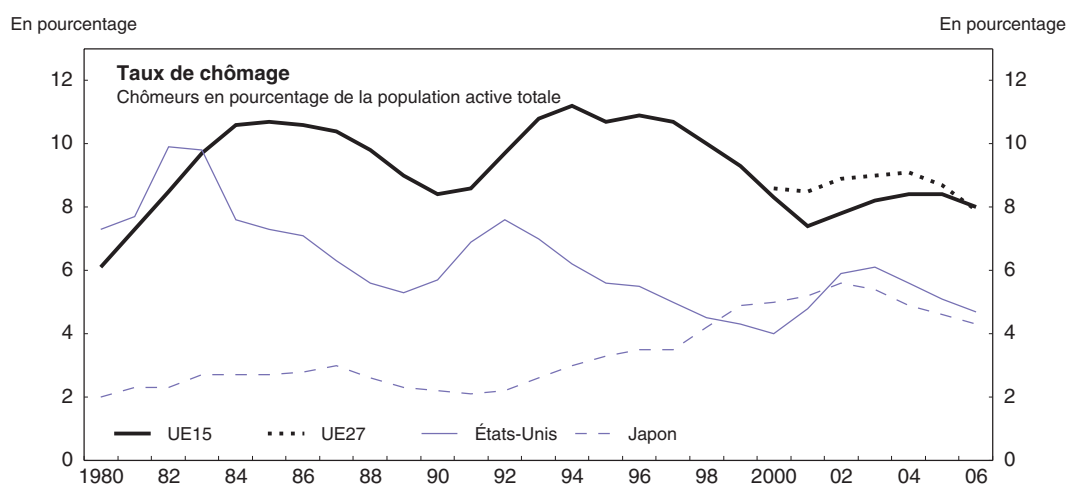
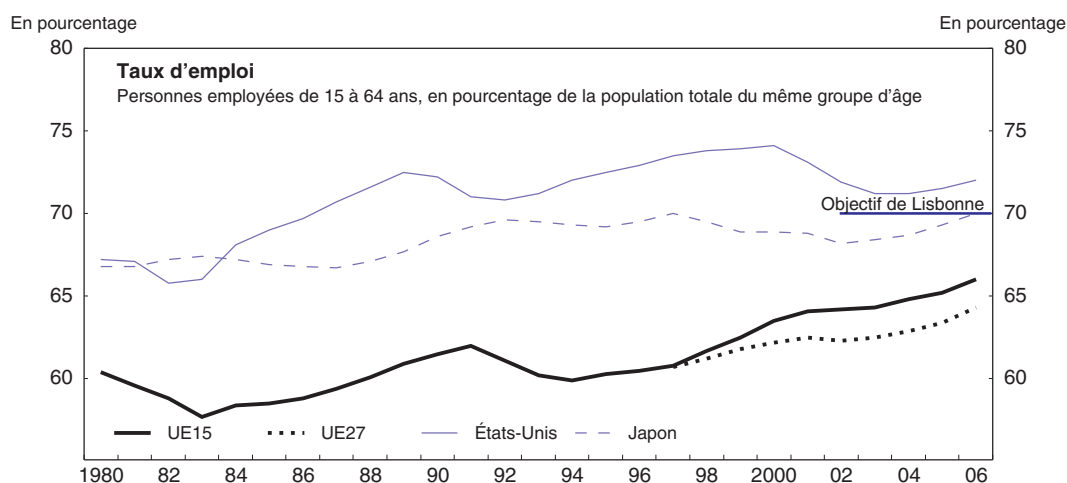
Quoi qu'il en soit, le taux d'emploi global est faible en termes de comparaison internationale, et il est inférieur à l'objectif de Lisbonne, fixé à 70 % pour l'Union européenne dans son ensemble. À la fin de l'année 2006, le taux d'emploi était supérieur à 70 % dans sept pays, tandis qu'il était inférieur de plus de dix points de pourcentage à cet objectif dans cinq autres États, parmi lesquels deux grands pays (l'Italie et la Pologne).

Les taux de chômage ont fortement diminué ces deux dernières années. En avril 2007, le taux de chômage de l'UE était de 7.1 %, contre plus de 10 % à la fin des années 90. Cette amélioration est en partie cyclique, mais le taux de chômage structurel estimé pour l'UE19 a diminué de ½ point de pourcentage au cours de la même période pour s'établir aux alentours de 7¼ pour cent. Les différences de taux de chômage au sein de l'UE sont frappantes (graphique 1.4). En avril 2007, ce taux se situe en deçà de 5 % dans sept pays européens, tandis qu'il reste supérieur à 10 % dans deux États membres. Le chômage des jeunes demeure un problème majeur : il s'établissait à 16 % pour les moins de 25 ans, ce qui marquait une amélioration modeste de la situation par rapport à 2000.

La croissance de la productivité s'est redressée

La production par personne occupée a augmenté de 1½ pour cent en 2006 dans l'UE, qui a ainsi enregistré pour la première fois depuis des années des gains de productivité plus importants que ceux des États-Unis (graphique 1.5). La croissance de la productivité

Graphique 1.3. La situation du marché du travail s'améliore



Source : Eurostat; OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084786727427>

s'est redressée dans l'UE15 au cours des deux dernières années, mais elle a diminué dans nombre de nouveaux États membres. Ce rebond semble essentiellement de nature cyclique, mais certains signes indiquent que le taux potentiel de croissance de la productivité a peut-être commencé à augmenter légèrement.

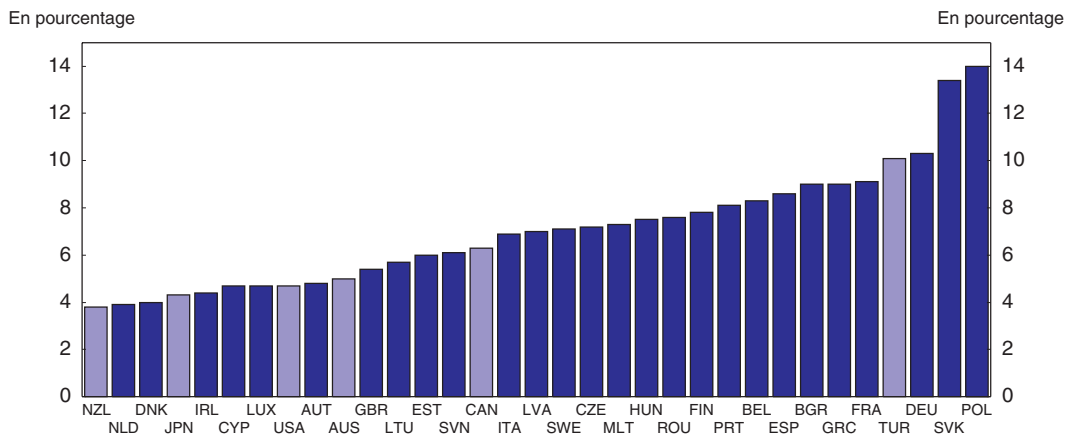
Dans une perspective à plus long terme, il a été clairement montré que la croissance de la productivité avait ralenti en Europe au cours de la seconde moitié des années 90, tandis qu'elle s'accélérait aux États-Unis et dans plusieurs autres économies de l'OCDE³. Le redressement de la productivité aux États-Unis s'est concentré dans un petit nombre de secteurs producteurs de technologies de l'information et de la communication (TIC) et dans trois grands secteurs de services : le commerce de gros, le commerce de détail et les services financiers. Par contre, le ralentissement de la productivité observé dans l'UE15 a été généralisé : la croissance de la productivité a diminué dans 45 secteurs sur 56 au cours de la période considérée. Ce déclin a été plus marqué dans les secteurs qui recouraient peu aux TIC, tandis que la productivité a rebondi de manière sensible dans deux branches

Tableau 1.3. **Contribution aux créations d'emplois par sexe, âge et type d'emploi**
En pourcentage du total


	2000-06		2004-06	
	UE15	UE27	UE15	UE27
Femmes				
15-24 ans	0.0	-4.0	1.0	0.3
25-54 ans	42.6	45.3	36.5	34.6
55-64 ans	20.1	22.9	16.3	15.7
Ensemble des femmes de plus de 15 ans	64.3	62.7	55.6	51.9
Hommes				
15-24 ans	0.4	-2.7	3.3	2.7
25-54 ans	14.3	18.0	26.7	29.3
55-64 ans	17.8	21.7	11.5	13.7
Ensemble des hommes de plus de 15 ans	35.7	37.3	44.4	48.1
Type d'emploi				
Temps plein	43.0	48.3	48.2	60.2
Temps partiel	57.0	51.7	51.8	39.8
Type de contrat				
Durée indéterminée	76.6	53.4	59.2	60.1
Durée déterminée	23.4	46.6	40.8	39.9

Source : Eurostat.

Graphique 1.4. **Taux de chômage**
2006

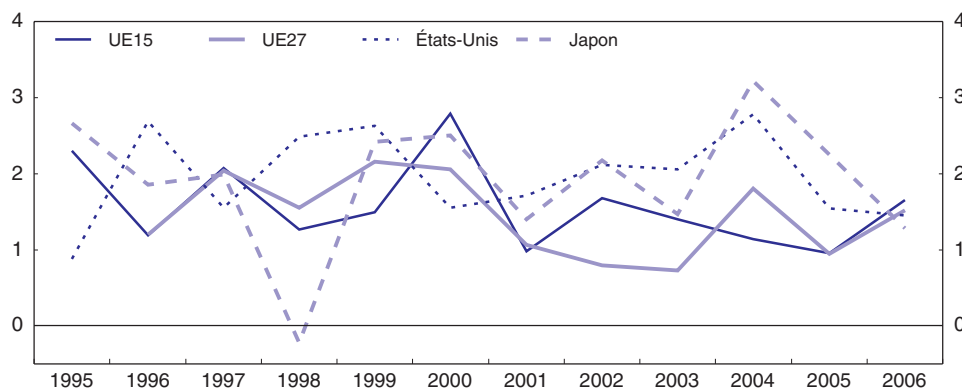


Source : Eurostat et OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084806714734>

d'activité – les télécommunications et la finance – qui étaient tous deux à la pointe du mouvement de déréglementation des années 90. Le ralentissement de la productivité a touché tous les pays, mais il a été particulièrement prononcé en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. L'évolution de la productivité multifactorielle (PMF) fait ressortir une tendance similaire. En données corrigées de la qualité de la main-d'œuvre et de l'apport de capital, la croissance de la PMF s'est ralentie en Europe au cours de la seconde moitié des années 90, tandis qu'elle s'est redressée aux États-Unis. Ceux-ci ont donc non seulement investi davantage dans les TIC (graphique 1.6), mais aussi bénéficié de retombées plus importantes en termes de PMF.

Graphique 1.5. **Croissance de la productivité**¹
Variation annuelle en pourcentage

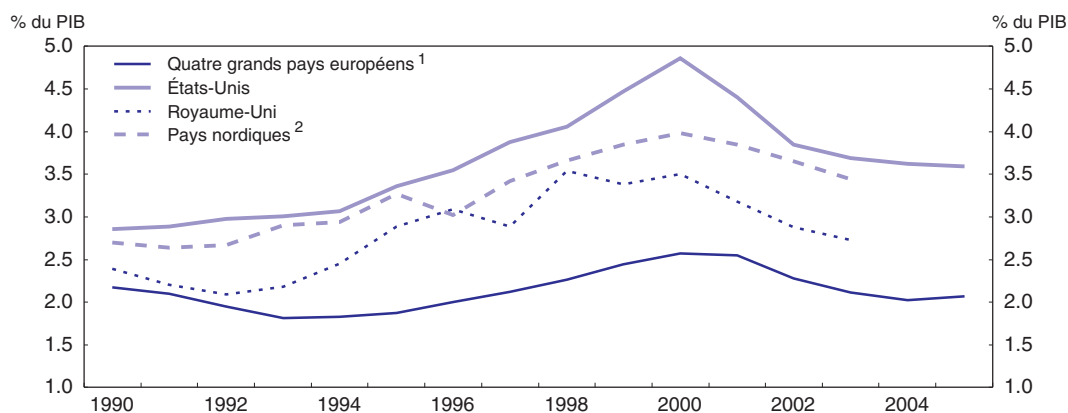


1. PIB par personne occupée pour l'UE27 et PIB par heure travaillée dans les autres cas.

Source : Eurostat et OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 81.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084851784856>


Graphique 1.6. **L'écart d'investissement en TIC s'est réduit**



1. Allemagne, Espagne, France et Italie.

2. Danemark, Finlande et Suède.

Source : OCDE, base de données sur la productivité.

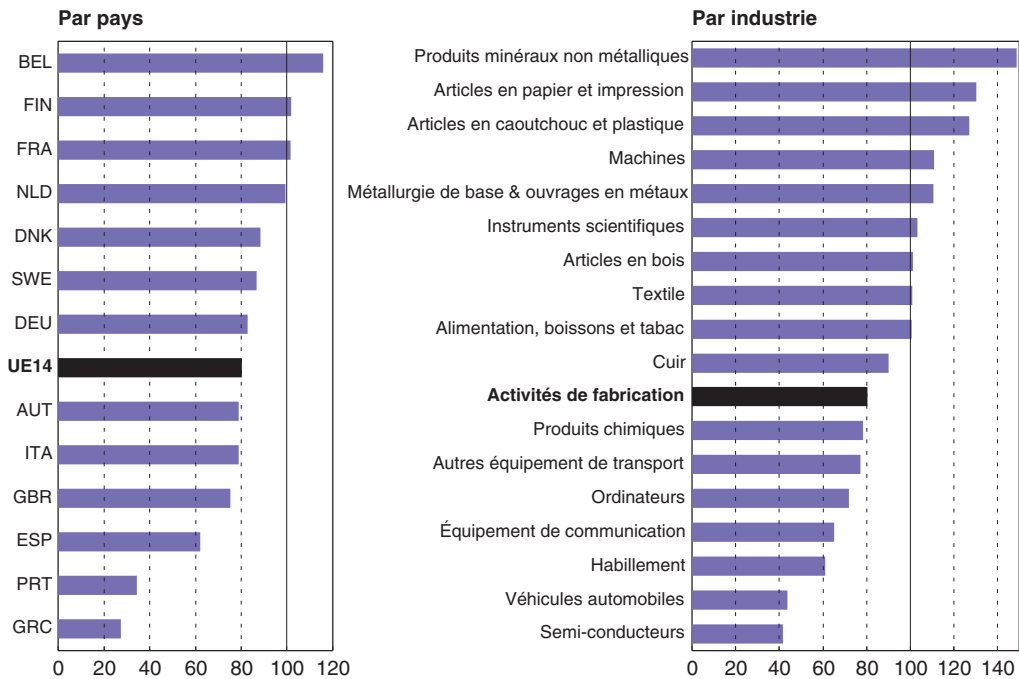
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084887450845>

Si l'on compare les niveaux de productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier vers la fin du XX^e siècle, l'UE15 était moins compétitive dans la production d'équipements de haute technologie mais plus compétitive dans certaines des industries manufacturières les plus traditionnelles et les plus propices aux économies d'échelle (graphique 1.7). Néanmoins, dans ces derniers secteurs, la comparaison avec les États-Unis est moins pertinente, car la véritable concurrence que doit affronter l'UE est celle du monde en développement.


Depuis l'an 2000, la tendance en Europe a changé quelque peu. La croissance de la productivité a continué à se tasser en Allemagne et en Italie, qui ont été rejointes par l'Irlande du fait du ralentissement de sa forte expansion économique et du recentrage de l'activité vers la construction. En revanche, l'augmentation de la productivité s'est sensiblement accélérée en Grèce, aux Pays-Bas et au Danemark. La plupart des nouveaux États membres ont continué à enregistrer de forts gains de productivité, à l'exception

Graphique 1.7. Niveaux de productivité dans le secteur manufacturier par rapport aux États-Unis

Valeur ajoutée par heure, 1999-2001, États-Unis = 100



Source : O'Mahony, M. et B. van Ark (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective – Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085004505818>

notable de la Pologne et, très récemment, de la Hongrie. Étonnamment peut-être, compte tenu du retard accumulé par l'Europe en matière d'investissements en TIC, les États-Unis investissent encore bien davantage en la matière (en proportion du PIB) que les principales économies européennes, même après le ralentissement du secteur des TIC. Il reste donc à l'Europe du chemin à parcourir avant d'entrer dans un processus durable de rattrapage.

Des difficultés substantielles se profilent à l'horizon

Globalement, les réformes passées portent leurs fruits. Néanmoins, l'heure n'est pas à l'autosatisfaction, puisque à 1¼ pour cent par an, le taux de croissance potentielle du PIB par habitant de l'UE reste modeste au niveau international, en particulier lorsqu'on considère l'écart restant à combler en termes de revenus. En outre, des difficultés substantielles se profilent à l'horizon. Le premier écueil tient au fait que les systèmes de protection sociale européens seront soumis à des pressions considérables au cours des décennies à venir. À politiques inchangées, le vieillissement démographique entraînera une baisse du taux de croissance du PIB par habitant dans l'UE15, qui pourrait tomber à ½ pour cent par an au cours des prochaines décennies (tableau 1.4). Dans le même temps, il provoquera un gonflement des dépenses publiques de retraite, de soins de santé et de soins de longue durée pour les personnes âgées. Qui plus est, des facteurs non démographiques feront augmenter les coûts des soins de santé et des soins de longue durée. On peut notamment citer à cet égard l'élargissement de l'éventail des traitements offerts aux patients âgés, ainsi que la hausse des prix relatifs des soins de santé et des

**Tableau 1.4. Scénarios de croissance à long terme
dans l'hypothèse de politiques inchangées**

Taux de croissance annuelle moyenne

	2000-05	2005-10	2010-30	2030-50
Croissance du PIB par habitant				
UE15	1.2	1.5	0.5	0.5
UE10	Scénario de référence Rattrapage progressif Rattrapage lent	3.9	3.2	1.2
		3.0	2.9	1.6
		2.4	2.5	1.4
Croissance de la productivité du travail				
UE15	0.8	0.8	0.8	0.8
UE10	Scénario de référence Rattrapage progressif Rattrapage lent	3.4	3.0	1.9
		2.7	2.8	2.3
		2.0	2.4	2.2
Croissance de l'emploi				
UE15	0.8	1.1	-0.2	-0.3
UE10	0.1	0.2	-0.1	-1.1

Note : Les chiffres des rangées ci-dessus ne peuvent être additionnés car la croissance de la population n'est pas prise en compte dans le tableau. Les calculs effectués se fondent sur une étude de la Commission européenne (2006), mais les hypothèses sous-jacentes ont été modifiées à plusieurs égards. La principale différence est que la productivité du travail est présumée demeurer inchangée pour l'UE15 (alors que la Commission européenne avait retenu l'hypothèse d'une convergence vers le taux de croissance de la productivité totale des facteurs aux États-Unis). En outre, l'hypothèse d'augmentation des taux d'emploi est légèrement plus faible que celle utilisée par la Commission européenne à partir de 2005-10 (on part du principe que cette augmentation sera supérieure de 50 % à celle enregistrée entre 2000 et 2010).

S'agissant de l'UE10, les scénarios envisagés sont les suivants : 1) le scénario de référence repose sur les hypothèses retenues par la Commission européenne. Il correspond à un rythme de convergence de la productivité du travail de 3.3 % par an jusqu'en 2030 et de 0.75 % ensuite. 2) Le scénario de rattrapage progressif se fonde sur l'hypothèse d'un rythme de convergence de 2 % par an sur toute la période considérée. Le niveau de la productivité du travail en 2050 est presque le même dans les scénarios 1 et 2. 3) Le scénario de rattrapage lent repose sur l'hypothèse d'un rythme de convergence de 1 % par an. Au bout du compte, la productivité du travail de l'UE10 représente 72 % de celle de l'UE15 en 2050, contre 83 % dans les scénarios 1 et 2.

Source : Calculs de l'OCDE et Commission européenne (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.

soins de longue durée (OCDE, 2006c). D'après certaines prévisions, l'ensemble des facteurs considérés devrait entraîner un accroissement des dépenses liées au vieillissement représentant de 4½ à 8 points de PIB (tableau 1.5), suivant les hypothèses sous-jacentes retenues. Néanmoins, que l'extrémité haute ou basse de cette fourchette soit la plus réaliste, la conclusion fondamentale qui se dégage de ces prévisions reste la même. Bien que la situation des finances publiques se soit récemment améliorée, pour assurer la viabilité de ses systèmes de protection sociale sur le long terme, l'Europe devra aller plus loin en matière d'assainissement budgétaire, rehausser son taux d'emploi, instaurer des modes d'organisation du travail plus flexibles, repousser l'âge de la retraite, et être prête à payer davantage pour certains services sociaux. Ces questions relevant essentiellement de la compétence des autorités nationales, elles feront l'objet d'un examen plus approfondi dans les *Études* par pays.

Le deuxième défi essentiel que devra relever l'Europe est celui de la mondialisation, qui est traitée dans la partie suivante.

Tableau 1.5. Prévisions d'évolution des dépenses publiques de soins de santé, de soins de longue durée et de retraite

En points de PIB, sur la période 2005-50

	Soins de santé	Soins de longue durée	Retraites	Total
UE25	1.6	0.6	2.2	4.4
UE15	1.6-3.6	0.7-2.1	2.3	4.6-8.0
UE10	1.3	0.2	0.3	1.8
UE10 sauf la Pologne	1.3	0.3	4.8	6.4

Note : Ces prévisions relatives à l'UE sont tirées de l'étude de la Commission européenne (2006). Dans le cas de l'UE15, les prévisions de l'OCDE concernant les soins de santé et les soins de longue durée sont également indiquées dans le tableau (voir OCDE, 2006). Elles sont nettement plus élevées que les chiffres de l'UE, essentiellement en raison d'hypothèses différentes concernant les évolutions non démographiques, telles que la consommation croissante de soins de santé lorsque les revenus augmentent et la baisse de la part des soins informels de longue durée résultant de la hausse du taux d'activité.

Source : OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477, Paris; Commission européenne (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.

Tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la mondialisation

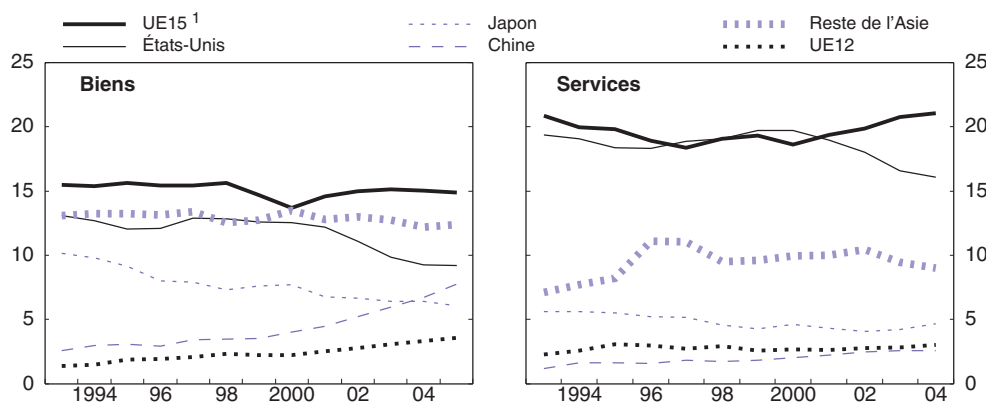
L'accélération de la mondialisation ces dix dernières années n'a pas soulevé de nouveau problème pour l'Europe, mais elle a fait monter les enjeux pour des questions posées de longue date. Elle a notamment fait de la flexibilité et de l'innovation des atouts essentiels. L'ouverture aux échanges et aux investissements est une des principales voies que puisse emprunter l'Europe pour rehausser son niveau de vie à long terme. D'après les estimations de Denis *et al.* (2006), au moins un cinquième des gains de revenu réalisés par l'Europe après la Seconde Guerre mondiale sont imputables à la mondialisation. Or, ces gains n'ont pas été obtenus au prix d'un chômage élevé. Au vu des tendances observées dans les différents pays, il n'existe aucun lien entre taux d'emploi et ouverture aux échanges (OCDE, 2005b). La mondialisation n'en fait pas moins des gagnants et des perdants dans chaque pays, et les coûts d'ajustement qu'elle induit ne peuvent être ignorés. En fait, les gains retirés des échanges sont remis en question dans certains domaines, parce que la mondialisation repose aujourd'hui davantage sur des structures de spécialisation changeantes, liées aux dotations en facteurs de production, que sur l'intensification des échanges intra-branche caractéristique de l'après-guerre. Ce type de mondialisation peut alourdir les coûts d'ajustement et induit des effets préjudiciables plus concentrés.

L'Europe a su tirer son épingle du jeu de la mondialisation au cours de la décennie écoulée. Elle a préservé ses parts de marché à l'exportation de biens et services (graphique 1.8), tandis que celles des États-Unis et du Japon ont reculé. L'UE est avantagée par le fait qu'elle est l'un des principaux exportateurs de biens d'équipement, ce qui devrait lui permettre de tirer davantage parti des premiers stades des processus de révolution industrielle se déroulant à l'étranger.

La mondialisation a cependant eu des contrecoups dans certains domaines. Le différend qui a opposé l'UE à la Chine après la suppression des quotas textiles en constitue l'exemple le plus marquant. En outre, l'intervention des pouvoirs publics dans plusieurs fusions de grande envergure a conduit à accuser certains gouvernements de tenter de protéger leurs champions nationaux⁴. De même, des responsables politiques ont déploré que la mobilité des capitaux porte atteinte à la souveraineté économique de leur pays, les « sauterelles » du système financier remettant en question les valeurs et les institutions nationales. On ignore s'il s'agit là d'un comportement marginal ou d'une menace sérieuse pour l'intégration, et


Graphique 1.8. L'Europe a préservé ses parts de marché à l'exportation

Part dans les exportations mondiales, en pourcentage



1. Les chiffres relatifs à l'UE15 n'intègrent pas le commerce intrarégional.

Source : ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085021603643>

L'Europe n'a pas l'apanage de cette attitude protectionniste. Quoi qu'il en soit, les champions nationaux cèdent la place à des champions européens (encadré 1.3). Néanmoins, il est à craindre que les attitudes protectionnistes ne compromettent l'intégration des marchés et ne dégénèrent en échanges de mauvais procédés entre États membres, ce qui porterait gravement préjudice aux niveaux de vie à long terme des Européens.

Nous examinons dans le reste de cette partie les possibilités offertes et les difficultés soulevées par la mondialisation, en nous demandant quels sont les pays les plus exposés et pourquoi certains ont réussi à tirer plus aisément leur épingle du jeu – autrement dit, pourquoi les pays de l'OCDE les plus flexibles ont prospéré, alors que d'autres ont eu du mal à s'adapter.

Quels sont les pays les plus exposés à la mondialisation?

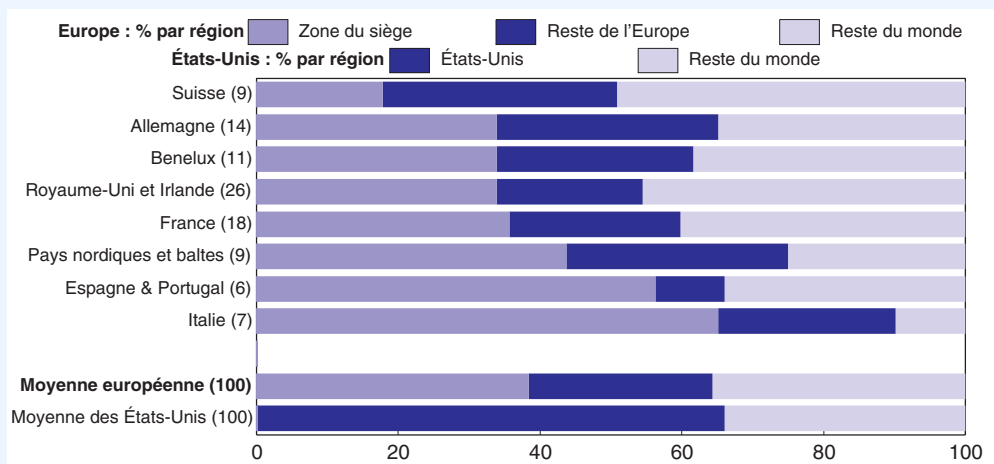
Qui est en concurrence frontale avec la Chine et les autres économies émergentes?

Le graphique 1.10 montre dans quelle mesure différents pays sont en concurrence frontale avec les économies dynamiques d'Asie. Il repose sur la notion d'« avantage comparatif révélé » (ACR) et montre, en substance, la corrélation entre le poids relatif des exportations d'un pays et le poids relatif des exportations correspondantes des économies dynamiques d'Asie, calculés par catégories de biens et services⁵. Ainsi, l'UE15 est bien placée dans les domaines de l'industrie mécanique, des produits pharmaceutiques et des services, tandis que les nouveaux États membres sont surtout présents dans les secteurs manufacturiers de moyenne et faible technologie et dans le domaine des produits forestiers. Une corrélation positive indique qu'un pays se spécialise dans les mêmes branches d'activité que les économies dynamiques d'Asie. La plupart des pays les plus riches de l'OCDE, notamment la majorité des États de l'UE15, se caractérisent par un coefficient de corrélation faible ou négatif, ce qui signifie que leurs exportations entrent peu en concurrence avec celles des pays en développement considérés. Pour eux, la mondialisation représente donc davantage une chance qu'une menace. Par contre, la plupart des nouveaux États membres et les pays les moins riches de l'OCDE exportent des produits similaires à ceux des économies dynamiques d'Asie, de sorte qu'ils sont confrontés à une concurrence plus rude⁶. Reste que plusieurs États de l'UE15, notamment


Encadré 1.3. Champions nationaux ou européens?

Bruegel, cellule de réflexion établie à Bruxelles, s'est penchée sur le degré de mondialisation des activités des grandes sociétés cotées en Europe et aux États-Unis. Or, ils sont étonnamment similaires. En 2005, les 100 premières sociétés européennes réalisaient deux tiers de leur chiffre d'affaires en Europe et un tiers en dehors du continent (graphique 1.9). La situation est quasiment identique pour les 100 premières sociétés des États-Unis, qui réalisent également un tiers de leur chiffre d'affaires à l'étranger. Considérées dans leur ensemble, les entreprises européennes réalisaient environ 37 % de leur chiffre d'affaires mondial dans la zone d'implantation de leur siège et 28 % dans d'autres pays européens. On relève toutefois des différences considérables entre pays. Ainsi, les entreprises allemandes figurent parmi les fers de lance de l'europanisation et de la mondialisation des activités économiques – ce qui signifie qu'elles exportent beaucoup vers les autres pays européens et le reste du monde. À l'inverse, les sociétés italiennes et espagnoles restent fortement tournées vers leur marché d'origine. Si l'on compare les différents secteurs, c'est pour des biens tels que les produits pharmaceutiques, les produits chimiques et les biens de consommation que les entreprises sont le moins orientées vers leur marché d'origine. Inversement, les branches d'activité plus réglementées, telles que les services bancaires et les télécommunications, conservent un caractère essentiellement national.

Graphique 1.9. Les 100 premières sociétés européennes : ventilation du chiffre d'affaires moyen selon la zone d'implantation du siège

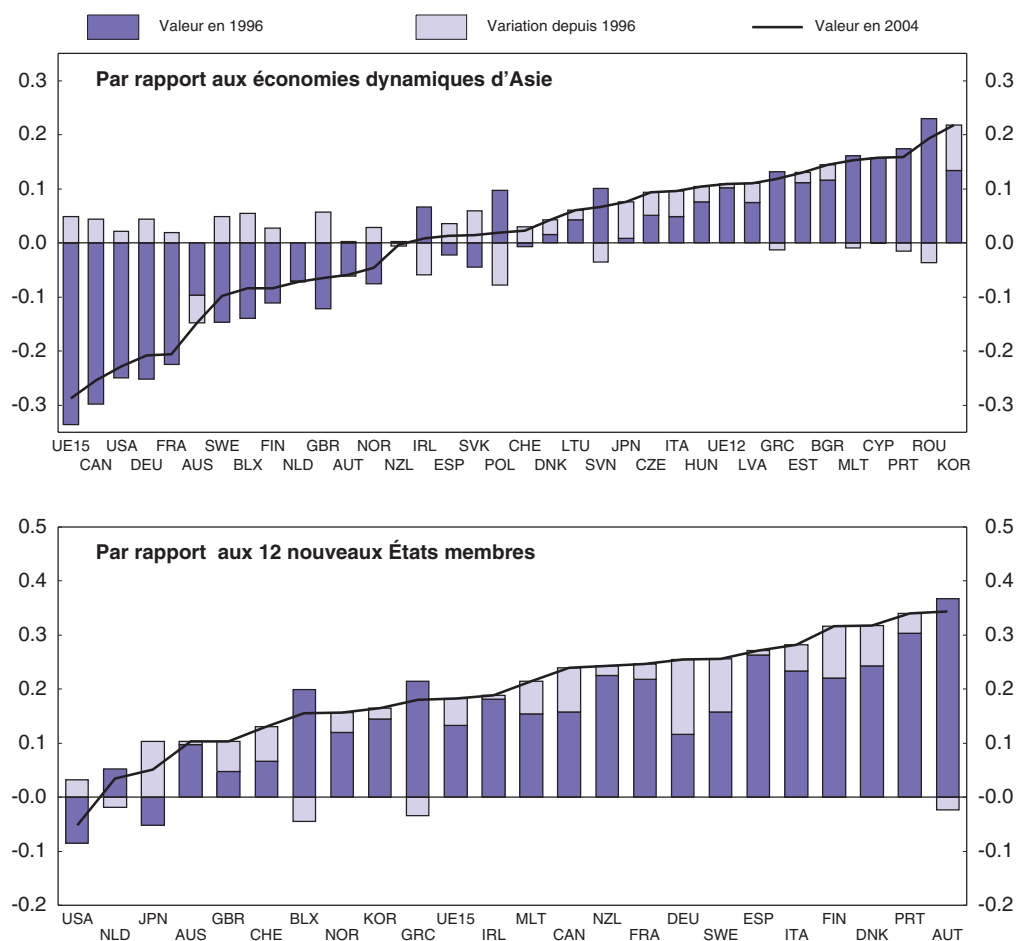


Source : Véron, N. (2006), « Farewell National Champions », *Bruegel Policy Brief*, n° 2006/04, juin, graphique 4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085034507428>


L'auteur de l'étude utilisée ici a également examiné l'évolution de ces structures depuis 1997 (pour un sous-ensemble constitué de la moitié environ des sociétés considérées). Il est intéressant de constater que le renforcement de la mondialisation a été quasiment identique en Europe et aux États-Unis. La part du chiffre d'affaires provenant du reste du monde est passée de 28 et 29 % respectivement en 1997 à 35 % en 2005 pour chacune des deux économies. Dans le cas des entreprises européennes, l'europanisation a été plus marquée que la mondialisation. La part du chiffre d'affaires des entreprises réalisée dans la zone de leur siège a diminué de 15 points de pourcentage environ, tandis que celle provenant du reste de l'Europe a augmenté de quelque 8 points. Là encore, les situations diffèrent suivant les pays. La part du chiffre d'affaires réalisée dans la zone du siège a reculé au Royaume-Uni, en Italie, en Allemagne et en France de 25, 21, 17 et 12 points de pourcentage respectivement. Les sociétés françaises et italiennes ont eu tendance à s'europaniser, tandis que la proportion de leur chiffre d'affaires d'origine non européenne est restée stable. En Allemagne et au Royaume-Uni, on a assisté simultanément à une europanisation et à une mondialisation des activités.

Graphique 1.10. **Spécialisation commerciale**
Coefficient de corrélation des rangs des avantages comparatifs révélés¹



1. L'indicateur d'avantage comparatif révélé (ACR) est calculé pour 1 043 catégories de biens et services. Les données agrégées correspondant à l'UE excluent les échanges intrarégionaux.

Source : ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084500374840>

l'Italie, la Grèce et le Portugal, figurent également dans cette catégorie, ce qui tient essentiellement à leur spécialisation dans des secteurs traditionnels comme le textile, l'habillement et le cuir. Au fil du temps, il leur faudra sortir de ces branches d'activité ou se spécialiser dans des créneaux correspondant aux segments de marché à plus haute valeur ajoutée, tels que le luxe ou les produits de marque. Certains indices dénotent un relèvement du niveau de qualité, par exemple dans le cas de l'Italie.

Peu à peu, la plupart des pays de l'OCDE deviennent de plus en plus exposés à la concurrence des pays en développement, à mesure que ceux-ci progressent le long de la chaîne de valeur ajoutée. C'est tout particulièrement net pour les pays – les plus riches pour l'essentiel – qui étaient les moins menacés au milieu des années 90 (c'est-à-dire les pays situés du côté gauche du graphique 1.10). Il existe néanmoins des exceptions, notamment l'Australie, l'Irlande et la Pologne, qui se sont détournées des secteurs d'exportation dans lesquels les pays en développement se spécialisent aujourd'hui.

Le graphique montre également les coefficients de corrélation calculés pour l'UE15 et l'UE12, hors échanges intrarégionaux, en considérant chaque région comme si elle constituait une seule entité. Pour l'UE15 considérée dans son ensemble, la corrélation avec les économies dynamiques d'Asie est plus négative que pour chacun de ses États membres. Cela s'explique par le fait que les échanges entre les différents pays de l'UE15 sont dominés par des biens de consommation intermédiaires et des produits semi-finis du même type que ceux produits par les économies dynamiques d'Asie. Cela implique, entre autres, que l'augmentation des échanges intra-européens au fil du temps n'a rien d'une fatalité; ce mouvement pourrait en fait s'inverser à mesure que les pays en développement accroîtront leur part de la production de biens de consommation intermédiaire et de produits semi-finis.

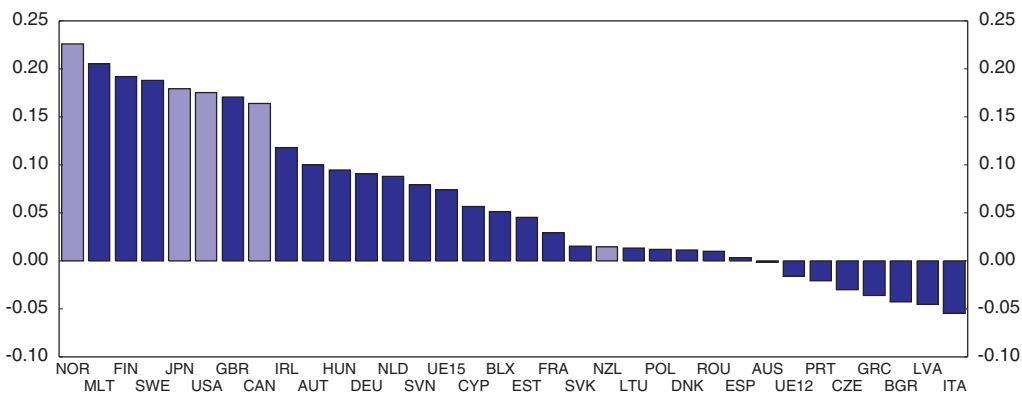
Les pays de l'UE sont affectés de manière similaire par un phénomène de « mondialisation interne », c'est-à-dire d'eupéanisation. Les activités de services exigeant un niveau moyen de qualification et les activités manufacturières faiblement rémunérées dans l'UE15 sont confrontées à une concurrence accrue de la part des nouveaux États membres (graphique 1.10, partie inférieure). Les voisins immédiats des pays de l'UE12 y sont les plus exposés. Parmi les pays de l'OCDE, l'Autriche est celui dont la spécialisation commerciale est la plus proche de celle de l'UE12, ce qui, outre sa proximité géographique, explique peut-être pourquoi elle est l'un des principaux investisseurs en Europe de l'Est.

Qui est spécialisé dans les secteurs dont la croissance est la plus rapide?

Une autre manière d'évaluer l'exposition des pays à la mondialisation consiste à se demander lesquels sont spécialisés dans les secteurs dont la croissance est la plus rapide. Le graphique 1.11 montre la corrélation entre le poids relatif de différents pays dans les exportations d'un large éventail de produits et le taux de croissance des échanges mondiaux de ces mêmes produits (pondérés par la proportion des échanges mondiaux qu'ils représentent). Ainsi, la Finlande et la Suède sont spécialisés dans des secteurs en expansion rapide tels que les télécommunications, tandis qu'à l'autre extrémité du


Graphique 1.11. **Corrélation entre poids relatif dans les échanges et croissance des marchés**

Coefficient de corrélation des rangs des indicateurs d'ACR avec le taux de croissance des exportations mondiales¹, 1996-2004



1. ACR : avantage comparatif révélé. Données pondérées par la valeur des exportations, pour 619 produits.

Source : ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084516875344>

spectre, la Grèce est spécialisée dans les secteurs à faible croissance du textile, de l'agriculture et de la pêche. Hors échanges intra-européens, l'UE considérée dans son ensemble est spécialisée dans des produits dont le taux de croissance des exportations a été relativement modeste ces dix dernières années.

Qui est spécialisé dans les produits de haute technologie?

Les biens de haute technologie (en particulier les produits TIC) représentent une plus faible proportion des exportations de l'UE15 que de celles du Japon ou des États-Unis (tableau 1.6). À quelques exceptions près, les nouveaux États membres et les pays méditerranéens exportent davantage de produits de faible technologie. La Chine s'est recentrée sur les produits de haute technologie à un rythme très rapide : sa part dans les exportations de produits de ce type a doublé entre 1996 et 2004. Il est cependant possible que cette progression soit surestimée. En effet, si la Chine n'est plus simplement un pays à bas salaires assemblant des produits manufacturés bon marché, dans le domaine de la haute technologie, elle est principalement spécialisée dans les segments à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée de la filière de production (Denis *et al.*, 2006).

Tableau 1.6. **Ventilation des exportations suivant l'intensité de qualification exigée par les produits**

En 2004

	Haute technologie	TIC (inclus dans la haute technologie)	Moyenne haute technologie	Moyenne faible technologie	Faible technologie
Monde	23.5	15.4	41.3	14.1	21.1
UE15	22.8	9.8	46.9	12.7	17.6
UE12	14.1	13.9	41.3	18.5	26.1
États-Unis	32.8	17.5	43.6	9.7	13.9
Japon	23.8	18.4	59.9	12.1	4.2
Chine	27.7	24.9	27.7	12.8	31.8
Asie du Sud-Est (sauf Chine)	36.9	32.5	32.4	9.3	21.4

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE).

Qui a les réservoirs les plus importants de main-d'œuvre peu qualifiée?

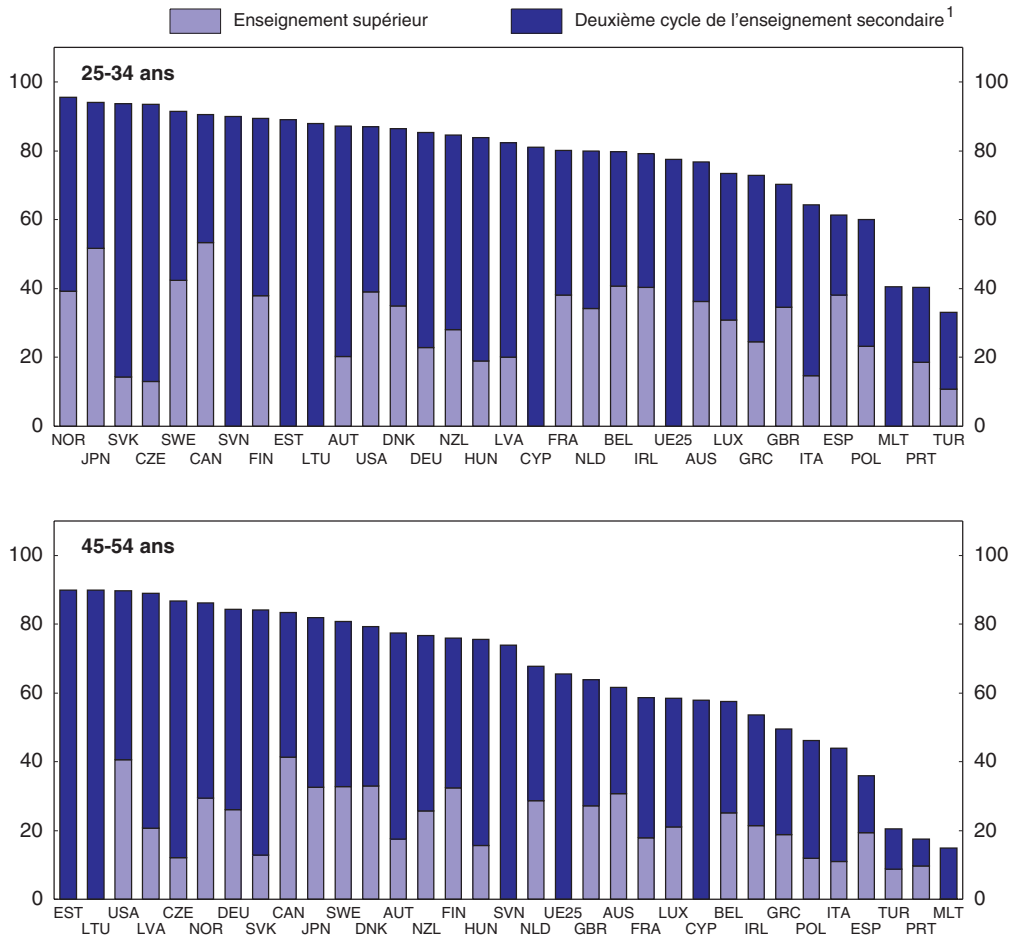
L'une des caractéristiques du processus récent de mondialisation réside dans le fait qu'il s'est accompagné d'un doublement de la population active mondiale. Les travailleurs les moins qualifiés sont les plus affectés par ce phénomène, car ils sont confrontés à la concurrence accrue d'une main-d'œuvre étrangère bon marché et sont moins aptes à se reconvertir dans d'autres secteurs. L'enseignement et la formation en cours d'emploi prennent donc une importance grandissante. Si le niveau moyen de formation dans la majorité des pays de l'UE est élevé, il varie fortement suivant les États membres (graphique 1.12). Dans des pays tels que la France, la Belgique, l'Irlande et l'Espagne, une forte proportion de jeunes travailleurs sont diplômés de l'enseignement supérieur, tandis que certains pays d'Europe de l'Est et méditerranéens sont confrontés à des difficultés considérables, en particulier s'agissant de leurs travailleurs âgés.

Qui devrait tirer parti des phénomènes d'externalisation et de délocalisation?


L'évolution des TIC et la réduction des coûts de transport entraînent une fragmentation des filières de production, via l'internationalisation croissante des approvisionnements en

Graphique 1.12. Indicateurs du niveau de formation

Pourcentage du groupe d'âge considéré ayant atteint le niveau de formation indiqué, en 2004



1. Il était impossible de faire la distinction entre l'enseignement supérieur et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire pour Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Slovénie et l'UE25.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*; Commission européenne-Eurostat (2006), *EU Integration seen through Statistics*.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084523111518>

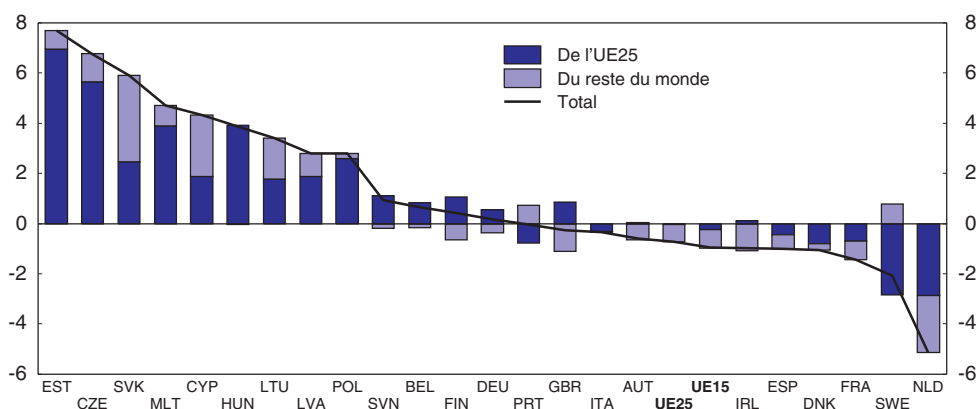
consommations intermédiaires. Les importations de biens et services intermédiaires se sont hissées de 8 % environ du PIB mondial en 1982 à quelque 12 % aujourd'hui. Cette externalisation internationale se traduit certes par une diminution des coûts de production, mais d'aucuns craignent qu'elle ne débouche également sur des destructions d'emplois et des réductions de salaires pour certaines catégories d'actifs. Reste que, globalement, les éléments d'appréciation disponibles tendent à indiquer que les États de l'UE15 figurent parmi les grands gagnants de cette évolution (Havik et McMorro, 2006). L'UE15 affiche un solde positif des échanges de biens et services intermédiaires, et cet excédent s'est accru au cours des dix dernières années, ce qui laisse à penser que les créations d'emplois liées aux flux d'externalisation orientés du reste du monde vers l'UE15 l'emportent sur les suppressions de postes liées aux flux d'externalisation inverses. L'UE15 représente environ un tiers du marché mondial des échanges de services (hors tourisme). Plusieurs pays de l'UE affichent des excédents considérables en matière d'échanges de services⁷ (notamment le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande, le Luxembourg et l'Irlande) et un seul enregistre un

déficit représentant plus de 1 % de son PIB (la République tchèque). Reste que certains pays⁸ se caractérisent par un faible niveau d'importation de services, ce qui laisse à penser que leurs entreprises pourraient accroître sensiblement leur recours à l'externalisation internationale dans l'avenir.


Les phénomènes de délocalisation suscitent également des inquiétudes. Le niveau d'investissement direct étranger (IDE) est un indicateur de santé économique, dans la mesure où il permet d'évaluer l'état d'esprit des marchés de capitaux. Les nouveaux États membres ont bénéficié d'entrées nettes d'IDE ces cinq dernières années (graphique 1.13). L'UE15 et ses États membres, hormis la Belgique, la Finlande et l'Allemagne, ont enregistré en revanche un solde légèrement déficitaire de flux d'IDE. Dans la plupart des cas, les investissements directs en provenance de l'UE15 sont modestes et tendent à être orientés vers d'autres pays développés. Ainsi, la délocalisation d'activités vers des pays à bas salaires représente moins de 3 % des investissements français à l'étranger (Fontagné et Lorenzi, 2005). Cela peut d'ailleurs constituer également un phénomène positif. Selon une étude consacrée aux entreprises italiennes et françaises, les investissements dans des pays à bas salaires ont un effet positif à long terme sur la production des entreprises et (en Italie) sur leur productivité, ce qui laisse à penser que les gains d'efficacité réalisés pourraient renforcer sur le long terme la compétitivité des entreprises investisseuses, et représenter par conséquent un gain net pour le pays du siège de ces entreprises (Navaretti *et al.*, 2006).

Graphique 1.13. Entrées nettes d'investissements directs étrangers

En pourcentage du PIB, 2001-05



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084548607716>

Quels sont les pays les mieux placés pour tirer leur épingle du jeu ?

Faire face à la mondialisation, c'est gérer le changement. Des marchés de produits et du travail flexibles, des politiques sociales judicieuses, des politiques du marché du travail actives et des marchés de capitaux suffisamment développés sont nécessaires pour réduire au minimum les coûts de cet ajustement. Un cadre réglementaire favorisant la concurrence facilite la sortie des branches d'activité en difficulté et le redéploiement vers des secteurs plus rentables. Des marchés du travail flexibles permettent aux individus de trouver plus aisément un nouvel emploi productif dans d'autres secteurs, tandis que des dispositifs sociaux d'accompagnement peuvent faciliter la transition de l'inactivité à l'emploi⁹.

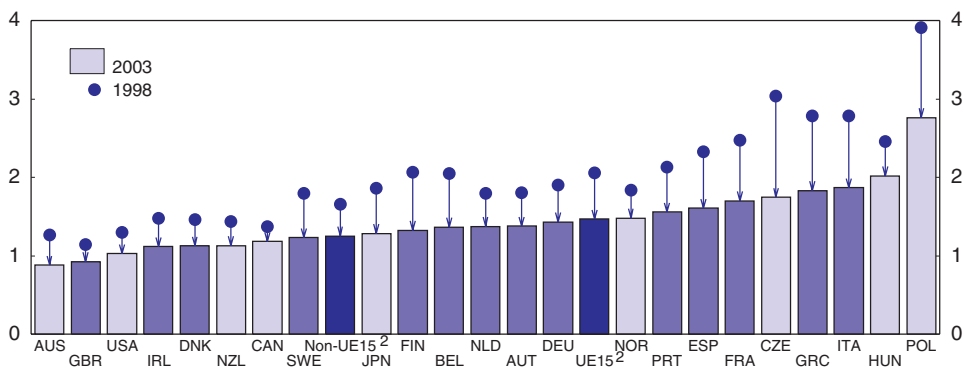
Quelles sont les économies les plus aptes à s'adapter?

Toute réglementation des marchés de produits entravant le jeu de la concurrence réduit la flexibilité d'une économie. L'Europe a accompli des progrès considérables en matière de libéralisation de ses marchés de produits, mais sa réglementation reste plus stricte que celle de la moyenne des économies de l'OCDE (graphique 1.14). Ce constat masque toutefois des différences importantes entre pays et secteurs. Ainsi, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark figurent parmi les pays de l'OCDE dont la réglementation est la moins restrictive, mais si l'on considère uniquement les industries de réseau, les obstacles réglementaires sont relativement importants en Irlande. Les modalités de protection des entreprises diffèrent également entre pays. En simplifiant à l'extrême, on peut dire que les pays de tradition juridique germanique tendent à se caractériser par des procédures administratives relativement complexes, que les pays ayant un système juridique de type napoléonien/civil se distinguent par un contrôle étatique et des obstacles à la création d'entreprise relativement importants, et que les nouveaux États membres tendent à protéger leurs branches d'activité au moyen de réglementations sectorielles et d'obstacles aux prises de participations, prenant notamment la forme d'un engagement capitalistique de l'État dans l'économie (tableau 1.7).

Le taux de création et de destruction d'entreprises est également un indicateur de flexibilité. L'entrée de nouvelles entreprises dans les secteurs les plus innovants contribue fortement à la croissance de la productivité globale, tandis que dans les branches d'activité parvenues à maturité, la croissance de la productivité est alimentée par les gains d'efficacité réalisés en interne par les entreprises ainsi que par la sortie des entreprises obsolètes (OCDE, 2001; Rincon et Vecchi, 2003). Le taux de renouvellement des entreprises est plus élevé dans les pays anglo-saxons et dans certains des nouveaux États membres, tandis qu'il est relativement faible en Suisse, en Suède et au Portugal (graphique 1.15). Une fois établies, les nouvelles entreprises se développent plus lentement dans l'UE qu'aux États-Unis, ce qui laisse à penser que l'Europe réussit plus difficilement à canaliser les ressources vers les entreprises les plus performantes (OCDE, 2001). Cela pourrait être lié au fait que les entreprises ont davantage de difficultés à financer leur développement en Europe (Aghion et Howitt, 2006).

Graphique 1.14. Réglementation des marchés de produits

Indice variant de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé¹



1. Ces indicateurs mesurent le niveau de la réglementation anticoncurrentielle, mais pas le degré de rigueur dans son application.

2. Moyenne pondérée, sans le Luxembourg pour l'UE15.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits (www.oecd.org/eco/pmr).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084568520387>

Tableau 1.7. **Réglementation des marchés de produits**

Valeur de l'indicateur RMP moins la moyenne OCDE, par type d'obstacle réglementaire

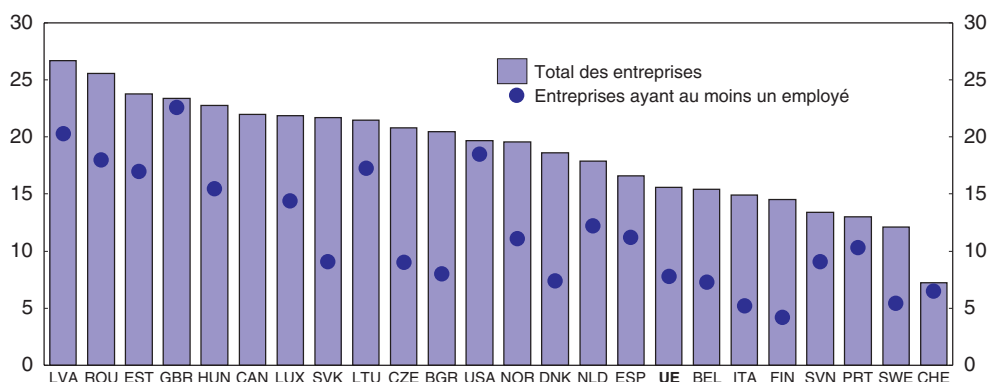
	Type de système juridique ¹				
	Napoléonien/ civil	Germanique	Britannique/ <i>common law</i>	Scandinave	Nouveaux membres
Contrôle étatique					
Présence capitalistique de l'État	0.3	-0.4	-0.9	0.0	0.8
Poids de la réglementation dans le fonctionnement des entreprises	0.4	0.0	-0.5	-0.6	0.3
Obstacles à l'entrepreneuriat					
Charges administratives pesant sur la création d'entreprises	0.5	0.3	-1.0	-0.8	0.9
Charges administratives à caractère sectoriel	0.3	0.3	-1.0	-0.7	0.9
Obstacles à l'entrée					
Obstacles à l'entrée dans différentes branches d'activité	0.1	0.0	-0.4	0.4	-0.4
Complexité des procédures administratives	-0.3	0.2	0.0	0.2	-0.2
Obstacles à l'investissement direct étranger					
Obstacles aux prises de participations	-0.2	-0.1	0.0	-0.4	0.7
Procédures discriminatoires	0.2	0.0	-0.4	-0.2	0.3
Rigueur de la réglementation des industries de réseau	0.3	0.0	-0.2	-0.2	..
Rigueur de la réglementation des services professionnels	0.3	0.0	-0.4	-0.8	0.6

1. Les pays sont regroupés suivant la classification décrite dans La Porta et al. (1997), « Legal Determinants of External Finance », *Journal of Finance*, vol. 52, n° 3. Appartiennent spécifiquement au système napoléonien/civil : Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Mexique, Pays-Bas, Portugal, Luxembourg; système germanique : Allemagne, Autriche, Corée, Japon, Suisse; système britannique : Australie, Canada, États-Unis, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni; système scandinave : Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède; nouveaux membres : Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits (www.oecd.org/eco/pmr).


Graphique 1.15. **Taux de renouvellement des entreprises dans l'industrie et les services**

Nombre de créations et de disparitions d'entreprises en pourcentage du nombre total d'entreprises, moyenne sur la période 1997-2004¹

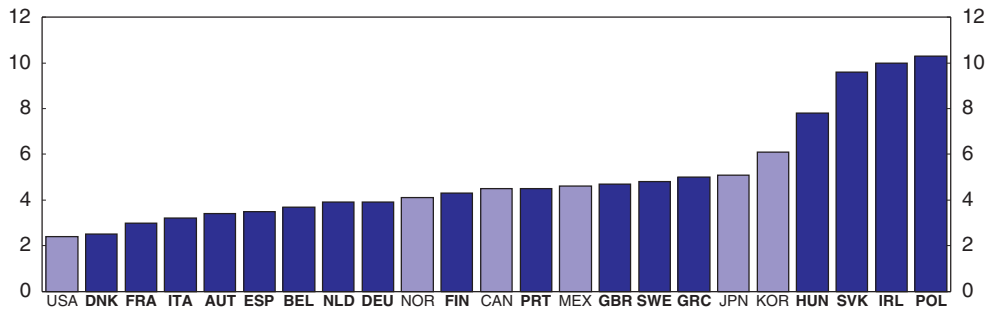


1. 1996 pour les États-Unis et 1997 pour le Canada.

Source : Eurostat; OCDE, Projet sur les données au niveau des entreprises, www.oecd.org/eco/firmlevel/dataproject.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084571415017>


On peut également utiliser comme indicateur de flexibilité l'ampleur du changement structurel intervenu, même s'il ne s'agit pas d'une mesure parfaite, puisqu'il faudrait également tenir compte de l'ampleur du changement qui était nécessaire. Ainsi, depuis le début des années 90 la structure sectorielle de l'économie est relativement stable aux États-Unis comme en France (graphique 1.16). Cela peut s'expliquer par le fait que leur

Graphique 1.16. **Le rythme du changement structurel**Indice de changement structurel dans l'économie¹, 1992-2003

1. L'indice de changement structurel mesure le taux moyen de variation de la part de valeur ajoutée produite par chaque secteur entre 1992 et 2003 (ou les années les plus proches possibles); autrement dit, si Δs_i est la variation de la valeur ajoutée du secteur i entre 1992 et 2003, l'indice est égal à $\frac{1}{44} \sum_{i=1}^{44} |\Delta s_i| / (2003 - 1992) \times 100$.

Les données couvrent 44 secteurs, parmi lesquels ne figurent pas le secteur pétrolier ni les activités extractives (sauf dans le cas de la France et du Portugal).

Source : OCDE, base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084572348351>

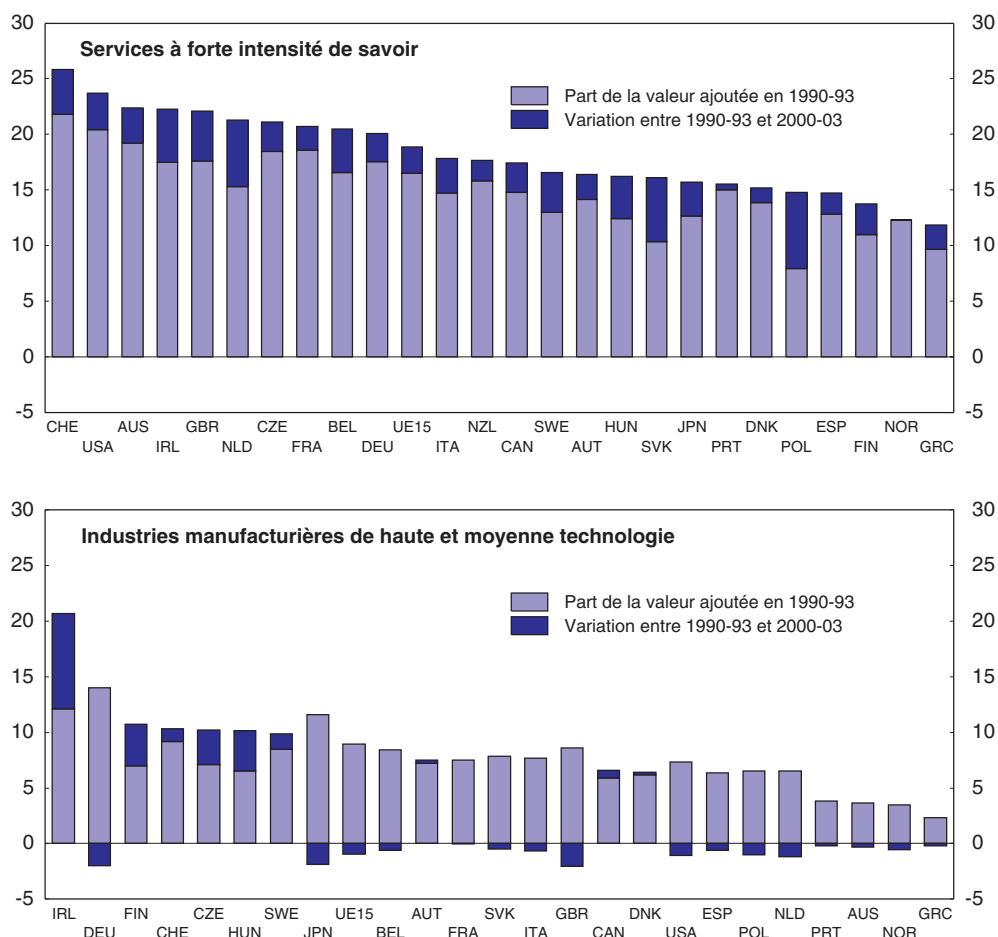
structure économique était adaptée dès le départ, ou que ces deux pays se sont ajustés lentement aux évolutions mondiales. Quoi qu'il en soit, de manière générale, la structure sectorielle de l'économie a considérablement changé dans certains pays, comme les nouveaux États membres et l'Irlande, tandis qu'elle a évolué à un rythme étonnamment lent dans d'autres pays, tels que l'Italie et le Danemark. On le constate également dans le graphique 1.17, qui montre que certains pays réussissent mieux que d'autres à se recentrer sur les secteurs de services à forte intensité de savoir et sur les industries de haute technologie.

Quels sont les marchés du travail les plus flexibles?


Une législation sur la protection de l'emploi (LPE) stricte peut ralentir le changement structurel en réduisant le taux de rotation des emplois et la mobilité de la main-d'œuvre. Ses effets secondaires sont avant tout ressentis par les groupes situés en marge du marché du travail, tels que les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés. La plupart des pays d'Europe continentale se caractérisent par une LPE relativement restrictive, ce qui explique en partie pourquoi les travailleurs privés d'emploi en raison de l'évolution des échanges mettent davantage de temps à retrouver du travail en Europe qu'aux États-Unis (OCDE, 2005b). À l'inverse, la LPE dans les nouveaux États membres tend à être peu restrictive¹⁰. Hormis en Autriche et en République slovaque, peu de progrès ont été accomplis en matière d'allègement de la LPE pour les contrats permanents entre 1998 et 2003. Les dispositions de la LPE relatives aux travailleurs temporaires ont été assouplies dans certains pays, mais le niveau de réglementation reste plus élevé que la moyenne de l'OCDE dans les grandes économies d'Europe continentale. En outre, la différence de traitement entre contrats temporaires et permanents a favorisé l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses, indésirable d'un point de vue économique comme en termes d'équité. Certains pays ont réussi à atténuer les effets préjudiciables de la LPE grâce au dynamisme des marchés du travail internes aux entreprises (c'est-à-dire aux reclassements de salariés à l'intérieur des grandes sociétés), mais cette stratégie est moins efficace en cas de changement structurel affectant des branches d'activité entières.

Graphique 1.17. La valeur ajoutée se déplace du secteur manufacturier vers les services

Poids relatif des secteurs considérés dans la valeur ajoutée et variation entre 1990-93 et 2000-03



Source : OCDE, base de données pour l'analyse structurelle (STAN); Groningen Growth and Development Centre (Centre de Groningue pour la croissance et le développement), 60-Industry database, septembre 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084573456715>

L'annexe 1.A1 présente plusieurs indicateurs de flexibilité du marché du travail. Il convient de noter que chacun d'eux présente des faiblesses, et que les différences de mobilité de la main-d'œuvre reflètent non seulement la capacité d'adaptation d'une économie, mais aussi le fait que son adaptation soit ou non nécessaire. Néanmoins, ces différentes mesures sont bien corrélées et, considérées dans leur ensemble, elles offrent une évaluation fiable des différences de capacité d'adaptation entre pays de l'OCDE.

- La *persistance d'un chômage faible* peut indiquer qu'un pays obtient de bons résultats en matière de reclassement des travailleurs ayant perdu leur emploi. Les pays nordiques et anglo-saxons tendent à se caractériser par une faible incidence du chômage de longue durée (mesurée par le nombre de personnes au chômage depuis un an ou plus en pourcentage du nombre total de chômeurs) et des taux de sortie du chômage sensiblement plus élevés. À l'inverse, l'incidence du chômage de longue durée est particulièrement forte dans les nouveaux États membres.

- L'ancienneté moyenne dans l'emploi est environ deux fois plus longue en France et au Japon qu'en Australie et en Islande. Il s'agit d'un indicateur général de la rotation des emplois, mais une forte ancienneté dans l'emploi peut avoir de bonnes et de mauvaises raisons.
- Pour un échantillon de 13 pays européens, on ne constatait guère de différence entre les taux de destruction d'emplois, mais certains pays affichaient des taux de création d'emplois nettement plus élevés que d'autres (Gómez-Salvador *et al.*, 2004). En outre, il n'existait aucune corrélation entre les taux de création et de destruction d'emplois pour l'ensemble des pays étudiés. Cela laisse à penser que les politiques du marché du travail ne semblent guère en mesure d'empêcher les pertes d'emplois, mais que des dispositifs bien conçus peuvent favoriser les créations de postes.
- La mobilité régionale de la main-d'œuvre peut être une bonne chose en cas de changement structurel ayant des répercussions inégales suivant les régions. Les migrations internes sont importantes au Japon et dans les pays anglo-saxons, tandis qu'elles sont très limitées dans certains pays européens qui affichent à la fois une forte incidence du chômage de longue durée et des disparités régionales marquées en matière de taux de chômage.

Les salaires réels finissent par s'ajuster au changement structurel, mais un ajustement plus rapide se traduit généralement par des licenciements moindres. Dans le cadre d'une méta-analyse de différentes études du marché du travail, la Commission européenne (2006a) parvient à la conclusion que les salaires réels s'ajustent plus rapidement sur les marchés de l'emploi qui sont déréglementés et où les syndicats sont moins présents¹¹. Les résultats obtenus à partir de microdonnées vont dans le même sens, mais ils sont un peu moins clairs. Dans le cadre de l'*International Wage Flexibility Project* (Projet international sur la flexibilité des salaires) réalisé sous la direction de la Brookings Institution (Dickens *et al.*, 2006) ont été analysés 31 ensembles de données distincts correspondant à 13 pays; il en ressort que les salaires réels sont particulièrement flexibles en Grèce, aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Allemagne, tandis qu'ils sont relativement rigides en Suède, en France et en Finlande (graphique 1.A1.1, partie F)¹².

La rigidité des salaires à l'extrémité inférieure de la distribution peut être accentuée par l'existence de salaires minimums. Au moins un salarié à temps plein sur huit gagnait le salaire minimum en 2004 au Luxembourg, en Lettonie, en France, en Roumanie et en Lituanie (Eurostat, 2006), mais ce phénomène est sans doute moins problématique dans les nouveaux États membres, dans la mesure où les dispositions relatives aux salaires minimums sont rarement appliquées (Boeri et Garibaldi, 2006). En cas de changement structurel affectant des travailleurs peu qualifiés, des prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent constituer un dispositif plus efficace de lutte contre la pauvreté.

La flexibilité du marché du travail est également tributaire du marché du logement. Les individus sont en effet moins susceptibles de s'installer dans une autre région si la vente de leur logement occasionne des coûts élevés, tels que des impôts sur les transactions immobilières ou la perte d'avantages fiscaux liés à la durée de résidence dans l'habitation considérée. Les coûts de transaction sont faibles au Royaume-Uni (graphique 8.7), où le taux de mobilité régionale est relativement élevé. Le contraire vaut pour la Belgique, l'Italie et la Grèce.

Quels pays ont les meilleurs cadres d'innovation?

Pour tirer le meilleur parti de la mondialisation, les pays doivent progresser le long de la chaîne de valeur ajoutée. Cela passe par une économie innovante fondée sur la recherche.

L'innovation est au cœur de la Stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, laquelle a fixé pour objectif à l'UE de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 » (encadré 1.4). Bien qu'elle progresse dans certains domaines, l'Union est loin d'avoir atteint ce but, puisqu'elle est à la traîne des États-Unis et du Japon à l'aune de la plupart des indicateurs de performance en matière d'innovation

Encadré 1.4. La Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi

En mars 2000, les États membres de l'UE se sont fixé pour but de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 ». De nombreux objectifs ont été définis en ce sens, dont les principaux sont les suivants : 1) renforcer l'innovation et la recherche-développement (R-D), notamment en visant un objectif de 3 % du PIB consacrés aux dépenses de R-D; 2) accélérer les réformes structurelles, notamment par l'achèvement du marché intérieur; 3) moderniser le modèle social européen (par exemple en réformant le marché du travail et en luttant contre l'exclusion sociale) en vue de porter le taux d'emploi à 70 % (60 % pour les femmes et 50 % pour les travailleurs âgés); 4) réduire l'excès de bureaucratie; et 5) doser judicieusement les politiques macroéconomiques.

Cette stratégie a été relancée en 2005, après qu'un Groupe de haut niveau présidé par Wim Kok chargé de son évaluation eut estimé qu'elle n'était pas suffisamment ciblée, et que les progrès accomplis étaient des plus limités. Elle est désormais plus clairement axée sur la croissance et l'emploi. La plupart des objectifs chiffrés définis dans la première version ont été abandonnés, et la stratégie a maintenant des objectifs quantitatifs pour l'emploi (70 %) et les dépenses de R-D (3 % du PIB). Lors du Conseil européen du printemps 2006, les États membres ont défini quatre domaines prioritaires et sont convenus d'actions concrètes pour aller de l'avant. Les quatre priorités identifiées sont les suivantes : 1) investir davantage dans le savoir et l'innovation; 2) libérer le potentiel entrepreneurial (par exemple en simplifiant les formalités administratives, notamment pour les PME); 3) renforcer la capacité d'adaptation du marché du travail; et 4) garantir la sécurité et la stabilité des approvisionnements énergétiques.

Outre ce resserrement des priorités, la gouvernance de la stratégie a été améliorée grâce à un partenariat plus clair et à une répartition plus précise des compétences au niveau communautaire et au niveau national. Les États membres ont établi des programmes nationaux de réforme exposant leurs intentions stratégiques pour 2005-08 et ont nommé des coordonnateurs nationaux. Les réformes devant être entreprises au niveau communautaire ont été présentées dans le programme communautaire de Lisbonne.

Au niveau de l'Union, les priorités définies consistaient à œuvrer en faveur de la connaissance et de l'innovation, à réformer les aides d'État, à alléger les formalités administratives pour les entreprises, à achever le marché intérieur des services, à mener à son terme le cycle de négociations commerciales de Doha, à lever les obstacles à la mobilité des travailleurs et des universitaires, à élaborer une approche commune de la question des migrations, et à prendre des mesures pour faire face aux conséquences sociales de la restructuration économique.

Les États membres ont soumis des rapports sur la mise en œuvre de leurs programmes nationaux de réforme et sur les avancées dans les quatre domaines prioritaires. Le Rapport d'étape 2007 de la Commission conclut que les États membres font effectivement des progrès sur le front de la réforme structurelle. En mars 2007, le Conseil européen a décidé d'adresser des recommandations à la plupart des États membres aux fins de maintenir le rythme des réformes, compte tenu d'une conjoncture économique actuellement favorable.

Source : http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_fr.htm.

(Commission européenne, 2006b). Néanmoins, l'écart se réduit dans le secteur des TIC et l'UE occupe le premier rang mondial dans des domaines tels que l'aérospatiale, la téléphonie mobile et des pans de l'industrie mécanique. Certains États membres, notamment les pays nordiques, consacrent des sommes considérables à la recherche-développement (R-D), essentiellement en raison de la position de force qu'ils occupent dans l'industrie pharmaceutique, la défense et le secteur des TIC. Néanmoins, l'écart de dépenses de R-D des entreprises ne s'est pas réduit par rapport aux États-Unis, et certains éléments indiquent que les investissements en R-D des entreprises américaines sont plus rentables (Rincon et Vecchi, 2003).

Tous les pays ont adopté des mesures pour améliorer la manière dont ils financent et encouragent la recherche publique, ainsi que les transferts de connaissances entre les secteurs public et privé. On constate un glissement général vers des systèmes plus décentralisés, caractérisés par des sources de financement multiples et un recours accru aux financements par projet, plutôt que par établissement. Certains pays s'efforcent de parvenir à une masse critique en concentrant les fonds dans un petit nombre de pôles ou de centres de recherche. On relève également une tendance au renforcement de l'autonomie de gestion des établissements, quoique avec de fortes disparités entre États membres. De nombreux pays sont en train de réformer leurs règles de propriété intellectuelle pour encourager les organismes publics de recherche à faire breveter leurs inventions et à développer des applications commerciales. Au niveau de l'Union, le septième programme-cadre en faveur de la recherche, qui couvre la période 2007-13, affecte des fonds équivalant à 0.06 % du PIB de l'UE par an à dix domaines prioritaires. Un Conseil européen de la recherche (CER) a également été créé pour financer la recherche fondamentale et des partenariats public-privé dans divers domaines technologiques de pointe.

L'innovation est un phénomène complexe et mal compris, mais les recommandations contenues dans l'édition 2006 du rapport *Objectif croissance* (OCDE, 2006a) offrent des indications quant aux autres domaines sur lesquels les États membres de l'UE doivent se focaliser. Premièrement, les pays dont les marchés de capitaux sont plus étoffés tendent à consacrer davantage de fonds à la R-D. Le capital-risque peut être rare lorsque l'imposition des revenus du capital est excessivement lourde, lorsque des restrictions concernant la composition des portefeuilles empêchent des investisseurs institutionnels comme les organismes de retraite de détenir des titres de sociétés non cotées ou représentant un risque élevé, lorsque des obstacles aux fusions transnationales rendent plus difficile le retrait d'une entreprise aux résultats insatisfaisants, et lorsque les procédures de faillite sont longues et coûteuses. L'ouverture d'un pays à l'investissement étranger joue un rôle important, car les activités de R-D réalisées à l'étranger ont un effet sensible sur la croissance de la productivité multifactorielle dans le pays considéré. Dans la plupart des cas, la concurrence favorise l'innovation, si bien que la levée des obstacles à la concurrence dans les secteurs abrités de l'économie peut être favorable à la croissance. Enfin, les performances d'un pays en matière d'innovation dépendent de sa capacité à produire, attirer et retenir des individus hautement qualifiés. L'enseignement pèse lourdement dans la balance à cet égard, mais la politique d'immigration aussi.

En général, les pays nordiques affichent de bons résultats dans la plupart des domaines, même si certains éléments de leur cadre de gouvernance pourraient être améliorés, de manière à maximiser l'efficacité de leurs volumineuses dépenses publiques. Les grands pays d'Europe continentale disposent d'une main-d'œuvre bien formée, mais la réalisation de leur potentiel est limitée par les faiblesses de leurs établissements d'enseignement supérieur. La

plupart des pays de l'Europe du Sud et de l'Est doivent améliorer leurs performances en matière d'enseignement, ainsi que la manière dont ils soutiennent la R-D dans le secteur privé. Certains doivent également encourager l'entrepreneuriat en démantelant les obstacles à la création d'entreprises.

S'il est important d'encourager les inventions, il convient également de les protéger. Or, le système européen de protection par brevet est lourd et coûteux. Un inventeur doit en effet déposer une demande de brevet dans chacun des pays où il souhaite faire protéger son invention. Le coût que représente la demande et le maintien d'un brevet est jusqu'à treize fois plus élevé qu'aux États-Unis et au Japon, essentiellement en raison des frais de traduction. Or, la tentative de création d'un brevet communautaire a échoué en raison des divergences suscitées par la question des langues dans lesquelles il devait être déposé et de désaccords sur des questions juridictionnelles. En outre, pour les brevets européens « groupés », les parties peuvent être tenues d'obtenir des décisions distinctes dans différentes juridictions, ce qui les expose au risque de décisions contradictoires sur un même brevet. La tentative faite par l'Office européen des brevets pour régler ce problème en créant une Cour européenne des brevets a également tourné court en 2006. Afin de relancer le débat, en avril 2007, la Commission européenne a adopté une communication qui définit des options politiques pour une stratégie des brevets dans les prochaines années.

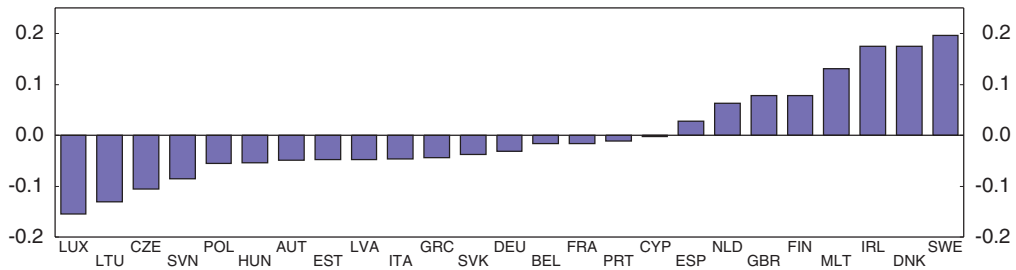

Qui a le meilleur système d'enseignement?

Pour garder une longueur d'avance sur ses concurrents, un pays a besoin d'une main-d'œuvre qualifiée. Si certains systèmes d'enseignement européens figurent parmi les meilleurs du monde, d'autres ont du retard à rattraper. D'après l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, la Finlande se classe au premier rang à l'aune des résultats scolaires des élèves de l'enseignement secondaire. Cette réussite s'explique principalement par le fait que ce pays s'est écarté d'un système très prescriptif pour adopter une approche axée sur les résultats, qu'il a résolument fait le choix de la diversité et individualisé les processus d'apprentissage, et qu'il a mis l'accent sur des normes d'enseignement exigeantes. Il est difficile d'évaluer la qualité globale des systèmes d'enseignement, mais au niveau du supérieur, peu d'universités européennes sont considérées comme figurant parmi les meilleures du monde (Schleicher, 2006)¹³. Dans de nombreux pays, les établissements sont entravés par le fait que les pouvoirs publics ne leur accordent pas des financements suffisants, sans pour autant leur permettre de facturer des droits d'inscription. Les dépenses de l'UE par élève ou étudiant sont inférieures à celles du Japon et des États-Unis à tous les niveaux d'enseignement, et c'est dans le supérieur que l'écart est le plus marqué. Certains établissements sont paralysés par un manque de flexibilité et de dynamisme lié à un contrôle excessivement bureaucratique, et au fait que les enseignants conservent l'équivalent d'un monopole syndical d'embauche.

Les tendances relatives à la mobilité des étudiants donnent une indication de leur perception des différents systèmes d'enseignement, même si d'autres facteurs que la qualité entrent également en ligne de compte (comme les coûts et les langues). Les États-Unis accueillent plus de 40 % des étudiants originaires de pays de l'OCDE qui étudient à l'étranger, tandis que l'Europe en accueille un quart¹⁴. Les États-Unis attirent en outre deux tiers des dépenses de R-D mobiles au niveau international, et une proportion considérable des doctorants mobiles (Denis et al., 2006). En Europe, les étudiants tendent à se rendre dans les pays où les universités sont mieux financées, notamment en Scandinavie, ou bien dans les pays où elles sont plus flexibles et innovantes (graphique 1.18).

Graphique 1.18. **Mobilité internationale des étudiants**

Entrées nettes d'étudiants bénéficiant du programme ERASMUS, en pourcentage de la population âgée de 15 à 29 ans, 2003/04

Source : Eurostat, *Annuaire Eurostat* 2005.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084603241356>

Certains systèmes d'enseignement ne remplissent pas non plus leurs objectifs sociaux. Le milieu socioéconomique d'un étudiant influe davantage sur ses résultats en Allemagne, en France et en Italie qu'aux États-Unis (Schleicher, 2006; Jacobs et van de Ploeg, 2006). Ce handicap de classe est exacerbé par le caractère régressif du système de financement de l'enseignement dans de nombreux pays, où les subventions relatives aux études supérieures bénéficient principalement à des jeunes issus de milieux aisés.

La formation tout au long de la vie est plus présente dans certains pays que dans d'autres. Environ 40 % de la population active participe à des activités de formation liées à l'emploi chaque année au Danemark, en Finlande, en Suède, en Suisse et aux États-Unis. En revanche, moins de 10 % des actifs occupés bénéficient d'une formation de ce type chaque année en Europe du Sud et dans certains des nouveaux États membres de l'UE (OCDE, 2006d).

L'Union et ses États membres ont pris des mesures pour améliorer la qualité de leurs systèmes d'enseignement. Des progrès sensibles ont été notamment réalisés depuis qu'a été prise à Bologne, en juin 1999, la décision de créer un Espace européen de l'enseignement supérieur d'ici à 2010. L'Europe ne manque pas d'enseignants et de chercheurs talentueux, mais il faut laisser s'exprimer leur créativité en mettant en œuvre des réformes institutionnelles destinées à renforcer la flexibilité, la diversité et la qualité de l'enseignement. C'est ainsi que pourra voir le jour l'équivalent européen du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT, Institut de technologie du Massachusetts). Néanmoins, créer un tel établissement de toutes pièces, ainsi que l'a proposé l'UE¹⁵, ne permettrait pas de remédier aux problèmes institutionnels de fond. Du reste, l'entreprise ne serait pas des plus aisées – n'oublions pas que le MIT a lutté pour sa survie pendant ses 40 premières années d'existence, et qu'il a failli être absorbé par Harvard à la fin des années 1800. Par ailleurs, les éventuels chevauchements entre cet Institut européen de technologie et d'autres organismes, tels que le Conseil européen de la recherche (CER), devraient être minimisés.

Quels sont les pays les mieux équipés pour venir en aide à ceux qui subissent le contrecoup de la mondialisation?

Les individus ont davantage de chances de trouver un nouvel emploi dans les pays où les dispositifs de garantie de revenu sont plus actifs que passifs, où la durée de versement du niveau maximum de ces prestations est limitée, et où les systèmes de prélèvements et de prestations ne pénalisent pas ceux qui reprennent un emploi. Les dépenses consacrées aux

politiques actives du marché du travail varient fortement entre pays de l'OCDE, mais ce qui compte peut-être davantage que le niveau global des ressources financières utilisées, ce sont les types d'instruments employés. Pour les travailleurs privés d'emploi en raison de l'évolution des échanges, l'aide à la recherche d'emploi et les services de conseil professionnel individualisé sont particulièrement utiles, tandis que les programmes de reconversion doivent être correctement ciblés pour éviter toute déperdition. Les programmes du marché du travail et les dispositifs de garantie de revenu doivent être adossés à des exigences plus strictes de recherche d'emploi, dans le cadre d'une approche fondée sur la notion d'obligations réciproques. Les pays européens où le chômage a reculé le plus fortement au cours des années 90, comme les pays scandinaves, sont ceux qui ont durci les critères d'accès à ces dispositifs et leur application (Grubb, 2000). Si la plupart des pays européens s'orientent vers des interventions actives plus ciblées et l'imposition de conditions plus strictes en matière de recherche d'emploi, la rigueur avec laquelle celles-ci sont appliquées varie considérablement.

L'UE s'est employée à promouvoir une approche communautaire de la gestion du changement structurel par sa *Communication sur la restructuration et l'emploi* et par la création d'un « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » destiné à prêter assistance aux travailleurs touchés par des licenciements de grande ampleur provoqués par la mondialisation. Doté d'un budget annuel maximum de 500 millions EUR, il est entré en fonctionnement en 2007. Ces fonds peuvent être affectés à des mesures d'aide à la recherche d'un emploi, de recyclage, de valorisation de l'entrepreneuriat ou d'aide à l'emploi indépendant, ainsi qu'à certains types de compléments de salaire. Les États membres doivent démontrer que les pertes d'emplois visées ont eu pour cause des « modifications majeures de la structure du commerce mondial ». Le Fonds d'ajustement à la mondialisation complète – et recoupe dans une certaine mesure – les programmes nationaux du marché du travail, le financement est de durée limitée et un cofinancement par les États membres est exigé. Le seul dispositif comparable existant dans la zone OCDE est le *Trade Adjustment Assistance Program* (programme d'aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi en raison de l'augmentation des importations ou de délocalisations, en place aux États-Unis depuis plus de 40 ans. Or, la valeur ajoutée de ce programme semble avoir été des plus limitées, dans la mesure où il offre des mesures d'aide à la recherche d'emploi, de reconversion et de réinstallation du même type que celles qui s'inscrivent généralement dans le cadre des programmes classiques du marché du travail (OCDE, 2005b).

La voie du progrès

Il est clair que les pays de l'UE ont des atouts et des faiblesses différents, si bien qu'aucune recommandation générale n'est envisageable, mais les plus réformistes parmi les pays de l'OCDE et de l'UE ont montré qu'il est possible de renforcer la performance économique et de relever le défi de la mondialisation. Bon nombre des réformes nécessaires relèvent de la responsabilité des autorités nationales et non des institutions européennes, notamment dans les domaines du marché du travail et de la politique d'innovation. Ces aspects sont examinés en détail dans les *Études* par pays. En revanche, l'UE partage la responsabilité des réformes dans certains domaines et elle peut encourager les autorités nationales à en engager par la mise en place de conditions-cadres adéquates reposant sur des études comparatives, par la persuasion et par la diffusion de pratiques exemplaires. La suite de la présente *Étude* se concentre sur le rôle que peuvent jouer les politiques communautaires. Il s'agit en priorité d'approfondir le marché unique, d'éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs, de renforcer la politique de cohésion régionale, de promouvoir le libre-échange et la concurrence,

et de faire face au changement climatique. Les principaux points examinés ici s'inscrivent dans le prolongement des recommandations qui figurent dans l'étude de l'OCDE intitulée *Objectif croissance* (OCDE, 2007a).

Mise en œuvre du marché unique

Le marché interne a apporté des avantages considérables aux citoyens de l'UE. En supprimant les barrières commerciales, il a amélioré les niveaux de vie et donné aux consommateurs accès à un plus large éventail de biens et services. Il a abaissé les coûts des entreprises et, en stimulant la concurrence, a favorisé une baisse des prix, tout en promouvant la qualité, l'innovation et la croissance. Cela étant, il ne s'agit pas encore du « grand marché sans frontières » dont Jacques Delors avait fait un objectif lors de la signature de l'Acte unique européen, en 1987. D'importants obstacles au commerce transfrontalier subsistent. Par exemple, bien que le principe de la reconnaissance mutuelle des produits soit crucial pour le bon fonctionnement du marché unique, les obstacles aux échanges entravent encore dans une certaine mesure le commerce interne. C'est particulièrement le cas dans le secteur des services.

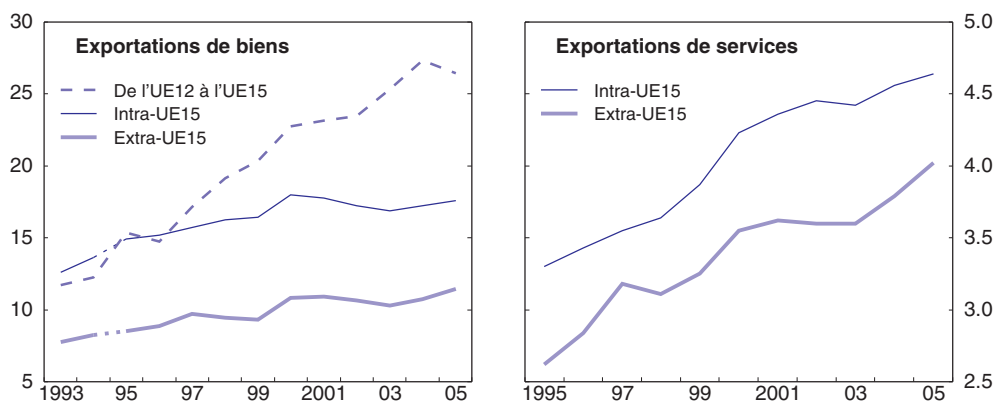
Les économies de l'UE sont de plus en plus intégrées, mais les progrès semblent s'être ralentis (chapitre 2). La plupart des avancées enregistrées dans les domaines des échanges, de l'investissement et de la convergence des prix datent des années 90. Le programme du marché unique aurait besoin d'être relancé. Un marché interne concurrentiel et dynamique permettra d'améliorer durablement les niveaux de vie, facilitera la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et permettra aux entreprises européennes de mieux affronter la concurrence sur les marchés mondiaux. Un marché interne puissant est également nécessaire pour assurer un fonctionnement plus harmonieux de la zone euro (OCDE, 2007b). C'est dans cette optique que la Commission a entrepris un vaste réexamen à l'issue duquel elle présentera son rapport final, au second semestre.

Les services sont le principal domaine où beaucoup reste à faire


Alors que le secteur des services est à l'origine de plus des deux tiers des emplois et de la valeur ajoutée, les échanges internes de services représentent moins de 5 % du PIB (graphique 1.19). Une raison en est que les obstacles réglementaires rendent difficile la

Graphique 1.19. **Exportations de biens et de services**

En pourcentage du PIB



Source : Eurostat; ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084631330448>

prestation de services au-delà des frontières. Certaines dispositions législatives nationales équivalent à des obstacles non tarifaires, tandis que, du fait des différences de réglementation entre les États membres, il est plus difficile d'offrir des services à l'ensemble des citoyens européens. L'impact des obstacles aux échanges de services était déjà reconnu dans le *Rapport Rueff-Armand*, publié en France en 1959, et même probablement avant cette date. Certaines dispositions réglementaires nationales, comme les règles de nationalité et la réglementation de certaines professions, sont manifestement discriminatoires mais elles sont de plus en plus rares et sont souvent annulées par les tribunaux. La plupart des restrictions sont de simples barrières à l'entrée qui s'appliquent aussi bien aux entreprises nationales qu'aux entreprises étrangères. Elles peuvent avoir un caractère explicite, comme les monopoles nationaux ou la limitation du nombre d'écoles de conduite à une pour 15 000 habitants, ou être plus subtiles, comme l'obligation de faire une enquête de marché pour ouvrir un nouveau magasin. Les différences entre les normes de protection des consommateurs, par exemple sous la forme de restrictions en matière de publicité ou de règles applicables en cas de remboursement anticipé d'un emprunt hypothécaire, peuvent constituer un obstacle considérable pour les entreprises qui souhaitent offrir leurs services sur des marchés multiples. Ces obstacles sont encore plus grands pour les entreprises étrangères, même s'ils n'ont théoriquement aucun caractère discriminatoire.

L'Europe perd beaucoup en ayant des marchés de services fragmentés. Cette fragmentation explique en partie la faiblesse des gains de productivité et la lenteur de l'adoption des nouvelles technologies. Au moment où le projet initial de directive sur les services était examiné, on estimait qu'une libéralisation totale du marché des services pourrait majorer le PIB de 0.7 %, au minimum¹⁶. L'emploi s'en trouverait sans doute aussi stimulé. Par exemple, alors qu'on craignait l'inverse, les régions italiennes qui ont libéralisé leur commerce de détail ont vu l'emploi augmenter aussi bien dans les grandes surfaces que dans les petits magasins (Viviano, 2006).

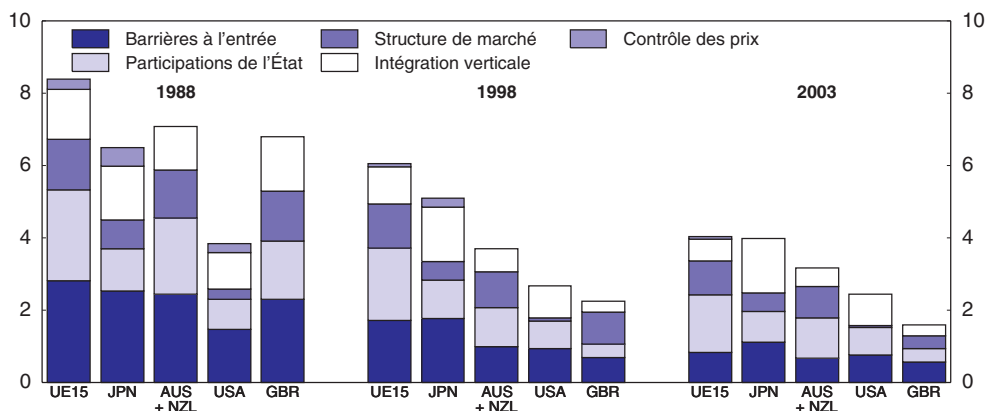
Si les obstacles réglementaires existant dans le secteur des services sont si difficiles à éliminer, c'est parce que souvent ils sont en place, officiellement du moins, pour d'authentiques raisons politiques, comme la sécurité publique ou la protection des consommateurs. Cependant, ils peuvent être sans commune mesure avec leurs objectifs et avoir pour effet de mettre certains prestataires de services à l'abri de la concurrence. La Commission a essayé de battre en brèche ces réglementations nationales en proposant d'appliquer le principe du pays d'origine dans son projet de directive sur les services. L'idée était que les prestataires de services opérant temporairement dans un autre pays pourraient passer outre les restrictions locales en appliquant la législation de leur propre pays. Cette disposition a été repoussée par le Parlement en raisons d'inquiétudes exprimées à l'égard du suivi et d'un possible abus des règles, et a été remplacée par une clause de libre prestation de services calquée sur celle qui figure déjà dans le traité (voir le chapitre 2 pour plus de détails). La directive sur les services qui a finalement été adoptée restreint l'éventail des motifs que les États membres peuvent invoquer pour justifier des restrictions de la prestation de services. De plus, elle fait obligation aux États membres d'évaluer l'ensemble de la législation (à tous les niveaux : central, régional et local) en vue de supprimer les obstacles aux prestataires de services qui sont incompatibles avec la directive. Une procédure de notification a été également instaurée; elle couvre toutes les nouvelles mesures qui rentrent dans le champ de la directive. En ce sens, la directive sur les services constitue un réel progrès, mais elle ne s'attaque pas de front à tous les problèmes. Elle ne couvre pas certains segments du secteur des services, et il existe des exceptions à la clause sur la « liberté de

fournir des services ». Dans ces cas, les réglementations nationales devront encore être remises en question pays par pays, disposition par disposition. Compte tenu du coût et de la lenteur des procédures juridiques dans certains cas, les prestataires de services auront rarement intérêt à le faire. Par conséquent, il convient d'envisager si des actions correctrices plus rapides et moins coûteuses ne sont pas nécessaires. En résumé, les problèmes dans le secteur des services ne sont pas tous résolus.


Les industries de réseau sont une autre priorité

Si elles ne sont pas efficaces, les industries de réseau imposent des coûts plus élevés aux ménages et aux entreprises. Des progrès notables ont été réalisés au cours de la période récente (graphique 1.20), mais le processus de libéralisation a été plus ou moins rapide suivant les branches et les pays. Dans des secteurs comme le transport aérien et les télécommunications, la situation s'est manifestement améliorée, avec une baisse des tarifs et un service de meilleure qualité. D'après une étude, la libéralisation des réseaux s'est déjà traduite par des gains de bien-être représentant 1.9 % du PIB depuis 1990 (Copenhagen Economics, 2006). Néanmoins, les obstacles à la concurrence demeurent importants. Il faut intensifier la concurrence dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des transports routiers, ferroviaires et aériens, de la poste et des télécommunications. Toujours d'après la même étude, les gains de bien-être pourraient pratiquement doubler grâce à une ouverture totale des marchés dans toutes les industries de réseau.

Graphique 1.20. Réforme des industries de réseau
Indicateur variant de 0 à 10, du degré de restriction le plus faible au plus élevé



Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084711618358>

S'il est nécessaire de réglementer certains segments du marché afin d'éviter les abus de pouvoir de monopole, il devrait être possible de laisser jouer la concurrence dans les segments qui ne sont pas des monopoles naturels. Il faut assurer l'accès non discriminatoire des tiers au réseau si l'on veut que la concurrence se développe. Cet objectif peut être difficile à atteindre lorsque les entreprises sont verticalement intégrées ou lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques. La structure du marché doit aussi favoriser les investissements de capacité, mais dans certains cas, cela n'est pas dans l'intérêt du propriétaire du réseau. Si la coordination entre les régulateurs nationaux est insuffisante, il peut se révéler difficile de remédier aux contraintes de capacité aux frontières. Les entreprises publiques et leurs concurrentes privées ne sont pas

à égalité dans certains pays parce que les premières bénéficient de garanties implicites ou d'un régime fiscal privilégié. Des conflits d'intérêt peuvent aussi se présenter lorsque l'État est à la fois propriétaire et régulateur. Ces questions seront examinées au chapitre 2.

Un marché unique des services financiers se met en place, mais beaucoup reste à faire

L'euro et le Plan d'action pour les services financiers ont contribué à une intégration plus étroite des marchés financiers. Dans certains domaines, l'Europe devance désormais les États-Unis sur les marchés mondiaux. Les flux de capitaux ne rencontrent pratiquement pas d'obstacles et l'Europe est sur le point de réaliser un marché unique des services financiers aux entreprises. En revanche, les progrès ont été beaucoup plus modestes en ce qui concerne les services financiers à la petite clientèle. Les services bancaires transfrontaliers restent limités, surtout parce que les divergences entre les législations nationales concernant la protection des investisseurs et des clients obligent à adapter les produits à chaque marché. Le marché du crédit hypothécaire, en particulier, est presque exclusivement national. Le secteur bancaire demeure le premier interlocuteur des entreprises européennes qui ont besoin de capitaux pour se développer, en partie parce que les marchés des titres ne sont pas suffisamment intégrés. Cette question sera examinée de façon plus approfondie au chapitre 3.

Marchés publics – intégrer les services publics au marché unique

Des réductions de coûts considérables pourraient être obtenues en ouvrant plus largement les marchés publics. Environ un quart des contrats de marchés publics sont publiés dans le Journal Officiel de l'UE. Certes, la situation est nettement plus satisfaisante qu'au début des années 90, mais les achats directs à d'autres États sont rares, même si la part des marchés attribués à des filiales de sociétés étrangères est estimée à 30 % de l'ensemble des adjudications (Ilzkovitz *et al.*, 2007).

La réforme du marché intérieur ne doit pas se limiter à combler les lacunes actuelles

La stratégie du marché unique doit surtout consister à faire mieux respecter les principes du marché unique et à réduire le poids de la réglementation. L'application des règles peut être entravée par le coût et la longueur des procédures juridiques. Il faut peut-être mettre à la disposition des citoyens des moyens plus rapides et moins coûteux si l'on veut qu'ils contribuent davantage à la remise en cause des obstacles aux échanges. Simultanément, la Commission s'efforce de réduire les coûts de mise en conformité dans le contexte de son programme Mieux légiférer (chapitre 4). Cela étant, la manière dont les directives sont transposées dans la législation nationale pose toujours problème, dans la mesure où des efforts louables d'harmonisation peuvent être anéantis par un processus de « perfectionnement » (ajout par les pays de dispositions supplémentaires lors de la transposition en droit national); c'est ainsi qu'une initiative majeure concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID) risque d'être vidée de sa substance¹⁷. Lorsque la Commission envisage de nouvelles initiatives, une approche économique, et non juridique, lui permettrait de se concentrer sur les domaines offrant la perspective d'une utilité économique optimale. Il devient plus difficile de choisir le type d'intervention le plus adapté parce que l'élargissement s'est traduit par une plus grande diversité au sein de l'Union et qu'aujourd'hui les obstacles aux échanges sont plus souvent indirects (règles visant un but particulier mais ayant pour effet secondaire de faire obstacle au marché unique). Parfois, l'intervention la plus appropriée peut être l'absence d'intervention, car le processus de négociation entre les États membres peut aboutir à des règles qui sont à la fois imprécises, excessivement coûteuses et insuffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des circonstances.

La politique de la concurrence peut faciliter les progrès dans d'autres domaines

L'amélioration de la politique de la concurrence a renforcé le marché unique. Depuis quelques années, les fusions et les affaires de concurrence sont examinées dans une optique plus économique. La Direction Concurrence de la Commission s'est employée activement à faire en sorte que la politique de la concurrence soit appliquée de façon cohérente par les différents organismes et systèmes judiciaires nationaux et a commencé à se pencher sur des secteurs tout entiers, comme l'énergie et la banque de détail.

Des progrès sensibles ont été accomplis en ce qui concerne certains points faibles du cadre de concurrence. Les États membres ont opté pour une harmonisation souple des programmes de clémence afin de faire en sorte que les multiples programmes ne découragent pas les dénonciateurs. Certains États membres recourent davantage à des sanctions individuelles et pénales dans les affaires de concurrence. Cela est important pour lutter contre les ententes caractérisées. La Commission s'efforce également d'encourager davantage l'application privée du droit de la concurrence. Les actions privées sont rares, en raison surtout des coûts qu'elles engendrent et des difficultés d'accès aux pièces des dossiers. Enfin, la Commission dispose désormais d'une capacité d'analyse économique plus solide et a modernisé ses procédures internes, en créant par exemple un groupe d'évaluation interne qui apporte un « œil neuf » dans les opérations de fusion de grande envergure.

La politique concernant les aides d'État est en cours de réforme, l'approche fondée sur des règles étant délaissée au profit d'un plus large recours aux principes économiques. Tout en restreignant le niveau des aides, la Commission souhaite mieux cibler celles-ci, notamment en faveur de l'innovation et du capital humain, et s'efforce de simplifier les formalités administratives de façon à pouvoir se concentrer sur les mesures qui engendrent le plus de distorsions. C'est là un objectif louable dans son principe, mais si la nouvelle approche n'est pas administrée avec vigilance, elle risque d'ouvrir la voie à une renationalisation de la politique industrielle, avec toutes les conséquences anticoncurrentielles et la surenchère de subventions qui s'ensuivraient.

Les questions de fiscalité deviennent de plus en plus importantes

La fiscalité est de plus en plus souvent citée parmi les obstacles aux échanges et aux investissements transfrontières. Par exemple, bien que l'assiette de la TVA soit en grande partie harmonisée, il existe 120 exceptions strictement nationales. Les charges de TVA liées aux restructurations ont été citées parmi les obstacles à l'intégration financière. D'après une enquête réalisée par la Commission, la moitié des grandes entreprises n'ont pas pris la peine de demander le remboursement de la TVA dans certains cas parce que le processus est trop compliqué et prend trop de temps. Ces questions fiscales sont trop complexes et spécifiques pour pouvoir être traitées ici, mais la Commission continue de s'y atteler.

Comment progresser dans la voie du marché unique

Le débat suscité par la directive sur les services a révélé que le principe du pays d'origine est un moyen politiquement inacceptable d'approfondir l'intégration économique. La confiance dans les régimes réglementaires des autres États membres est insuffisante et la reconnaissance mutuelle totale est considérée par certains comme un nivellement par le bas des normes réglementaires. Aussi, dans certains secteurs, il n'y a guère d'autre solution que de s'attacher à harmoniser les règles une à une, secteur par secteur. L'expérience de l'UE, de même que la négociation de l'Accord sur le commerce intérieur au Canada, témoignent des

difficultés que cela peut soulever. Or, la tâche est devenue d'autant plus difficile que l'Union s'est élargie et qu'en termes d'actions possibles, la plupart des mesures les plus accessibles ont déjà été prises. En revanche, les négociations sur la reconnaissance mutuelle des marchandises non harmonisées sont prometteuses.

Depuis 1997, le traité permet une « coopération renforcée ». Cela étant, cette formule n'a jamais été utilisée, sauf comme menace pour sortir d'une impasse dans des négociations (l'accord de Schengen sur la suppression des contrôles d'identité aux frontières est le meilleur exemple de ce type d'intégration, mais il a été conclu à l'origine en dehors du cadre institutionnel de l'UE)¹⁸. Cette formule peut contribuer à sortir d'une impasse et à réduire ainsi la frustration des pays qui souhaitent aller de l'avant, sans pour autant que les États membres plus prudents se sentent obligés d'adopter ou de rejeter en bloc des réformes qui ne leur conviennent pas tout à fait. Elle peut aussi avoir un effet de démonstration, en mettant en évidence les avantages d'une intégration plus étroite et en encourageant les membres les plus hésitants à signer par la suite. Rien n'empêche les pays de coopérer ou même de convenir d'appliquer le principe du pays d'origine en dehors du cadre du traité, tant qu'il n'est pas en conflit avec celui-ci – le Nord Pool, marché unique de l'électricité, en est un exemple. Mais des dispositifs d'intégration flexibles présentent des risques aussi bien que des opportunités. D'un point de vue économique, la question est analogue à celle des accords de libre-échange dans le domaine du commerce international : le résultat dépend dans une large mesure de la question de savoir si les gains découlant de la création d'échanges parmi les membres qui ont signé l'accord l'emportent sur les éventuels détournements d'échanges par les membres qui ont choisi de ne pas y participer. Et à l'évidence, il y a là également une dimension politique.

Supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs

Le deuxième objectif du programme de réforme devrait être de supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs. Celle-ci peut servir de soupape de sécurité pour les économies qui sont désynchronisées par rapport aux économies voisines, tandis que des travailleurs étrangers peuvent contribuer à stimuler l'innovation et la productivité dans leur entreprise en apportant à celle-ci une optique neuve et des compétences et idées nouvelles. Malgré cela, et en dépit de signes d'une mobilité croissante parmi les travailleurs européens, un tiers des citoyens des anciens États membres estiment que la mobilité des travailleurs est néfaste pour l'économie.

La mobilité entre États membres est très limitée. Seuls 4 % des travailleurs de l'UE ont vécu dans un autre État membre (Karppinen *et al.*, 2006) et à peine 0.1 à 0.3 % de la population d'âge actif change de lieu de résidence au sein de l'Europe en moyenne au cours d'une année. Certes, les différences de langue et de culture rendent les mouvements plus difficiles, mais elles ne sauraient expliquer le faible taux de mobilité. La langueur des marchés du travail dans de nombreux États membres a sans doute été un facteur en cause.

La plupart des obstacles institutionnels qui incitent les gens à rester chez eux ont été supprimés. Le droit des citoyens de l'UE et de leurs familles de vivre et de travailler dans les autres États membres est garanti par le traité. Les Européens ont accès aux services de santé dans n'importe quel État membre. Les prestations de sécurité sociale sont transférables d'un État à un autre, encore que, dans le cas des allocations de chômage, la possibilité de transfert soit plus théorique que réelle. En outre, divers dispositifs facilitent les études à l'étranger. Les obstacles les plus importants qui subsistent sont sans doute les barrières temporaires explicites à l'encontre des immigrants en provenance des nouveaux États membres (chapitre 8). Suivant l'exemple du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Suède, la moitié environ

des États membres de l'UE15 ont supprimé les restrictions touchant les pays qui ont adhéré à l'Union en 2004. Cependant, parmi les pays de l'UE15, seules la Suède et la Finlande ont accordé le libre accès à leur territoire aux immigrants en provenance de Bulgarie et de Roumanie même si d'autres États ont accordé un accès partiel dans certains secteurs), alors que la quasi-totalité des membres de l'UE10 ont ouvert leurs portes. Jusqu'ici, l'élargissement n'a pas entraîné un déferlement de travailleurs comme on l'avait initialement redouté. Tandis que le niveau global des flux migratoires a été plutôt faible, certains pays, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, ont enregistré des entrées très importantes de travailleurs en provenance des nouveaux États membres, principalement en raison du dynamisme de leurs marchés du travail et du fait qu'ils n'ont pas imposé de restrictions. Dans ces pays, les entrées ont contribué à réduire les pénuries de main-d'œuvre et le risque de surchauffe. Les indications disponibles montrent que le taux d'emploi des migrants en provenance des nouveaux États membres dépend de la situation économique générale ainsi que de la flexibilité du marché du travail du pays d'accueil : il est généralement élevé en Irlande et au Royaume-Uni, par exemple, mais relativement faible en Allemagne et en Finlande. Pour la période à venir, les anciens États membres n'ont sans doute pas beaucoup à craindre de l'immigration. D'après une enquête Eurobaromètre, de 5 à 6 % seulement des citoyens de l'UE10 déclarent être susceptibles d'aller dans un autre État membre au cours des cinq prochaines années. Cela représente tout au plus 1 % de la population de l'UE15. Il faut peut-être davantage craindre que les nouveaux États membres, notamment les pays baltes et la Pologne, où les taux d'émigration sont les plus élevés, connaissent un exode des cerveaux. Cependant, la plupart des émigrants en provenance de l'UE10 sont moyennement qualifiés, et non très qualifiés, mais ils occupent principalement des emplois peu qualifiés. Par ailleurs, il s'agit en général de personnes jeunes, célibataires et sans enfants. On ne peut dire combien d'entre eux rentreront dans leur pays lorsqu'ils décideront de fonder une famille.

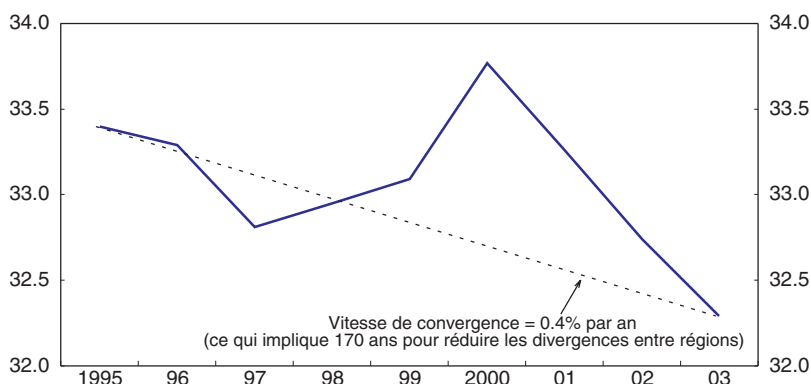
Si les restrictions à l'égard des nouveaux États membres constituent la principale barrière, des améliorations seraient également souhaitables dans d'autres domaines : transférabilité des retraites professionnelles, reconnaissance mutuelle des qualifications, réduction des coûts de transaction sur les ventes de logements et gestion de l'habitat social compatible avec la mobilité.

Une politique régionale plus efficace

La convergence des niveaux de vie entre les différentes régions constitue l'un des principaux objectifs de l'Union européenne depuis sa création, il y a 50 ans. Le budget de la politique régionale ou de cohésion¹⁹ a sensiblement augmenté avec l'adhésion des nouveaux États membres. Il absorbe aujourd'hui environ un tiers du budget de l'UE. Il est impossible de dire ce qui se serait passé en l'absence de fonds régionaux, mais les programmes de cohésion ont abouti à des résultats assez inégaux jusqu'ici. Les disparités régionales ne se résorbent pas ou diminuent tout au plus très lentement (graphique 1.21). Certains pays ont utilisé les fonds de l'UE plus judicieusement que d'autres, par exemple en les consacrant à l'éducation et à des projets d'infrastructure essentiels.

Le budget régional est trop limité (et n'est pas conçu) pour servir de système de péréquation : en pourcentage du PIB, il représente à peu près la moitié du dispositif de péréquation interprovincial canadien, alors que les disparités régionales européennes sont beaucoup plus prononcées. Il doit donc être centré sur des programmes capables de déclencher un processus de croissance autonome. Cet impératif est pris en compte dans le programme de financement pour la période 2007-13, qui repose sur une approche

Graphique 1.21. **Les régions convergent à peine**
Coefficient de variation du PIB par habitant par rapport à l'UE23¹



1. Au niveau NUTS-2 (c'est-à-dire 228 régions), sans Malte et la Pologne.

Source : Eurostat.

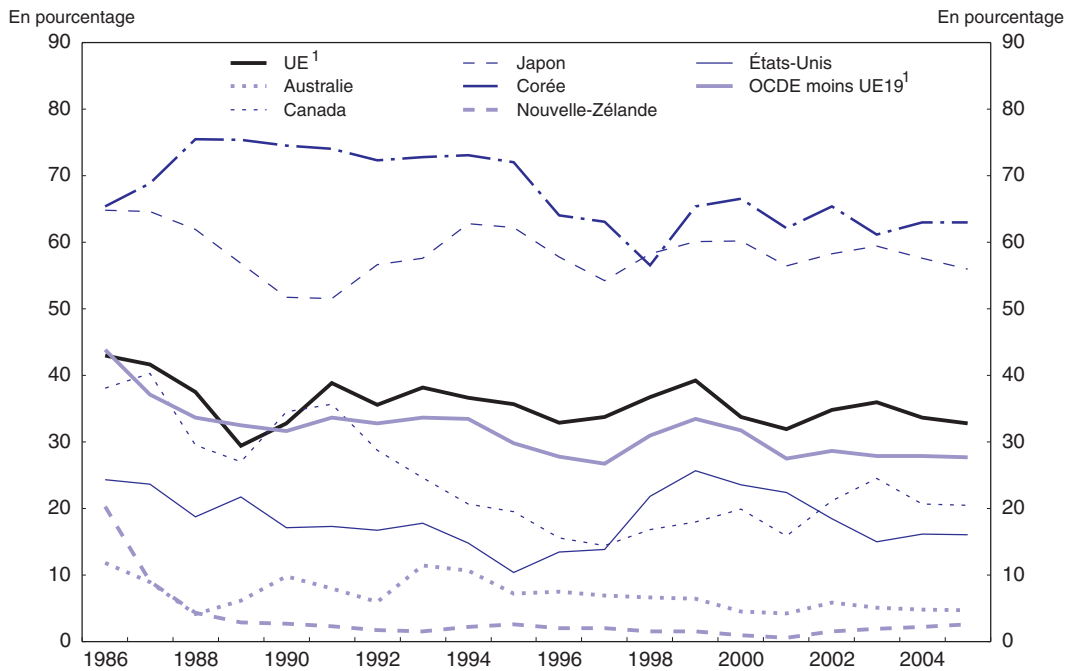
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084714557606>

sensiblement différente de la politique de cohésion. La Commission a décidé de s'abstenir d'examiner en détail des groupes de projets spécifiques et de mettre au contraire l'accent sur les grandes stratégies et priorités nationales. Parallèlement, les prescriptions de cofinancement national ont été assouplies pour les nouveaux États membres. Le système s'apparente donc davantage à une dotation globale. Pour la Commission, l'important est de veiller à ce que les États membres consacrent bien les fonds à des programmes concernant les ressources humaines, la recherche, l'innovation et les infrastructures qui s'inscrivent dans une optique européenne. Par ailleurs, il va falloir réaffecter les fonds au profit des projets qui auront les retombées les plus substantielles. En d'autres termes, la politique régionale serait plus efficace si elle tenait davantage compte des résultats.

Les responsabilités mondiales de l'Europe


Réduire les subventions agricoles...

Le soutien total à l'agriculture représente plus de 1 % du PIB. Il a légèrement diminué ces cinq dernières années, mais son niveau demeure supérieur à la moyenne des autres pays de l'OCDE (graphique 1.22). La Politique agricole commune (PAC) a certes permis de soutenir les revenus agricoles, mais en dépit de réformes substantielles des modalités de prestation du soutien, elle peut encore avoir des effets pervers. Étant donné que les subventions agricoles s'accompagnent de barrières commerciales (sous forme tarifaire), elles limitent les importations en provenance de certains pays en développement (bien que l'accès au marché de l'UE ait été libéralisé pour les pays les plus pauvres). La PAC a tendance à avantager les gros exploitants, elle peut immobiliser des ressources dans un secteur à faible productivité et contraindre les consommateurs à payer plus cher certains produits alimentaires. Alors qu'elle pouvait aller à l'encontre de la politique de cohésion dans la mesure où, dans le passé, ce sont les régions agricoles les plus riches qui en bénéficiaient le plus, l'impact des profondes réformes de 2000 et 2003 n'est pas encore connu. Enfin, s'il existe de nombreux facteurs qui contribuent à des pratiques agricoles plus intensives, dans la mesure où la PAC encourage aussi l'intensification, elle peut nuire à l'environnement – même si elle renferme des dispositions destinées à atténuer les répercussions négatives sur l'environnement.

Graphique 1.22. **Soutien à la production dans l'agriculture**

1. Comprend les membres de l'UE à la date indiquée, ce qui signifie que le nombre de pays varie avec le temps. L'UE19 comprend les pays membres de l'UE et qui sont également membres de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données ESP/ESC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084736521566>

Certaines réformes de la PAC, notamment le remplacement des paiements directs liés à des productions spécifiques par un paiement unique par exploitation, constituent de nettes améliorations et ont réduit certains de ses effets secondaires évoqués ci-dessus. Moins de 1 % de l'aide est aujourd'hui lié à la production en Allemagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Luxembourg et au Royaume-Uni, mais 20 % sont encore couplés en Espagne, en France, aux Pays-Bas et au Portugal. Cependant, on pourrait aller plus loin dans cette voie, étant donné que la PAC renferme encore des éléments qui créent des incitations à produire. Même après les réformes, le soutien des prix du marché demeure important, en particulier en ce qui concerne les tarifs douaniers pour la viande, le lait et le sucre. Les subventions à l'exportation ont été sensiblement réduites, mais restent considérables au regard de la moyenne internationale, puisqu'elles représentent 5 % de la valeur des exportations agricoles. Toutefois, dans son offre au cycle de négociations commerciales de Doha, l'Union européenne a proposé, sous certaines conditions, la suppression progressive de toutes les aides à l'exportation, y compris les subventions à l'exportation. En dépit d'une forte baisse des transferts budgétaires, la moitié environ de l'aide (mesurée par l'estimation du soutien aux producteurs) engendre encore de fortes distorsions sur les marchés (soutien des prix du marché, paiements à la production et aux intrants). Enfin, bien que le régime du paiement unique constitue une réelle amélioration, même les paiements totalement découplés n'éliminent pas complètement les incitations à la produire.

... et faire face au changement climatique

On ne peut que se féliciter des mesures résolues prises par l'UE pour faire face au changement climatique, notamment son système d'échange de droits d'émission de carbone. Une approche fondée sur les mécanismes du marché pour réduire les émissions de gaz à effet de serre est probablement plus efficiente et efficace et a sans doute plus de chances de conduire à des solutions novatrices que les réglementations contraignantes utilisées dans certains pays de l'OCDE. Cela étant, si le système d'échange de droits est une bonne idée, il est manifeste qu'il a connu des difficultés de mise au point dans sa phase expérimentale en raison d'une offre excessive de permis et qu'il se heurte à certains problèmes liés à la structure des marchés (encadré 1.5). Des mesures sont prises pour remédier à ces carences. Une fois que celles-ci auront été éliminées, le système d'échange de l'UE pourrait constituer un modèle pour des marchés similaires dans le monde entier.

Des dispositifs faisant appel aux mécanismes du marché pourraient être utilisés plus souvent dans d'autres domaines. Si les stratégies réglementaires peuvent s'avérer efficaces pour réduire les émissions, leur coût risque d'être excessif. En principe, la façon la plus rentable de réduire les émissions consiste à uniformiser les coûts de dépollution marginaux des différentes méthodes. À titre d'exemple, la réduction des émissions des véhicules automobiles engendre des coûts beaucoup plus élevés que d'autres actions telles qu'une production industrielle plus propre (OCDE, 2004), encore que l'on doive aussi prendre en compte les questions de sécurité énergétique. Il serait possible de recourir à d'autres options, comme la modulation des taxes sur les véhicules en fonction des niveaux d'émission et l'intégration des sociétés pétrolières dans le système d'échange de droits d'émission de carbone (même si les accises sur le carburant assurent déjà une fonction similaire). Certaines incitations inopportunes en faveur du transport, notamment la fiscalité allégée du gazole ou la sous-tarification de l'utilisation de la route par les camions, pourraient également être supprimées car elles agissent directement à l'encontre de l'objectif de réduction des émissions. Il serait également souhaitable que l'UE utilise autant que possible les mécanismes du marché pour atteindre son objectif d'une réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020. Dans le secteur du transport routier, ces mécanismes devraient être complétés par des programmes d'action prévoyant par exemple une offre appropriée de transport public et une amélioration de la planification urbaine.

« Europe libérale » ou « Europe sociale » – un dilemme imaginaire?

La résistance à la réforme peut venir de l'idée que la protection des marchés du travail et des produits est le prix à payer pour préserver le modèle social européen. On a le sentiment que « le chômage observé en Europe serait inacceptable en Amérique, et que l'inégalité observée en Amérique serait politiquement intolérable dans la plupart des pays d'Europe » (Patten, 2005). Cependant, s'il faut effectivement opérer un arbitrage, celui-ci est loin d'être simple. Tout d'abord, il n'y a pas un seul modèle social européen. Sapir (2005), par exemple, distingue entre les modèles nordique, continental, anglo-saxon et méditerranéen. En schématisant quelque peu, les pays nordiques ont réussi à associer une grande égalité des revenus et un faible chômage, alors que les pays méditerranéens obtiennent de moins bons résultats sur les deux plans. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'approche nordique de la « flexicurité » a pris récemment une telle importance dans l'Union, y compris dans la Stratégie rénovée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. En outre, rien ne prouve que la réglementation soit un gage de sécurité. En fait, l'inverse est peut-être vrai – les travailleurs des pays où la législation sur la protection de l'emploi est stricte ont généralement l'impression d'avoir une *moins grande* sécurité de l'emploi que ceux des pays où le marché du travail est

Encadré 1.5. Le changement climatique et le système communautaire d'échange de droits d'émission

Le système communautaire d'échange de droits d'émission de CO₂ a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 2005. Ce système de plafonnement et d'échange est l'un des instruments utilisés par l'UE pour honorer l'engagement qu'elle a pris, aux termes du Protocole de Kyoto, de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport à leur niveau de 1990 sur la période 2008-12¹. Il concerne plus de 10 000 installations de combustion et d'installations grosses consommatrices d'énergie, à l'origine de plus de 40 % des émissions de CO₂ de l'UE. Chaque État membre présente un Plan national d'allocation qui définit un plafond d'émission pour chaque installation (et qui doit être approuvé par la Commission). Les entreprises qui dépassent leur quota doivent acquérir des droits supplémentaires auprès de celles qui parviennent à réduire leurs émissions (ou peuvent, dans une mesure limitée, les compenser par des mécanismes de crédit fondés sur des projets).

Il faut se féliciter que l'UE ait mis en place un système fondé sur les mécanismes du marché pour s'attaquer aux émissions de gaz à effet de serre. En principe, il est plus efficace de laisser le marché fixer le prix des émissions de carbone pour réduire celles-ci que de recourir à des réglementations contraignantes comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Malheureusement, cette bonne idée a connu quelques difficultés de mise au point. Cela étant, il faut bien reconnaître que la phase pilote (2005-07) a précisément un caractère expérimental et qu'il s'agit jusqu'ici du plus grand marché de droits d'émission. Le principal problème est dû au fait que les pays ont attribué trop de permis : en 2005, par exemple, les entreprises se sont vu attribuer en moyenne 4 % de quotas de plus que ceux dont elles avaient besoin. Lorsque le marché a constaté qu'il y avait eu une surallocation de quotas, le prix des émissions de carbone sur le marché a diminué de moitié en l'espace de quelques jours et est tombé depuis à 1 euro la tonne, après avoir atteint 30 euros la tonne². Cela tient en partie à un manque d'information sur les niveaux d'émission antérieurs vérifiés pour chaque installation, rendant plus difficile un contrôle effectif des projets. Seuls trois pays ont attribué moins de quotas que leurs émissions effectives. Un système dans lequel les États membres disposent d'une marge de manœuvre considérable pour attribuer les permis risque d'aboutir au dilemme du prisonnier : quoi que fassent les autres pays, un pays aura toujours intérêt à être moins restrictif à l'égard de ses entreprises. Dans ce cas, les pays qui font le plus d'efforts pour réduire les émissions finissent par opérer des transferts en faveur de ceux qui n'en font pas.

Il est probable que le système d'échange, joint au niveau élevé des prix de l'énergie, a encouragé une certaine réduction des émissions, mais il est difficile d'en évaluer la contribution relative puisque l'on ne sait pas quelles auraient été les émissions autrement³. En tout état de cause, que la surallocation de permis ait été due à une tentative des autorités nationales de favoriser leurs entreprises ou à une sous-estimation des réductions d'émissions que le système allait encourager, la conclusion est que le plafonnement devra être beaucoup plus strict pour la deuxième période (2008-12).

Les Plans nationaux d'allocation pour la seconde phase, présentés à la fin de 2006, font aussi apparaître des allocations excessivement généreuses. La Commission a accepté 18 d'entre eux jusqu'ici, mais après avoir exigé d'importantes réductions, allant jusqu'à 50 %, par rapport aux plafonds proposés par les États membres en question. Cette rigueur est tout à fait justifiée⁴. Le système ne sera pas efficace tant que le plafond d'émission ne sera pas suffisamment bas pour être vraiment contraignant. À terme, cependant, ce marchandage entre les États membres et la Commission n'est probablement pas viable. Des méthodes d'allocation harmonisées et des décisions indépendantes concernant l'attribution des quotas seront sans doute nécessaires. C'est le type d'approche qui est envisagé pour la seconde phase.

D'autres questions devraient aussi être examinées : 1) la concurrence est faussée par le fait que les règles applicables aux nouveaux venus sont différentes suivant les pays. Par exemple, une nouvelle centrale électrique à cycle combiné au gaz naturel recevra (gratuitement) environ 105 %

Encadré 1.5. Le changement climatique et le système communautaire d'échange de droits d'émission (suite)

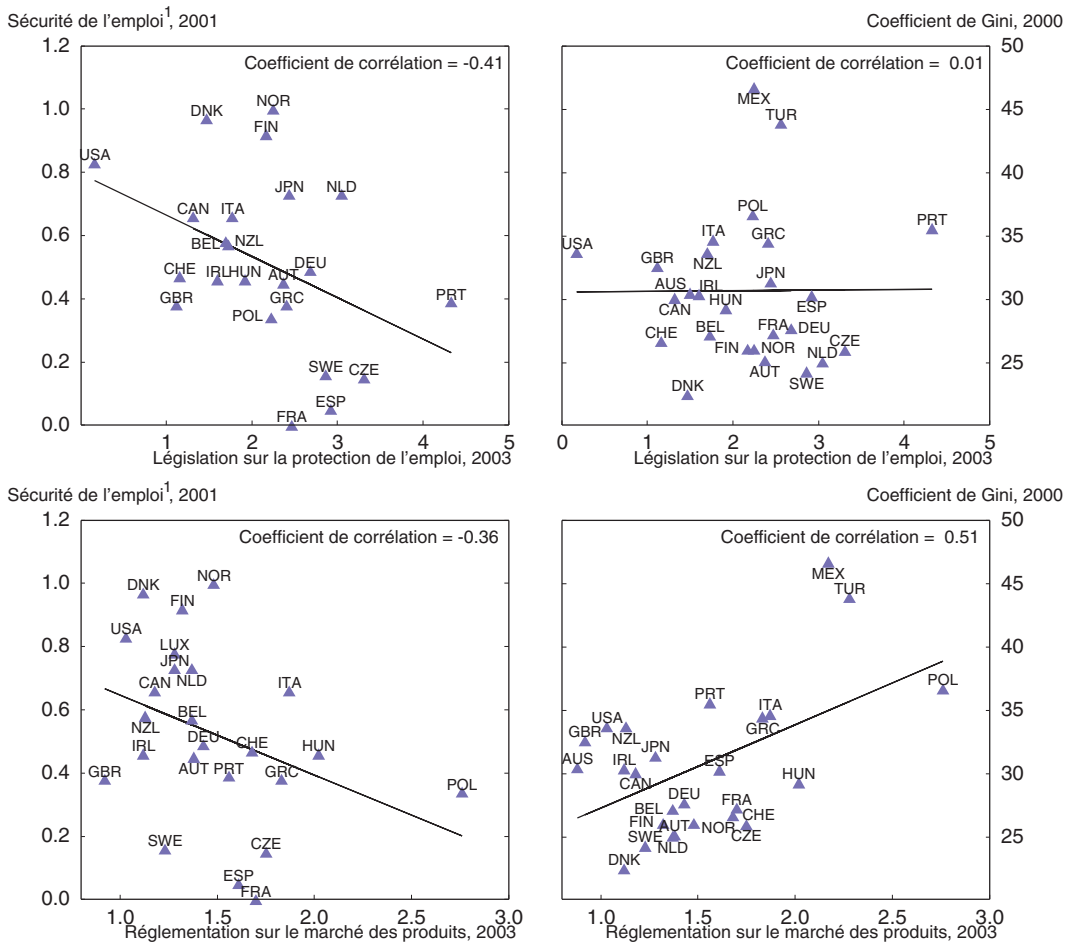
des quotas dont elle a besoin en Allemagne, alors qu'elle en recevra 82 % au Danemark et n'en recevra pas du tout en Suède (Egenhofer et al., 2006); 2) les installations obtiennent généralement leurs quotas gratuitement, ce qui incitera moins les nouveaux venus à investir dans des technologies moins polluantes (les pays ne seront autorisés à mettre aux enchères que 10 % de leurs quotas durant la phase opérationnelle 2008-12, contre 5 % pendant la phase pilote); 3) une installation qui ferme perd généralement ses droits, sans pouvoir les transférer à une nouvelle installation, ce qui incite à maintenir en service des installations polluantes; 4) le fonctionnement du système après 2012 demeure incertain, si bien qu'une entreprise qui envisage de réaliser un investissement à long terme ne sait pas dans quelles conditions elle sera incitée à réduire ses émissions de carbone. Cependant, au début de 2007, le Conseil a décidé de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici à 2020 et de 30 % si un accord intervient entre les principaux émetteurs (chiffres à comparer à la réduction de 8 % pour la période 2008-12 retenue aux termes du protocole de Kyoto). Aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne le partage des charges entre les membres de l'UE, ni la question de savoir si l'objectif doit avoir un caractère contraignant; 5) plusieurs secteurs, notamment celui des transports, ne sont pas couverts par le système d'échange de droits mais la Commission a l'intention d'y assujettir les transports aériens dès 2011; 6) la phase pilote ne concerne que les émissions de dioxyde de carbone, et non les autres gaz à effet de serre comme l'hémioxyde d'azote et le méthane, encore que certains pays prévoient de les prendre en compte dans la seconde phase. Une stratégie portant sur « 6 gaz » permettrait sans doute de réduire notablement le coût marginal de la réduction des émissions, par comparaison avec une stratégie ne concernant que le dioxyde de carbone; une stratégie de réduction des émissions multi-gaz présente l'avantage de permettre une meilleure liaison entre le système d'échange de droits et un mécanisme de crédit fondé sur des projets, couvrant des projets de réduction des émissions d'autres gaz que le CO₂ (encore qu'il existe certains obstacles pratiques à cet égard, notamment de fortes marges d'incertitude dans le suivi des émissions de certains gaz à effet de serre); 7) il faudrait améliorer l'information et la transparence des marchés – les chiffres des émissions ne sont publiés qu'annuellement et certains pays ne sont pas encore connectés aux registres électroniques; 8) la taille minimum des installations est sans doute trop faible – par exemple, au Royaume-Uni, 80 % des plus petites installations sont à l'origine de seulement 6 % des émissions (Buchner et al., 2006). Les coûts de mise en conformité de ces installations l'emportent probablement sur les avantages de leur inclusion dans le dispositif.

Ces questions sont actuellement examinées, dans le contexte du réexamen du système d'échange de droits d'émission, par un groupe de travail qui fera rapport au milieu de 2007. Fin 2007, la Commission publiera des propositions de législation concernant la troisième période d'échange qui commencera en 2013. Si les problèmes peuvent être résolus, notamment par une réduction des quotas et par la mise aux enchères des permis au lieu de leur attribution directe, le système communautaire d'échange de droits pourra servir de modèle pour des dispositifs similaires dans le monde entier.

1. D'après les prévisions les plus récentes de l'Agence européenne pour l'environnement, à politiques et mesures inchangées, en 2010, les émissions seront inférieures de 2 % environ à leur niveau de 1990. Si des mesures supplémentaires sont prises, elles pourraient être inférieures de 6 % à leur niveau de 1990 (toutefois, ces chiffres ne prennent pas en compte les plafonds fixés dans les Plans nationaux d'allocation pour la 2^e période d'échange).
2. Le prix des émissions pour 2008 reste d'environ 16 euros la tonne, ce qui signifie que les marchés s'attendent à ce que les plafonds soit plus contraignants pendant la seconde phase (2008-12).
3. Voir Ellerman et Buchner (2006). Ces auteurs estiment que le système d'échange de droits a peut-être réduit les émissions de 50 à 200 millions de tonnes, alors que la surallocation aurait atteint 80 millions de tonnes en 2005.
4. Pour les pays dont les Plans nationaux d'allocation ont été approuvés, le plafond moyen est inférieur aux émissions de 2005 alors que les installations sont plus nombreuses dans la seconde phase.

plus flexible (graphique 1.23). Les Danois, par exemple, ne sont guère protégés contre le licenciement mais sont pratiquement certains d'avoir un emploi, même s'ils ne savent pas précisément quel emploi (et ils se sentent protégés dans l'intervalle par des aides au revenu généreuses, étayées par de fortes obligations mutuelles applicables aux demandeurs d'emploi). La réglementation anticoncurrentielle ne garantit pas une plus grande égalité de revenu ou une moindre pauvreté²⁰. Le principal enseignement est que la libéralisation et la réforme – qui ne signifient pas une déréglementation totale mais simplement la suppression des restrictions anticoncurrentielles injustifiées – ne mettent pas forcément en péril les objectifs sociaux de l'Europe. Il y a des moyens plus efficaces d'atteindre ces objectifs. Ainsi, des politiques bien conçues en matière de prélèvements obligatoires et de transferts sont un préalable pour un résultat optimal. La politique d'éducation a aussi un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre le désavantage social (Machin, 2006). Ces initiatives peuvent faire en sorte que les réformes axées sur la croissance améliorent le bien-être de tous, et notamment des catégories défavorisées.

Graphique 1.23. La réglementation ne répond pas toujours aux objectifs sociaux



1. La sécurité de l'emploi est un indice synthétique des réponses à des enquêtes auprès des travailleurs sur leur sentiment de sécurité dans l'emploi (Eurobaromètre et ISSP).

Source : Eurobaromètre et ISSP; Förster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 22; calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/084777668040>

Notes

1. L'Europe compte 29 % des 2 000 plus grandes entreprises mondiales, ce qui correspond peu ou prou à son poids relatif dans le PIB mondial. Elle tient son rang dans la plupart des secteurs de l'économie mondiale sauf dans le domaine des technologies de l'information (TI), où les États-Unis ont une confortable avance (selon une étude de 2007 réalisée par McKinsey, citée dans l'édition du 8 février 2007 de *The Economist*).
2. Cette étude traitant de l'UE dans son ensemble, les différences entre pays seront souvent escamotées et certaines affirmations seront peut-être perçues comme des généralisations sans nuance. Dans la mesure où nous avons voulu éviter d'alourdir le texte en multipliant les formules du type « de nombreux pays » ou « certains États membres », nous demandons au lecteur de ne pas perdre de vue que la plupart des affirmations figurant dans cette étude souffriront des exceptions. Ces points sont abordés dans les *Études* par pays.
3. Pour avoir une vue d'ensemble de la question, on pourra se référer à O'Mahony et van Ark (2003) ainsi qu'au numéro de janvier 2007 de la publication *National Institute Economic Review*. Comme le montrent ces deux sources, les différences de méthode statistique, telles que l'utilisation d'indices de prix hédoniques, n'expliquent pas totalement l'écart de performance entre l'UE et les États-Unis.
4. Voir CESifo (2007) pour une discussion et des exemples.
5. Les indicateurs utilisés ici sont basés sur l'avantage comparatif révélé (ACR) tel qu'il a été défini par Balassa (1964). *Grosso modo*, déterminer un ACR consiste à mesurer le poids relatif d'un produit donné dans les exportations totales d'un pays et à le comparer avec le poids relatif de ce même produit dans la totalité des exportations mondiales. Les indicateurs d'ACR sont ramenés à une échelle allant de -1 à +1. Une valeur de +1 signifie que le pays examiné est le seul exportateur mondial du produit considéré. Un ACR de -1 signifie au contraire que le pays examiné n'exporte pas ce produit. Enfin, un ACR égal à zéro signifie que le poids relatif du produit considéré dans les exportations totales du pays est le même que son poids relatif dans la totalité des exportations mondiales. Les ACR sont calculés à un niveau de désagrégation très fin, pour 1 033 catégories de biens et 11 catégories de services, à partir de statistiques commerciales de 2004. Tous les coefficients de corrélation sont des coefficients de corrélation des rangs de Spearman. Voir Rae et Sollie (2007) pour obtenir de plus amples informations sur la méthode utilisée et un plus large éventail de résultats.
6. Des calculs similaires ont été effectués pour d'autres groupes de pays, tels que les « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine), et individuellement pour l'Inde et la Chine. Les conclusions globales qui s'en dégagent sont identiques, même si les positions relatives des pays diffèrent parfois. Ainsi, la Corée et le Japon sont beaucoup plus exposés à la concurrence des économies dynamiques d'Asie du Sud-Est qu'à celle de la Chine et de l'Inde. L'UE12 dans son ensemble est davantage exposée à la concurrence des BRIC qu'à celle des économies dynamiques d'Asie. Des calculs ont également été effectués à un niveau de désagrégation moins poussé, correspondant à 33 catégories de biens et 11 catégories de services. Là encore, les résultats obtenus sont globalement similaires, même si les positions relatives des pays peuvent varier sensiblement pour ceux dont les exportations sont fortement concentrées sur un petit nombre de produits, comme l'Irlande, l'Islande et la Norvège. Dans le cas de ces pays, les résultats obtenus à partir des données plus finement ventilées sont probablement les plus fiables.
7. Hormis les redevances et les services financiers, qui ne sont généralement pas considérés comme des éléments du processus d'externalisation internationale. Si l'on considère la *variation* du solde des échanges de services aux entreprises au cours des dernières années, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et l'Inde ont enregistré une augmentation, tandis que l'Allemagne et la France ont vu leur solde se dégrader (Amiti et Wei, 2005).
8. La Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et le Royaume-Uni affichent tous un niveau d'importations d'« autres services », hors redevances et services financiers, inférieur à 2,5 % de leur PIB, sachant que la médiane de l'UE est égale à 3,3 % du PIB.
9. Cette partie constitue une très brève synthèse d'une multitude de travaux empiriques. On trouvera dans le corps du texte des références à des études plus approfondies.
10. L'indicateur de LPE de l'OCDE (qui mesure la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi) a pu être calculé pour les quatre nouveaux États membres qui font également partie de l'OCDE. Dans leur cas, la valeur de l'indicateur est faible et comparable à celles obtenues pour l'Irlande et le Royaume-Uni. Des observations ponctuelles concernant les autres nouveaux États membres de l'UE laissent à penser qu'ils se caractérisent également par un cadre réglementaire peu contraignant (Boeri et Garibaldi, 2006).

11. Plus précisément, la Commission européenne conclut dans cette étude que des systèmes de négociation salariale moins centralisés, un taux de syndicalisation plus faible et un recours plus important aux politiques actives du marché du travail tendent à rendre les salaires réels plus réactifs à l'évolution du chômage. À la suite d'un choc de productivité, les salaires s'ajustent plus rapidement lorsque les taux de remplacement assurés par les prestations sociales sont bas, lorsque les contrats temporaires font l'objet d'une protection de l'emploi plus limitée, et lorsque les négociations salariales au niveau des entreprises sont plus courantes.
12. Le projet sur la flexibilité des salaires a établi deux indicateurs de la flexibilité du salaire réel : un indice brut et un indice corrigé des erreurs de mesure. Les résultats respectifs sont globalement cohérents, encore que, pour la France, les données brutes révèlent une flexibilité des salaires beaucoup plus forte que ne l'indiquent les données ajustées. Dans ce rapport, on a utilisé les indices ajustés, jugés préférables par les auteurs.
13. Dans le classement fréquemment utilisé – quoique sujet à controverse – de l'Université Jiao Tong de Shanghai, on trouve parmi les 20 premiers établissements 2 universités du Royaume-Uni mais aucun autre établissement européen. L'université d'Europe continentale la mieux placée arrive en 41^e position. D'après le classement publié par le *Times Higher Education Supplement*, 42 des 50 premières universités sont établies dans des pays dotés d'un système d'enseignement anglo-saxon. L'Europe continentale ne compte que 4 universités parmi les 50 premières (2 en France et 2 en Suisse). Il convient de noter que ces classements tendent à accorder davantage d'importance à la recherche qu'à l'enseignement.
14. Les chiffres relatifs à l'Europe concernent l'UE19 et ne prennent pas en compte les flux intrarégionaux, afin de permettre d'évaluer la situation de l'Europe en tant qu'entité unique. Si l'on prend en compte les étudiants originaires des pays non membres de l'OCDE, le poids de l'Europe en tant que destination des étudiants étrangers se hisse à 32 %. Néanmoins, ces statistiques sont fondées sur la nationalité et non sur le fait de savoir si les étudiants sont « loin de chez eux », de sorte qu'elles semblent inclure un grand nombre d'étudiants issus de familles qui vivent en Europe depuis des années mais qui n'ont jamais acquis la nationalité de leur pays de résidence (on peut citer à titre d'exemple les nombreux Nord-Africains qui étudient en France). Il convient donc d'interpréter ces chiffres avec prudence.
15. L'Institut européen de technologie (IET) proposé serait une « université virtuelle » sans campus, consistant en un réseau de communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) associant des universités, des organismes de recherche ainsi que des entreprises publiques et privées. Un comité directeur sélectionnerait les CCI, qui seraient créées pour une période comprise entre sept et quinze ans. Des diplômes de niveau post-licence ou doctoral seraient délivrés par l'IET, conformément aux règles en vigueur dans l'État membre concerné. Son financement serait assuré essentiellement par l'UE et, dans une modeste mesure, par le secteur privé.
16. Voir les études citées à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/studies_fr.htm.
17. MiFID désigne la directive concernant les marchés d'instruments financiers. Voir McCreevy (2007) pour une analyse critique de la manière dont celle-ci est mise en œuvre dans les États membres.
18. Le principe de coopération renforcée, énoncé dans le Traité d'Amsterdam (1997), a été révisé dans le Traité de Nice (2000). La coopération renforcée doit concerner un minimum de huit pays, doit rester ouverte à tout pays qui souhaite participer, ne doit pas établir de discrimination entre les participants et les non-participants et ne peut être utilisée qu'en dernier ressort. Elle doit tendre à favoriser la réalisation des objectifs du traité et être approuvée par le Conseil (vote à la majorité qualifiée). Le projet de Constitution européenne contenait des mesures destinées à faciliter le recours au mécanisme de la coopération renforcée.
19. Politique régionale et politique de cohésion sont ici synonymes, même si, selon la terminologie de Bruxelles, la politique régionale est une composante de la politique de cohésion.
20. Des analyses économétriques plus rigoureuses confirment les corrélations simples décrites dans le texte ou ne mettent en évidence aucun lien entre la LPE et la réglementation des marchés de produits, d'une part, et la sécurité de l'emploi et l'inégalité des revenus, de l'autre (Nicoletti et al., 2001; Clark et Postel-Vinay, 2005). On peut évidemment faire valoir que le lien de causalité est à double sens, si bien que les pays où les travailleurs ont un sentiment d'insécurité ont plus de chances de mettre en place une législation sur la protection de l'emploi. Cela étant, la LPE est stricte depuis de nombreuses années, parfois depuis des décennies, et elle ne semble pas avoir remédié au problème de l'insécurité d'emploi ressentie par les travailleurs.

Bibliographie

- Aghion, P. et P. Howitt (2006), « Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 2-3.
- Amiti, M. et S.J. Wei (2005), « Fear of Service Outsourcing: Is it Justified? », *Economic Policy*, avril.
- Balassa, B. (1964), « The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal », *Journal of Political Economy*, 72.
- Bassinini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, Paris.
- Bayoumi, T., D. Laxton et P. Pesenti (2004), « Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment », *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, n° 182, New York.
- Boeri, T. et P. Garibaldi (2006), « Are Labour Markets in the New Member States Sufficiently Flexible for EMU? », *Journal of Banking and Finance*, n° 30.
- Buchner, B., C. Carraro et A.D. Ellerman (2006), « The Allocation of European Union Allowances: Lessons, Unifying Themes and General Principles », *Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper*, n° 116.2006.
- CESifo (2007), « Economic Nationalism », chapitre 6 de *EEAG Report on the European Economy*.
- Clark, A. et F. Postel-Vinay (2005), « Job Security and Job Protection », *CEP Discussion Papers*, 678, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- CE (Commission européenne) (2006a), « The Contribution of Wage Developments to Labour Market Performance », *European Economy, Special Report*, n° 1, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2006b), *European Innovation Scoreboard 2006*, Bruxelles.
- Conway, P., D. De Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- Copenhagen Economics (2006), *The Potential Gains from Full Market Opening Across Network Industries*.
- Denis, C., K. McMorrow et W. Röger (2004), « An Analysis of EU and US Productivity Developments », *DG-ECFIN Economic Papers*, n° 208, Commission européenne, Bruxelles.
- Denis, C., K. McMorrow et W. Röger (2006), « Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU », *DG-ECFIN Economic Paper*, n° 254, Commission européenne, Bruxelles.
- Dickens, W. et al. (2006), « The Interaction of Labor Markets and Inflation: Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project », document non publié.
- Egenhofer, C., N. Fujiwara, M. Åhman et L. Zetterberg (2006), *The EU Emissions Trading Scheme: Taking Stock and Looking Ahead*, European Climate Platform.
- Ellerman, A.D. et B. Buchner (2006), « Over-Allocation or Abatement? A Preliminary Analysis of the EU Emissions Trading Scheme Based on the 2005 Emissions Data », *MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Report*, n° 141.
- Eurostat (2006), « Salaires minima », *Statistiques en bref*, 9/2006 (et 7/2005).
- Fontagné, L. et J.H. Lorenzi (2005), « Désindustrialisation, délocalisations », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, n° 55.
- Gómez-Salvador, R., J. Messina et G. Vallanti (2004), « Gross Job Flows and Institutions in Europe », *ECB Working Paper*, n° 318.
- Grubb, D. (2000), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits », *OECD Economic Studies*, n° 31.
- Havik, K. et K. McMorrow (2006), « Global Trade Integration and Outsourcing: How Well is the EU Coping with the New Challenges? », *DG-ECFIN Economic Paper*, n° 259, Commission européenne, Bruxelles.
- Ilzkovitz, F., A. Dierx, V. Kovacs et N. Sousa (2007), « Steps towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st century. A Contribution to the Single Market Review », *DG-ECFIN Economic Paper*, n° 271, Bruxelles.
- Jacobs, B. et F. van der Ploeg (2006), « How to Reform Higher Education in Europe », *Economic Policy*, juillet.
- Karpinnen, J., E. Fernandez et H. Krieger (2006), « Geographical Mobility: Challenges and Opportunities », *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*.

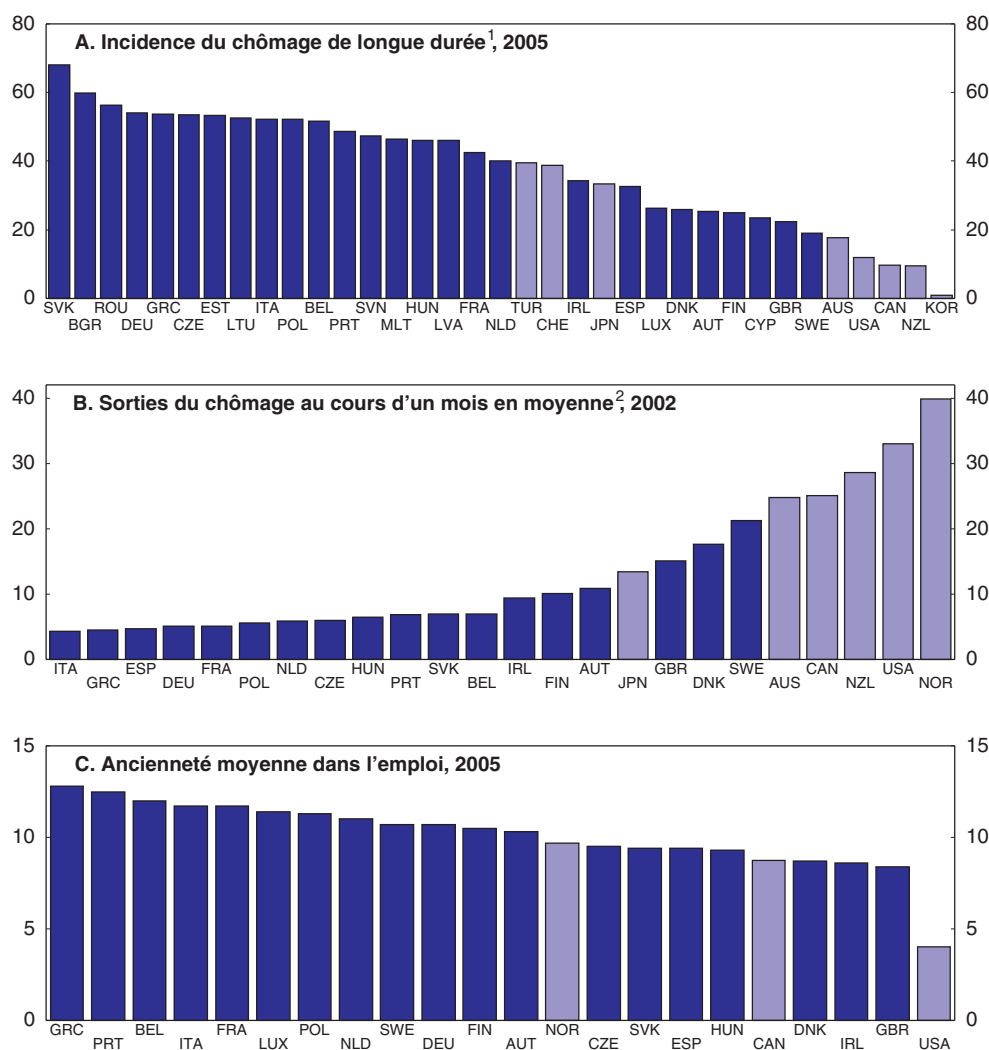
- Machin, S. (2006), « Social Disadvantage and Éducation Experiences », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 32, Paris.
- McCreevy, C. (2007), « Integration of Financial Markets in the Context of Globalisation », discours prononcé devant le High Level City Group, Londres, 20 février.
- Navaretti, G.B., D. Castellani et A.C. Disdier (2006), « How Does Investing in Cheap Labour Countries Affect Performance at Home? France and Italy », *CEPR Discussion Paper*, n° 5765.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 312, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, Paris.
- OCDE (2001), « Productivité et dynamique de l'entreprise : Leçons à tirer des micro-données », chapitre VII des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, Paris.
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, Paris.
- OCDE (2005a), « The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: the Case of the United States and the European Union », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 432, Paris.
- OCDE (2005b), « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable? », chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006a), *Objectif croissance*, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006c), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, Paris.
- OCDE (2006d), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance*, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Zone Euro*, Paris.
- O'Mahony, M. et B. van Ark (dir. pub.) (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, Commission européenne, Bruxelles.
- Patten, C. (2005), *Not Quite the Diplomat*, Penguin Books, Londres.
- Rae, D. et M. Sollie (2007), « Globalisation and the European Union: Which Countries are Best Placed to Cope? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- Rapport Rueff-Armand (1959), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Imprimerie nationale, Paris.
- Rincon, A. et M. Vecchi (2003), « Productivity Performance at the Company Level », chapitre V du rapport *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, M. O'Mahony et B. van Ark (dir. pub.), Commission européenne, Bruxelles.
- Sapir, A. (2005), « Globalisation and the Reform of European Social Models », document de référence destiné à une réunion informelle du Conseil ECOFIN, consultable sur le site Internet www.bruegel.org.
- Schleicher, A. (2006), « The Economics of Knowledge: Why Éducation is Key for Europe's Success », *Lisbon Council Policy Brief*.
- Viviano, E. (2006), « Entry Regulations and Labor Market Outcomes: Evidence from the Italian Retail Trade Sector », *Bank of Italy Economic Working Papers*, n° 594.

ANNEXE 1.A1

Indicateurs de flexibilité du marché du travail

Le graphique 1.A1.1 présente un certain nombre d'indicateurs de flexibilité du marché du travail dont il est question dans le chapitre.


Graphique 1.A1.1. Indicateurs de mobilité de la main-d'œuvre



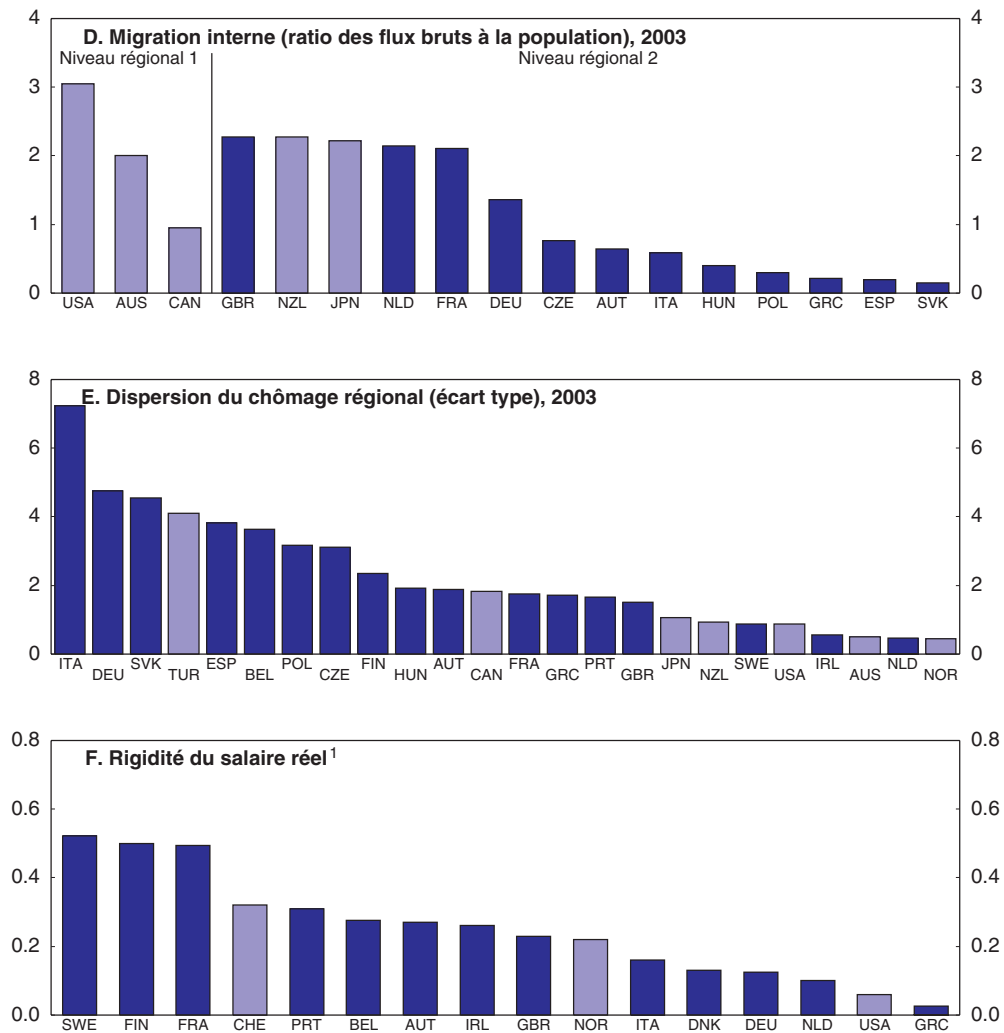
1. Rapport des personnes au chômage depuis au moins 12 mois au nombre total de chômeurs.

2. En pourcentage du chômage total.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active; OCDE (2004, 2006), *Perspectives de l'emploi*; Eurostat; US Bureau of Labor Statistics; Statistique Canada.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085063651610>

Graphique 1.A1.1. Indicateurs de mobilité de la main-d'œuvre (suite)



1. L'indicateur varie de 0 (personne ne subit de rigidité) à 1 (tous les travailleurs sont potentiellement affectés).

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*; Eurostat; Dickens et al. (2006), « The Interaction of Labor Markets and Inflation: Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085131806683>

Afin de construire un indicateur composite de flexibilité, une analyse en composantes principales a été effectuée sur ces six indicateurs, auxquels ont été ajoutés les deux suivants :

- le niveau du NAIRU en 2005, en tant qu'indicateur du taux de chômage structurel;
- le taux d'emploi des travailleurs sans qualifications en proportion du taux d'emploi des travailleurs qualifiés, destiné à donner une indication de l'aptitude du marché du travail à employer des personnes se trouvant à la marge de la population active.

Les données manquantes ont été remplacées par la moyenne de l'ensemble des pays, si bien que les composantes principales ne sont pas affectées. Les résultats de l'analyse sont présentés dans le tableau 1.A1.1. Seules les quatre premières composantes principales sont indiquées, étant donné qu'elles expliquent ensemble 85 % de la variation des données et que

Tableau 1.A1.1. Composantes principales des indicateurs de flexibilité du marché du travail

	Composante ¹			
	1	2	3	4
Valeur propre	3.74	1.39	0.90	0.80
Proportion de la variance expliquée	0.47	0.17	0.11	0.10
Proportion cumulée de la variance expliquée	0.47	0.64	0.75	0.85
Vecteurs propres :				
Incidence du chômage de longue durée	-0.45	0.07	0.31	0.27
Sorties du chômage	0.44	0.14	-0.26	-0.20
Ancienneté dans l'emploi	-0.29	-0.56	0.30	0.05
Migration interne	0.40	-0.03	0.16	0.01
Dispersion du chômage régional	-0.41	0.20	-0.16	-0.28
Rigidité du salaire réel	-0.00	-0.58	-0.66	0.37
NAIRU en 2005	-0.33	-0.12	-0.33	-0.68
Taux d'emploi des travailleurs non qualifiés par rapport à celui des travailleurs qualifiés	0.27	-0.51	0.39	-0.44

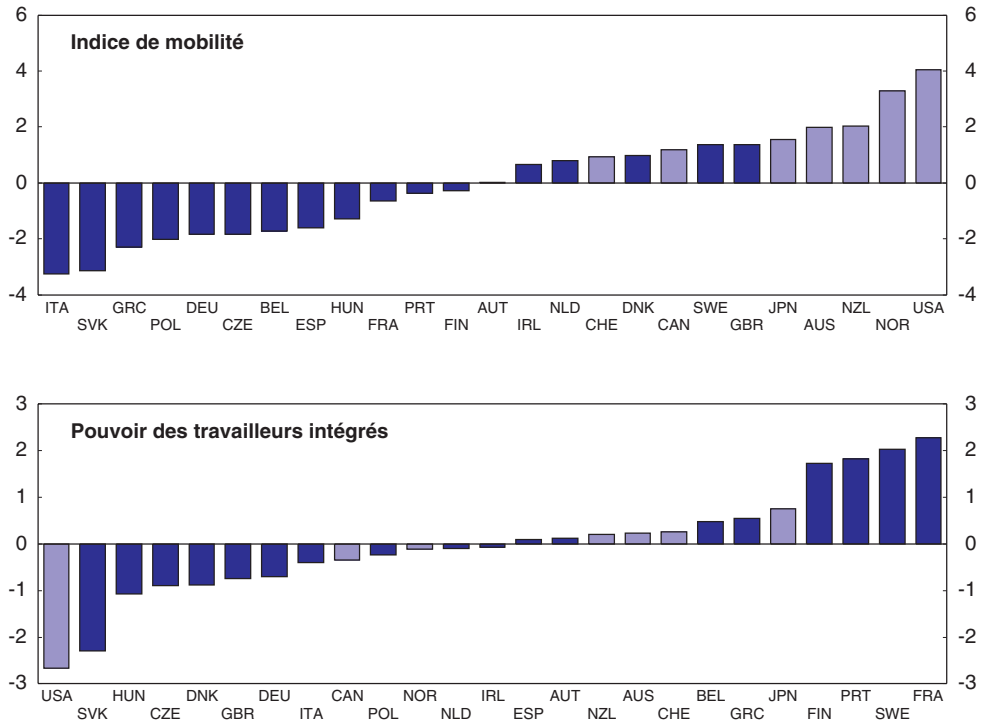
1. Seules les quatre premières composantes sont indiquées.


les quatre autres composantes sont sans doute assimilables à du bruit aléatoire. Dans la première composante, toutes les variables à l'exception de la rigidité du salaire ont le signe attendu, au sens où une valeur plus élevée implique une plus grande flexibilité du marché du travail. Le poids de la rigidité du salaire est voisin de zéro. Ainsi, la première composante principale peut être interprétée comme un indice composite de flexibilité.

La deuxième composante attribue un poids important à l'ancienneté dans l'emploi, à la rigidité du salaire réel et au taux d'emploi des travailleurs sans qualifications, les autres variables ayant un poids peu élevé. On peut considérer, dans une optique économique, que cette composante mesure le pouvoir des travailleurs intégrés sur le marché du travail. Si ces derniers ont un pouvoir considérable par rapport aux travailleurs qui ne sont pas intégrés, les symptômes en seront une plus grande aptitude à protéger les salaires réels, une moindre tendance à être licencié ou à démissionner (d'où une plus grande ancienneté dans l'emploi) et une plus grande difficulté des travailleurs non intégrés à accéder à l'emploi. Les autres composantes principales (3-8) sont difficiles à interpréter d'un point de vue économique.

Les deux indicateurs composites représentés dans le graphique 1.A1.2, correspondent *grosso modo* aux distributions *a priori* dans lesquelles les marchés du travail sont les plus flexibles et les travailleurs intégrés ont le plus de pouvoir.

Graphique 1.A1.2. Composantes principales



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085133054817>

Chapitre 2

Vers une union toujours plus étroite? Pour aller plus loin dans le marché unique

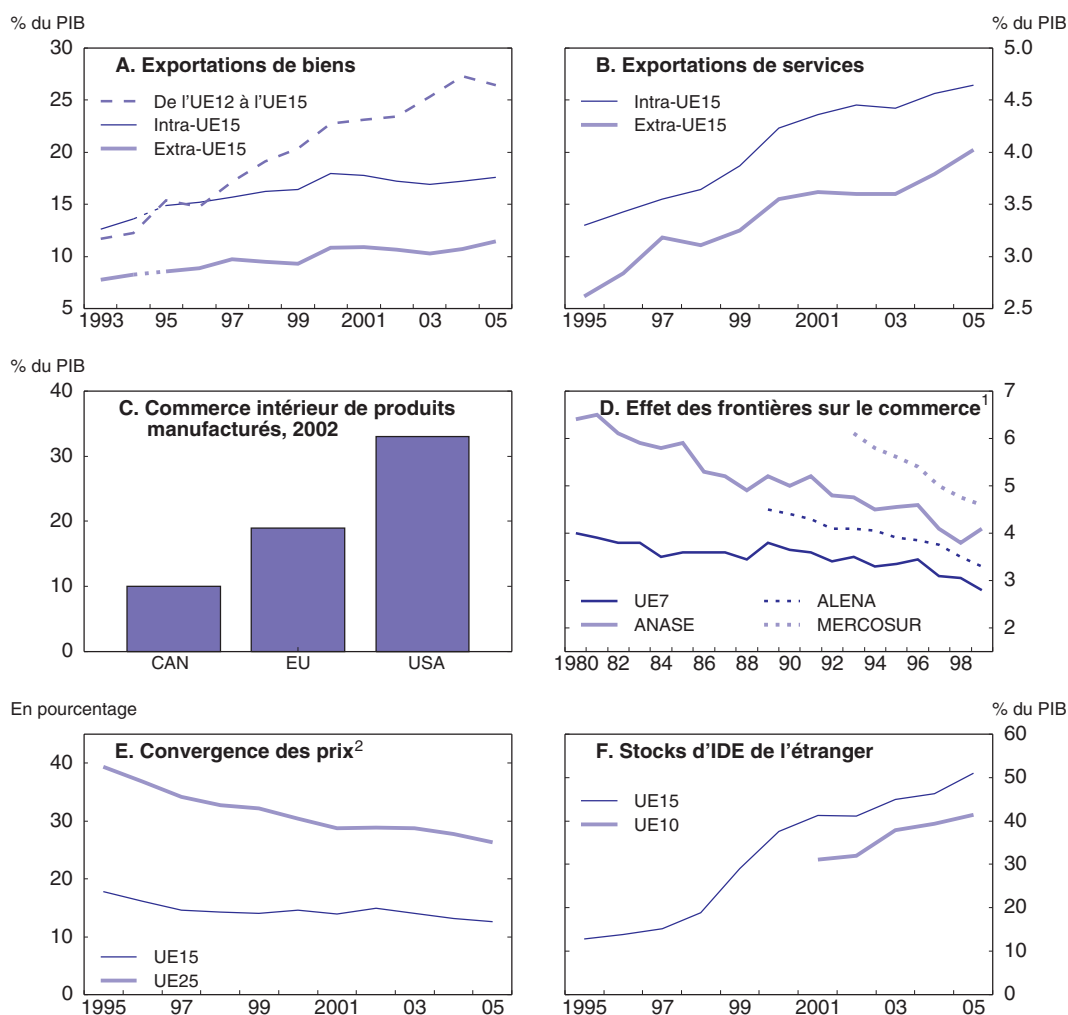
Le présent chapitre porte sur le marché intérieur. Il s'intéresse plus particulièrement au commerce des services, principal domaine dans lequel de nouveaux progrès sont nécessaires, et examine l'impact possible de la directive « services ». Il passe également en revue certaines industries de réseau – énergie, télécommunications et ports. La libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz est indispensable pour favoriser un renforcement de la concurrence et une intégration plus poussée des marchés.

Le marché unique s'est révélé très bénéfique pour les citoyens de l'UE. En abolissant les obstacles aux échanges, il a permis aux consommateurs d'avoir accès à un plus large éventail de biens et services, souvent moins chers et de meilleure qualité. Pour les entreprises, il a élargi le choix de fournisseurs, ce qui les a aidées à être plus concurrentielles sur les marchés mondiaux. Le marché unique a contribué à renforcer la concurrence, stimulant ainsi l'innovation, l'entrepreneuriat et la croissance. Grâce à l'harmonisation des normes techniques et à l'application du principe de reconnaissance mutuelle pour les produits, les entreprises ne doivent plus se conformer, la plupart du temps, qu'à un seul ensemble de règles. Les nouveaux règlements concernant les marchés publics ont ouvert les marchés aux entreprises des autres États membres et ont permis aux administrations de réduire les coûts de prestation des services publics. Le processus du marché unique a également créé un effet de sillage, induisant d'autres réformes telles que la libéralisation de certaines industries importantes, une réduction de la participation de l'État et diverses autres réformes structurelles. La mise en place du marché unique a également été une contrepartie nécessaire de la création de l'euro. En effet, la viabilité de la monnaie commune passait par une intégration économique et financière poussée (OCDE, 2007).

Il est difficile de chiffrer avec précision les gains que l'on peut attribuer au marché unique, essentiellement parce que le principal de ces gains – une concurrence accrue, avec la croissance économique continue qu'elle favorise – est très difficilement mesurable. Néanmoins, la Commission a estimé que le programme de mise en place du marché unique s'était traduit par une augmentation de plus de 2 % du revenu des Européens, et ce chiffre est probablement en deçà de la réalité. D'autres études ont montré que le marché unique a contribué à multiplier par quatre l'investissement direct étranger (IDE) à l'intérieur de l'Europe, qu'il a stimulé l'IDE vers l'Europe – les entreprises étrangères voulant tirer parti du marché intérieur –, ainsi que la productivité dans divers secteurs de l'économie, et qu'il a fait baisser les marges¹.


Bien que le processus d'intégration économique se poursuive, certains signes indiquent qu'il s'est ralenti (graphique 2.1). Par exemple, la part des échanges de biens entre les pays de l'UE15 dans le PIB a augmenté pendant une bonne partie des années 90, mais depuis elle semble avoir atteint un palier. Cela s'explique en partie par des facteurs cycliques, et la reprise économique en cours pourrait relancer les échanges entre les États membres. Rapportées au PIB, les exportations des pays de l'UE12 vers ceux de l'UE15 ont plus que doublé depuis 1993 mais là encore, la progression est plus lente depuis 2000. De même, le biais national – c'est-à-dire la tendance des consommateurs de l'UE à acheter des biens produits dans leur propre pays – a diminué entre le milieu des années 90 et 2000 mais s'est stabilisé depuis (Bruegel, 2006). Le commerce des services entre États membres de l'UE est en expansion mais il demeure faible (graphique 2.1, partie B).

Une comparaison internationale révèle que le commerce intérieur des produits manufacturés est plus important en Europe qu'entre les provinces canadiennes, bien qu'il soit sensiblement moindre qu'entre les États des États-Unis (graphique 2.1, partie C). L'intégration commerciale peut également être jugée en fonction de l'ampleur de l'effet

Graphique 2.1. **L'intégration du marché unique s'est ralentie**

1. Montre l'ordre de grandeur de la réduction du commerce attribuable aux frontières nationales. Par exemple, si le commerce était uniquement basé sur le revenu et la distance entre les marchés de sorte que les frontières nationales, les barrières linguistiques, etc. n'aient aucun effet, alors, en 1999, le commerce entre les pays membres de l'UE7 (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et pays du Benelux) « aurait » dû être 2.8 fois plus important que ce qu'il a été.
2. Coefficient de variation de l'indice du niveau comparatif de prix de la consommation finale des ménages.

Source : Eurostat; ONU, base de données statistiques sur le commerce des marchandises (COMTRADE) et calculs de l'OCDE; Mayer, T. et S. Zignago (2005), « Market Access in Global and Regional Trade », CEPII Working Paper 2005-02.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085162881734>

frontalier, qui mesure le degré de réduction des échanges imputable aux frontières géographiques une fois pris en compte les autres facteurs tels que la distance entre les marchés. Selon cette mesure, le commerce intérieur entre les sept membres les plus importants de l'UE est relativement bien intégré par rapport à celui qu'on constate dans le cadre d'autres unions douanières comme l'ALENA (graphique 2.1, partie D). Néanmoins, l'effet des frontières reste sensible en raison d'obstacles liés aux politiques et aux institutions, à quoi s'ajoutent des barrières linguistiques et culturelles intrinsèques. Les pays de l'UE7, par exemple, ont des échanges trois fois moins importants que si le revenu relatif et la distance entre les marchés étaient les seuls déterminants du commerce.

Les niveaux de prix convergent, mais là encore le rythme de la convergence semble avoir ralenti (graphique 2.1, partie E). En moyenne, les prix pratiqués dans les nouveaux États membres rattrapent la moyenne européenne, mais dans certains pays comme l'Irlande ou l'Italie ils sont allés au-delà. La dispersion des prix des biens pouvant faire l'objet d'échanges internationaux semble être plus grande en Europe qu'entre les villes des États-Unis (Rogers, 2002)². Bien que de nombreux facteurs entrent en jeu à cet égard, notamment les écarts de niveaux de revenu, la dispersion des prix est susceptible de dénoter une concurrence et une intégration du marché insuffisantes dans certains secteurs comme celui des services, et dans diverses industries de réseau.

La situation est analogue en ce qui concerne les flux d'investissement étrangers. Le stock d'investissements directs transfrontaliers entre les pays de l'UE15 a augmenté, passant de moins de 10 % du PIB lors de la mise en place du marché unique à environ 50 % du PIB aujourd'hui (graphique 2.1, partie F). L'expansion a été surtout enregistrée dans les années 90, alors que se multipliaient les fusions et acquisitions au niveau mondial, mais l'activité a plafonné depuis. S'agissant des industries de réseau, où les fusions-acquisitions revêtent une importance particulière car il n'est souvent pas rentable de créer un nouveau réseau de toutes pièces, la part des fusions-acquisitions transfrontalières n'a progressé que modérément depuis le début des années 90 (Ilzkovitz *et al.*, 2007).

Dans ce contexte, l'Union se trouve confrontée au défi de relancer la dynamique du marché unique. C'est dans cet esprit que la Commission a entrepris un examen approfondi du marché intérieur. Elle a publié un rapport provisoire (CE, 2007a) et son rapport final est prévu pour l'automne 2007. Le présent chapitre passe en revue les principaux domaines où des choses restent à faire, en s'intéressant plus particulièrement aux services et à certaines industries de réseau essentielles. Dans le prochain chapitre, il sera question des marchés financiers.

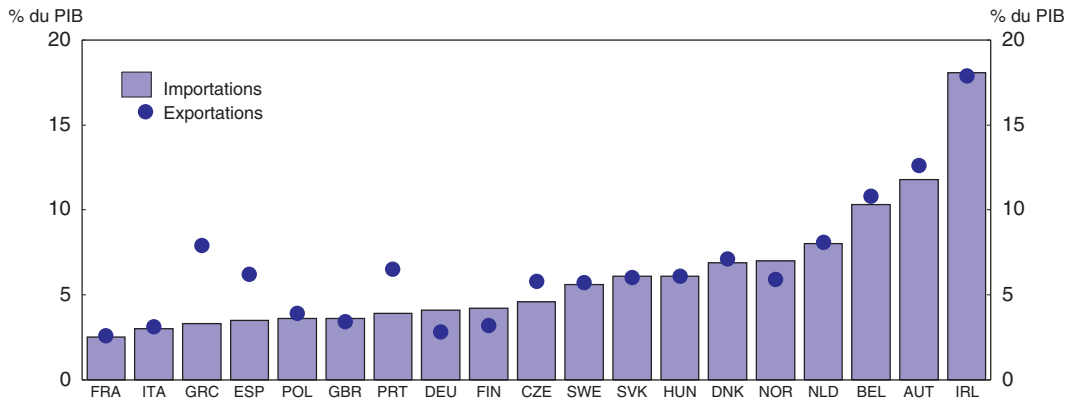
Le marché unique des services

Dix ans après l'achèvement prévu du marché intérieur, l'objectif d'un marché unique des services pour l'Union européenne est loin d'avoir été atteint. Si le secteur des services fournit un peu plus des deux tiers de l'emploi et de la valeur ajoutée, le commerce intérieur des services représente en revanche moins de 5 % du PIB (graphique 2.1, partie B) – dont plus de la moitié est attribuable au tourisme et aux transports. L'ampleur du commerce des services varie considérablement parmi les États membres (graphique 2.2). La faiblesse des échanges de services peut s'expliquer dans une certaine mesure par la nature même des services, dont bon nombre nécessitent la présence physique du prestataire, de sorte que l'implantation locale se révèle utile, surtout quand le facteur linguistique est important. Toutefois, le développement de l'Internet et la baisse des coûts des communications et des voyages ont facilité les choses à cet égard. Une autre explication est que les obstacles réglementaires compliquent la prestation de services à travers les frontières. De nombreuses lois nationales équivalent en fait à des obstacles non tarifaires aux échanges tandis que les *disparités* réglementaires entre les pays membres entravent la vente de services à tous les citoyens européens.

L'insuffisance de la concurrence ralentit l'amélioration de la productivité. Dans le secteur des services, la croissance de la productivité du travail a chuté dans les années 90, et elle est plus lente que dans les pays qui ont fait preuve d'une plus grande détermination à libéraliser (tableau 2.1)³. Les pays de l'UE appliquent des réglementations relativement

Graphique 2.2. Le commerce intérieur des services est très variable

Exportations et importations de services à destination/en provenance d'un autre pays de l'UE25, 2004¹



1. Luxembourg : exportations = 74 % du PIB, importations = 47 % du PIB.

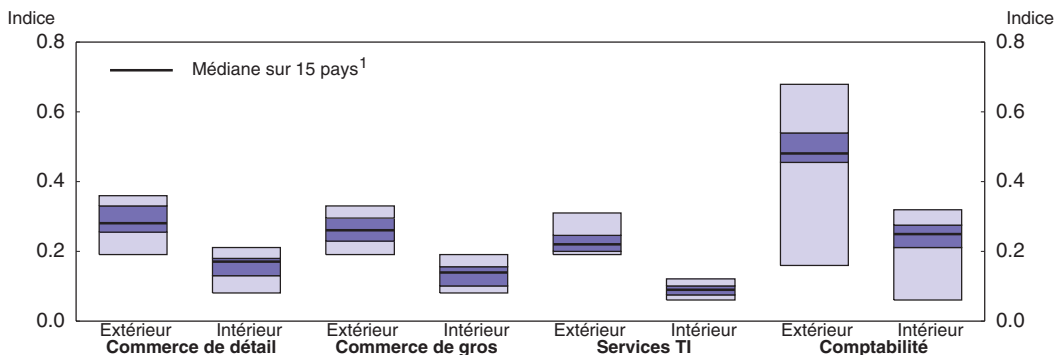
Source : OCDE, Statistiques du commerce international des services – base de données en ligne.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/085175461686>

strictes aux marchés de produits, même si l'on constate de grandes différences entre eux (graphique 1.14) – le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, par exemple, ont des régimes réglementaires relativement légers. Dans le secteur des services, les entreprises locales sont en général confrontées à des obstacles moins importants à l'exercice de leurs activités que les entreprises d'un autre État membre (graphique 2.3)⁴. Cependant, il y a un certain nombre de bonnes choses à relever dans les performances de l'Europe en matière de productivité. Ainsi, dans les transports et les communications, la productivité a progressé plus rapidement qu'aux États-Unis depuis 1995, ce que l'on pourrait attribuer à la libéralisation très poussée des télécommunications ainsi que des transports aériens et routiers en Europe.

Graphique 2.3. Restrictions au commerce intérieur des services dans l'UE15

Un indice plus élevé indique une réglementation plus stricte



1. Les zones foncées désignent les deux quartiles du milieu (du 25^e au 75^e percentile) et les zones claires correspondent aux deux quartiles extrêmes.

Source : Copenhagen Economics (2005), « Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services », étude commandée par la Commission européenne, DG Entreprise, Bruxelles.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/085208218626>

Tableau 2.1. **Croissance de la productivité du travail dans le secteur des services**Production par salarié, variation annuelle moyenne en pourcentage, 1995-2003¹

Activités	UE14 ²	États-Unis	Australie	Canada	Corée	Nouvelle-Zélande	Norvège	Danemark	Suède	Royaume-Uni	
Commerce de gros et de détail	1.0	4.4	3.0	2.7	3.7	1.3	5.3	1.8	2.7	2.6	
Restauration et hôtellerie	-1.2	0.8	1.1	0.2	1.6	-1.4	0.9	-2.5	1.9	0.2	
Transports, entreposage et communications	4.2	3.0	4.1	2.7	6.8	4.3	4.4	5.1	3.4	4.0	
Finance et assurances	2.2	4.5	3.2	1.9	5.3	5.8	3.5	2.8	2.0	2.6	
Immobilier et services aux entreprises	-1.5	0.7	0.4	-0.8	-4.0	-3.7	-1.8	-1.4	-1.9	1.0	
Total, services marchands	0.9	2.5	2.6	1.6	2.9	0.5	2.7	1.3	1.2	2.2	
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	4.3	3.7	5.4	0.8	8.0	9.1	4.8	1.5	1.0	6.5	
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	0.3	-0.4	0.4	0.3	-1.8	0.6	0.4	0.2	0.5	0.8	
Total, ensemble de l'économie	1.1	1.9	2.0	1.4	3.6	0.8	1.6	1.4	2.1	1.8	
	Autriche	Belgique	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Espagne
Commerce gros et de détail	2.4	1.2	2.3	0.3	0.8	3.3	0.8	2.7	1.7	0.9	0.1
Restauration et hôtellerie	0.7	-0.5	0.6	-0.7	-6.3	2.6	-1.5	-1.1	-1.4	-1.8	-1.4
Transports, entreposage et communications	1.3	1.4	4.0	3.0	6.9	8.4	2.5	5.2	3.5	3.9	2.0
Finance et assurances	0.0	0.2	7.6	-1.2	3.5	4.7	0.9	-0.5	1.5	13.0	1.9
Immobilier et services aux entreprises	-2.6	-0.4	-1.9	-1.4	-1.8	-2.5	-2.6	-5.1	-0.8	-0.8	-2.7
Total, services marchands	0.6	1.0	1.7	0.0	1.4	2.6	0.0	0.0	1.0	2.1	-0.1
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	6.0	4.5	5.8	3.4	4.3	4.3	5.8	4.5	3.2	4.6	5.4
Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels	-0.7	-0.3	-0.2	0.6	0.0	1.4	0.1	-0.7	-0.4	0.0	0.6
Total, ensemble de l'économie	1.5	1.1	1.9	0.9	1.4	3.0	0.6	0.7	0.6	1.7	0.5

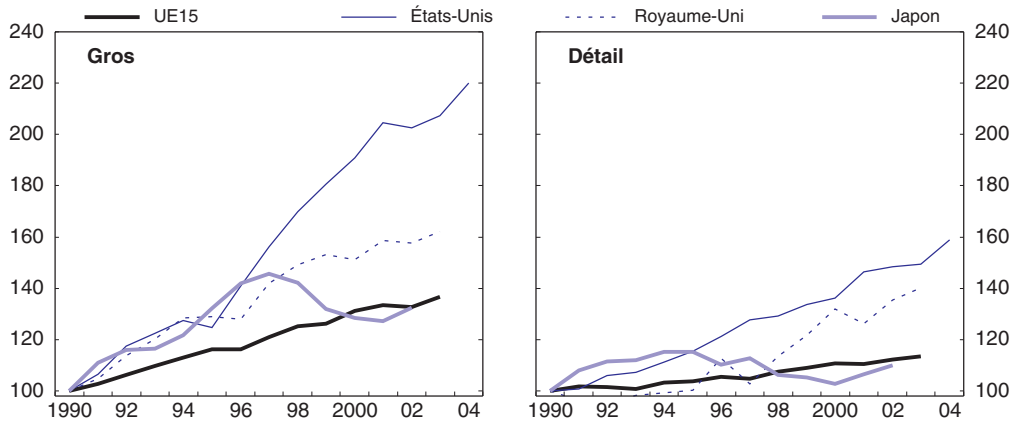

1. Ou année disponible la plus proche.

2. UE15, hors Irlande.

Source : OCDE, base de données pour l'analyse structurelle (STAN).

Graphique 2.4. **Productivité dans le secteur de la distribution**

Indice 1990 = 100

Source : Groningen Growth and Development Centre, 60-Industry Database, septembre 2006 (www.ggd.cnet).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085245482335>

Le secteur de la distribution constitue un bon exemple de l'impact d'une réglementation anticoncurrentielle. Le commerce de gros et de détail a été un important moteur de la croissance de la productivité aux États-Unis et dans certains pays scandinaves, mais les pays de l'UE en général ont progressé plus lentement (graphique 2.4). Les restrictions visant les heures d'ouverture des magasins et l'établissement des nouveaux magasins ont freiné l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux systèmes de gestion des stocks, tandis qu'en raison de la limitation de la taille des magasins, il a été plus difficile de réaliser des économies d'échelle. Selon certaines estimations, la productivité du secteur de la distribution est environ 30 % plus faible dans la zone euro qu'aux États-Unis⁵. Une concurrence moins développée contribue également à la viscosité des prix, de sorte que les prix de détail en Europe changent moins souvent qu'aux États-Unis. Dhyne *et al.* (2005) attribuent cette situation à une moins grande utilisation des TIC et un nombre d'hypermarchés plus réduit qu'aux États-Unis. Ironie du sort, il est possible que l'excès de réglementation ait un effet également restrictif sur l'emploi même si de nombreux pays invoquent justement la protection de l'emploi comme l'un des principaux objectifs des obstacles réglementaires qu'ils maintiennent. Des données intéressantes se dégagent d'une réforme partielle du secteur de la vente au détail réalisée en Italie en 1998 (loi Bersani). En comparant des circonscriptions voisines – l'une où l'ouverture de magasins de taille importante est facilitée et l'autre où les restrictions demeurent fortes –, Viviano (2006) parvient à la conclusion que l'emploi dans le secteur de détail a augmenté sensiblement dans la première. L'emploi dans les petits magasins a également augmenté, probablement du fait que les grands supermarchés constituent un pôle d'attraction pour les petits points de vente.

En 2002, la Commission a dressé un long catalogue des obstacles aux échanges transfrontaliers de services (CE, 2002), dont un certain nombre d'exemples sont énumérés dans le tableau 2.2. Plusieurs de ces restrictions étaient discriminatoires car elles visaient les ressortissants étrangers. Par exemple, quelques pays imposaient des obligations de nationalité aux actionnaires, aux dirigeants et aux personnels dans certaines professions réglementées, par exemple les géomètres-experts. Des exigences de résidence étaient également imposées, par exemple en vertu de la règle selon laquelle la moitié des membres du conseil de direction devaient être résidents du pays d'accueil. Cependant, les

Tableau 2.2. Exemples d'obstacles au commerce transfrontalier des services

Obstacles à l'entrée	Quelques exemples nationaux
Monopoles nationaux et autres limites quantitatives	Services postaux, vente d'alcool au détail; numerus clausus (un opticien pour 10 000 habitants; une auto-école pour 15 000 habitants).
Exigences de résidence ou de nationalité visant les dirigeants et le personnel des entreprises	Exigences de nationalité pour les notaires, les géomètres, les ingénieurs; exigence de résidence pour les membres du conseil de direction.
Exigence d'établissement des prestataires de services dans le pays d'accueil	Agences de travail intérimaire, transporteurs et entreposeurs de vins, agents en brevets, laboratoires d'analyses cliniques.
Exigence d'établissement unique	Le propriétaire d'un laboratoire médical ne peut pas être propriétaire d'un autre laboratoire dans un autre État membre.
Dégrouper ou restrictions visant les activités multiples	Dans les professions libérales et les services financiers; les agences immobilières ne peuvent pas faire de la gestion de biens.
Licences et régimes d'autorisation préalable	Services financiers, diverses professions, services de sécurité privés, boulangeries, organisateurs de foires commerciales.
Limites territoriales applicables à une licence	Recouvrement de créances, transports, services de sécurité privés.
Analyse de la demande du marché ou des besoins économiques	Impossibilité d'ouvrir un magasin si cela risque d'avoir un impact sur les magasins existants du centre-ville.
Obligation pour l'entreprise d'adopter une certaine structure, y compris un nombre minimum de salariés	Juristes et auditeurs. Les juristes et les auditeurs doivent être constitués en société à responsabilité limitée.
Reconnaissance des qualifications	Malgré les directives de la CE, des problèmes subsistent pour les professionnels dans de nombreuses industries.
Qualifications professionnelles dans l'exercice de professions réglementées qui ne sont pas réglementées dans tous les États membres	Titre spécifique pour les services qui consistent à éditer des documents du droit du travail qui n'existent dans aucun autre État membre.
Restrictions du recours au travail intérimaire	S'applique à tous les secteurs dans certains États membres.
Disparité des normes techniques	Limite de poids et de taille des véhicules de transport; véhicules de transport de fonds; autocars touristiques; matériel de chantier; équipements de laboratoire.
Propriété des véhicules de transport	Interdiction de louer un poids lourd immatriculé dans un autre État membre.
Publicité et promotion	Interdiction de publicité pour certains services professionnels; restrictions visant le contenu et les heures de diffusion de la publicité.
Traitement fiscal défavorable	Les frais de formation professionnelle ne sont déductibles de l'impôt que si la formation est dispensée dans le pays d'imposition.
Remboursement de la TVA	Diverses exceptions à la règle selon laquelle la TVA doit être acquittée dans le pays d'établissement (par exemple, entreprises de déménagement); les déclarations de TVA doivent généralement être faites sur formulaire papier.
Obligation de disposer d'un compte dans une banque locale	Cela suppose la présentation d'une déclaration de résidence, qui entraîne l'obligation de déclaration de revenus et d'autres coûts administratifs.

Source : Commission européenne (2002), *L'État du marché intérieur des services*, Bruxelles.

règles ouvertement discriminatoires sont de moins en moins nombreuses et elles sont en général invalidées par les tribunaux. La plupart des autres restrictions sont de simples barrières à l'entrée qui s'appliquent indifféremment aux entreprises locales et étrangères. Elles peuvent être explicites – monopoles nationaux ou numerus clausus (pas plus d'un opticien pour 10 000 habitants, par exemple) – ou plus subtiles, par exemple, l'obligation de réaliser une étude de la demande avant de pouvoir ouvrir un nouveau supermarché. Il existe également tout un éventail de règles anticoncurrentielles qui s'appliquent aux marchés de produits : formalités administratives (notamment licences), différences de normes techniques (régissant l'équipement de laboratoire ou les autocars touristiques, par exemple), restrictions d'ordre juridique (certaines professions, comme les juristes, devant s'adapter à des structures juridiques différentes selon les pays). Une part importante de ces restrictions diverses émanent des administrations locales. En outre, la Commission a publié deux rapports détaillés sur les restrictions à l'encontre des professions libérales (voir CE 2004 et 2005a et chapitre 8). Selon des estimations, l'équivalent tarifaire de ces obstacles aux échanges est considérable (tableau 2.3).

Tableau 2.3. **Équivalent tarifaire des obstacles aux échanges de services dans l'UE15**

Estimations fondées sur un modèle gravitaire de courants d'échanges (y compris extra-UE), en pourcentage

Tous services	Construction	Échanges	Transports	Communications	Services financiers	Services aux entreprises	Autres
24	40	26	14	17	24	31	15

Source : Park, Soon-Chan (2004), « Measuring Tariff Equivalents in Cross-Border Trade in Services », Working Paper 02-15, Korea Institute for International Economic Policy.

De nombreuses réglementations sont en place pour des raisons de sécurité publique ou de protection des consommateurs, mais il arrive qu'elles soient disproportionnées par rapport à leur objectif et qu'elles aient pour effet, délibéré ou non, de protéger les prestataires de services en place contre la concurrence. Le problème du marché intérieur est que les obstacles réglementaires sont en général plus contraignants pour les entreprises étrangères, même s'ils ne sont pas discriminatoires en théorie, et qu'ils amplifient les problèmes résultant de la langue, de la culture et du contexte juridique du pays. Les entreprises locales peuvent aussi détenir un avantage concurrentiel lors de l'adjudication de marchés publics, surtout au niveau des administrations locales.

Il est possible de contester des mesures discriminatoires, mais ce que l'on sait moins, c'est qu'il est également possible de contester des mesures non discriminatoires. La jurisprudence de l'UE a établi que des mesures non discriminatoires qui ont pour effet d'entraver la concurrence ou de rendre moins attrayant l'exercice d'activités transfrontalières peuvent être invalidées. La proportionnalité peut également être mise en cause. Même motivée par la protection d'un « objectif d'intérêt général essentiel », une mesure ne doit pas conduire à une duplication des exigences déjà requises dans l'État membre d'origine ni aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif. Actuellement, il est possible de déposer une plainte auprès des autorités nationales ou de la Commission pour infraction⁶, mais la CE reconnaît que la procédure peut être longue et lourde (CE, 2002). L'expérience montre que les États membres qui sont obligés de modifier leur législation à la suite d'une procédure d'infraction se contentent parfois de remplacer les barrières existantes par de nouvelles, après quoi le cycle des actions en justice reprend. Dans de nombreux pays, il n'est pas possible pour un groupe, comme une fédération commerciale, d'engager une procédure, et les décisions de la Cour de justice ne visent que les infractions au traité prises individuellement et ne concernent qu'un pays à la fois. Une approche au cas par cas de ce type est inefficace pour abolir les obstacles internes aux échanges.

Les barrières commerciales sont surtout préjudiciables aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises. Les grandes entreprises sont en mesure d'absorber les coûts de transaction qui s'y rattachent et elles possèdent des compétences internes qui leur permettent d'appréhender des systèmes juridiques différents. En ce qui concerne les petites entreprises, notamment les entreprises individuelles, il sera rarement rentable d'engager une action en justice contre des obstacles réglementaires, pas plus que de se frayer un chemin entre les divers obstacles administratifs pour un simple emploi occasionnel dans un autre pays. Les entreprises de taille moyenne souffrent également de la situation car elles commercialisent en général leurs produits dans un autre pays puis y envoient du personnel temporaire. Or, l'environnement actuel peut leur occasionner des difficultés dans l'un et l'autre cas.

La directive « services »

Les obstacles réglementaires qui continuent d'entraver les échanges transfrontaliers sont difficiles à lever car ils existent souvent pour des raisons de principe explicites telles que la santé et la sécurité publique. En outre, de puissants groupes d'intérêts seraient perdants si le marché était ouvert à la concurrence. Il existe trois grandes stratégies pour ouvrir le marché intérieur (Messerlin, 2005). La première consiste en une harmonisation complète des réglementations nationales. La négociation et l'adoption d'une réglementation harmonisée différente de toutes les réglementations nationales existantes constituent une tâche ardue, même dans les circonstances les plus favorables, et ne peuvent être envisagées que lorsque les objectifs nationaux sont étroitement alignés. Elles doivent être menées service par service, risquent d'être politiquement très coûteuses et peuvent rapidement s'effriter sous l'effet de la loi de l'entropie réglementaire, à mesure que les États membres ajouteront des dispositions. La deuxième façon de libérer les échanges consiste à associer harmonisation et reconnaissance mutuelle. Les principales dispositions seraient harmonisées, tandis que le principe de la reconnaissance mutuelle couvrirait le reste (la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles fait l'objet d'un examen séparé dans le chapitre 8). C'est cette approche qui a été retenue dans la directive sur les services d'investissement, par exemple. Le problème ici, c'est que l'on privilégie le *statu quo*. Lorsqu'une majorité d'États membres montrent peu d'empressement à engager la libéralisation, la reconnaissance mutuelle a tendance à perdre de l'importance et la négociation d'un accord sur le noyau harmonisé se traduira par une déréglementation limitée. La troisième option, enfin, consiste à appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle de façon générale, ce qui rejoint le principe du pays d'origine, en vertu duquel le prestataire de services serait principalement soumis au régime juridique de son pays d'origine. C'est ce principe qui est appliqué pour la radiodiffusion et le commerce électronique.

S'agissant des services, les deux premières stratégies étaient en concurrence, de sorte que la Commission a proposé une directive sur les services reposant dans une large mesure sur la troisième option. Son projet, déposé en 2004, avait pour but de faire pour les services ce que le programme du marché unique de 1992 faisait pour le marché intérieur des biens – c'est-à-dire rendre la prestation de services entre les États membres aussi facile qu'à l'intérieur d'un même État. Le projet affirmait deux principes, dans l'esprit des principes homologues du traité, concernant la liberté d'établissement d'une entreprise dans un autre État membre ainsi que le libre-échange des services à l'intérieur de l'Union. Afin de faciliter l'établissement transfrontalier, le projet prévoyait des mesures de simplification administrative, notamment la mise en place d'un guichet unique pour une part importante des formalités. Pour faciliter la prestation transfrontalière, il proposait de retenir le principe du pays d'origine.

Le champ d'application du principe du pays d'origine était limité, mais encore contraignant. Il ne portait que sur la prestation temporaire de services transfrontaliers sans établissement permanent. Il couvrait tous les modes de prestation : services fournis à distance (par exemple, conseil juridique ou traduction acheminée par voie électronique); déplacement temporaire du fournisseur dans l'État membre (cas du « plombier polonais »); déplacement du destinataire jusqu'au lieu d'établissement du fournisseur. Le prestataire de services devait se conformer aux lois de son pays d'origine. Le principe du pays d'origine ne s'appliquait pas à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ni aux aspects déjà couverts par la directive sur le détachement de travailleurs, qui stipule que

lorsqu'un travailleur est provisoirement détaché dans un autre pays pour y exécuter un travail ponctuel, ses principales conditions d'emploi, notamment en ce qui concerne les salaires minimums, le temps de travail et les normes de sécurité, doivent être au moins égales à celles qui sont en vigueur dans le pays d'accueil. Le principe du pays d'origine ne s'appliquait pas non plus à l'établissement permanent des entreprises, qui fait l'objet de l'article 43 du traité et de la jurisprudence subséquente, selon lesquels le prestataire de services doit se conformer aux conditions définies par la législation du pays d'établissement, bien que celles-ci ne peuvent pas faire double emploi avec celles d'un autre État membre ou être discriminatoires à l'égard de ressortissants d'États de l'Union européenne. En outre, de nombreux secteurs ont été exemptés.

Malgré tout, la proposition de la Commission s'est heurtée à une vive opposition. De nombreux groupes, surtout les professions réglementées, redoutaient l'impact d'une concurrence accrue et d'une application abusive des règles. Les syndicats s'inquiétaient pour les salaires et conditions de travail et craignaient que la protection prévue par la directive sur le détachement de travailleurs ne soit pas suffisante. Des craintes ont aussi été exprimées à propos d'un phénomène de fraude consistant à déclarer des salariés véritables en tant que travailleurs indépendants dans le pays d'accueil. Certains responsables politiques ont pour leur part craint un nivellement par le bas des normes réglementaires, sans prendre en compte le contrepois que constitue l'opinion publique. Le public a confondu la question avec celle de l'élargissement de l'UE, craignant un afflux de travailleurs des nouveaux États membres, même si, dans certains cas, cette situation était couverte par les dispositions transitoires limitant les flux migratoires.

En décembre 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive moins ambitieuse qui doit être mise en œuvre d'ici à la fin de 2009. L'une des plus importantes modifications par rapport à la proposition originale est la suppression du principe du pays d'origine, qui a été remplacé par une clause de « libre prestation des services », fondée sur l'article 49 du traité, selon lequel toute restriction à la prestation des services doit être conforme aux exigences générales de l'UE, à savoir la non-discrimination, la nécessité et la proportionnalité (autrement dit, la restriction minimale nécessaire pour atteindre l'objectif visé). Toutefois, cette clause constitue une amélioration par rapport au traité sur un plan, en limitant à quatre les « objectifs d'intérêt général essentiel » qui peuvent motiver une restriction : ordre public, sécurité publique, santé publique et protection de l'environnement. Ces quatre domaines sont encore vastes, mais constituent déjà un progrès par rapport à la définition plus générale élaborée dans la jurisprudence de la Cour de justice⁷.

Si la version adoptée est moins ambitieuse que la proposition originale, elle constitue néanmoins une avancée à plusieurs égards :

- Elle offre une plus grande sécurité juridique pour les prestataires de services.
- Elle devrait réduire les démarches administratives et les barrières cachées dans le secteur des services et encourager une modernisation des pratiques bureaucratiques. Les pays doivent créer des guichets uniques auprès desquels les prestataires de services peuvent se procurer de l'information et remplir toutes les procédures requises. Le guichet unique aura la charge soit de délivrer directement la documentation pertinente, soit d'agir en qualité d'intermédiaire entre le prestataire de services et les diverses autorités directement compétentes. Deuxièmement, une règle de consentement tacite a été instaurée, bien qu'elle comporte certaines clauses échappatoires. Troisièmement, des exigences juridiques générales telles que la présentation de documents originaux ou

de traductions certifiées conformes ne devraient être imposées que si leur nécessité est évidente. Quatrièmement, les pays doivent faire en sorte que toutes les formalités puissent être effectuées par voie électronique, notamment via un portail Internet.

- L'application d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché et, par exemple, à refuser l'autorisation d'ouvrir un magasin s'il existe déjà des magasins semblables dans les environs, est interdite. Ce principe est important car l'obligation de démontrer un besoin économique est l'une des barrières anticoncurrentielles les plus pernicieuses. Il reste toutefois à voir comment cette disposition sera appliquée. L'interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature exclusivement économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général. Dans de nombreux pays, les tests économiques sont motivés par des considérations environnementales (limiter l'étalement urbain par exemple) et pourraient par conséquent se justifier en vertu de ces règles.
- Un processus d'évaluation mutuelle devrait permettre d'aplanir la multitude d'obstacles restants. Toutes les législations nationales en vigueur visées par la directive doivent faire l'objet d'un examen destiné à déterminer si elles répondent aux principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. Chaque rapport d'examen sera soumis à la Commission et à tous les autres États membres pour commentaires. On peut espérer que ce processus stimulera la libéralisation. Il existe aussi une clause de réexamen, qui prévoit que la Commission évaluera l'impact de la directive sur les obstacles réglementaires et la nécessité éventuelle de prendre de nouvelles mesures.
- Le principe d'un accès plus large au marché est associé à des mécanismes favorisant une coopération plus étroite entre les États membres pour faire en sorte que les prestataires de services fassent l'objet de la surveillance appropriée, tout en évitant la duplication des contrôles. Des mesures volontaires mises en œuvre par les parties prenantes, telles que les codes de conduite et les normes, sont également encouragées.

Néanmoins, la directive présente des limitations dans la mesure où elle exclut certains services. En effet, elle ne couvre pas les services de santé, notamment les pharmacies, et certains services sociaux (à savoir le logement social assuré ou régi par les pouvoirs publics, la garde d'enfants et les services à la famille), les services de sécurité privée, les activités de jeux d'argent, les services audiovisuels (y compris les services cinématographiques et la radiodiffusion), les agences de travail intérimaire, les services rendus par les notaires et les huissiers de justice et les services de transport (y compris transports urbains, ports, taxis et ambulances). Les règles de libre prestation ne s'appliquent pas à certains services d'intérêt économique général tels que les services postaux, la distribution et la fourniture d'eau, l'élimination des déchets et l'électricité, bien que les règles relatives à la liberté d'établissement s'appliquent. Dans certains de ces secteurs (services postaux, électricité et gaz, par exemple), des directives spécifiques sont en vigueur. Pour la même raison, la directive ne s'applique pas aux services financiers (banques, crédit, assurance et réassurance, retraites individuelles, investissements, paiements et conseils en placements).

C'est l'expérience qui permettra de juger de l'utilité de la directive services. Elle devrait promouvoir la modernisation et la rationalisation des processus administratifs et il est encourageant de constater que les gouvernements ont réaffirmé leur adhésion aux principes du traité et du marché unique des services. Néanmoins, bon nombre des

obstacles aux échanges énumérés au tableau 2.2 (et beaucoup d'autres qui sont énumérés dans CE, 2002) pourraient être justifiés au titre d'une disposition ou d'une autre (ordre public, protection de l'environnement, etc.), de sorte qu'il faudrait les remettre en cause pays par pays, au cas par cas, pour tenter de prouver qu'ils sont discriminatoires, non proportionnels ou injustifiés, avec toutes les difficultés que cela suppose. Par conséquent, les progrès dépendront de l'importance que les gouvernements accorderont à leur engagement renouvelé en faveur du marché unique. La directive services doit être vue comme une autre étape vers la libéralisation, mais pas la dernière.

Détachement de travailleurs

Les conditions d'emploi des travailleurs détachés temporairement par leur employeur dans un autre pays sont régies par la directive de 1996 concernant le détachement de travailleurs. Cette directive exige que les travailleurs détachés (mais pas les travailleurs indépendants) bénéficient de conditions d'emploi au moins aussi favorables que celles qui s'appliquent dans le pays d'accueil. Les conditions couvertes sont les salaires minimums, la durée du travail, la durée minimale des congés payés, la protection de l'emploi des travailleurs temporaires, les normes de santé et de sécurité et les mesures anti-discrimination. La directive s'applique indépendamment du fait que les règles correspondantes soient inscrites dans des lois, des réglementations ou des conventions collectives faisant l'objet d'une extension administrative. Elle a pour objet, et pour résultat, d'éviter que les conditions de travail et les salaires locaux ne soient tirés vers le bas par la concurrence de pays à bas salaires ou d'États membres qui choisissent d'assurer à leurs travailleurs une protection sociale moins étendue.

La première proposition de directive sur les services ne modifiait pas les principes fondamentaux de la directive relative au détachement de travailleurs mais tentait de supprimer certains des obstacles administratifs qui, en pratique, entravaient le détachement de travailleurs dans le cadre de la prestation de services. Par exemple, l'obligation pour les prestataires étrangers de disposer dans certains cas d'un représentant dans le pays d'accueil, ou encore, s'agissant précisément des travailleurs détachés, une procédure de notification préalable excessivement longue et coûteuse⁸. Le détachement de ressortissants de pays tiers peut également être difficile. Dans plusieurs États membres, il doit faire l'objet d'une autorisation préalable, délivrée par exemple sous forme de permis de travail. Ces démarches, qui peuvent être longues et coûteuses, vont à l'encontre de la jurisprudence européenne. Le projet de directive sur les services a proposé d'interdire les exigences d'autorisation préalable pour les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers à condition que ceux-ci soient légalement présents et employés dans le pays du prestataire de services. Cette disposition n'a pas survécu aux amendements parlementaires, compte tenu des doutes concernant l'efficacité des mécanismes de contrôle. La Commission a publié une communication pour clarifier le droit communautaire sur les procédures administratives et a encouragé les États membres à se conformer à la lettre et à l'esprit des diverses prescriptions légales, en particulier en améliorant l'accès à l'information, la coopération administrative et la surveillance de la conformité⁹.

Et maintenant?

Le débat sur la directive services a démontré que le principe du pays d'origine est politiquement inacceptable. L'autre solution est un processus d'harmonisation secteur par secteur. Son expérience à ce jour, ainsi que celle que le Canada a acquise dans la

négociation de l'Accord sur le commerce intérieur, montrent à quel point la tâche peut être ardue et longue. En définitive, tout progrès passe par la volonté politique de cesser de protéger des intérêts de longue date et de déployer des efforts sincères pour encourager le marché unique. Mais certaines mesures pratiques pourraient faciliter les choses. Premièrement, la Commission doit assumer un rôle fort dans la remise en cause des barrières nationales à l'entrée, qu'elles soient ouvertement discriminatoires ou non. Deuxièmement, elle doit se montrer volontariste et veiller à ce que la directive services adoptée soit transposée rigoureusement dans le droit national et à ce que le processus d'évaluation des législations soit mené avec sérieux et honnêteté. Troisièmement, des mécanismes accélérés contribueraient à réduire les coûts des procédures visant à remettre en cause les obstacles aux échanges. L'UE a déjà mis en place un réseau de résolution des problèmes peu coûteux et efficace (réseau SOLVIT – voir l'encadré 2.1), mais qui vise essentiellement les effets d'une mauvaise application de la législation et n'a pas pour objet de faire annuler les lois nationales qui sont incompatibles avec le marché unique. Quatrièmement, la Commission pourrait continuer à encourager les actions privées, y compris collectives (voir le chapitre 5).

Encadré 2.1. Le réseau SOLVIT

SOLVIT est un réseau de résolution en ligne de problèmes résultant de la mauvaise application de la législation du marché intérieur par les autorités publiques. Son objectif n'est en général pas de réformer les règles nationales qui pourraient porter atteinte aux principes du marché intérieur, même s'il y est parvenu à quelques reprises. Il existe un centre SOLVIT dans chaque État membre de l'UE. Ainsi, par exemple, SOLVIT Allemagne est intervenu en faveur d'un citoyen tchèque qui souhaitait s'établir en Allemagne en tant qu'ouvrier indépendant dans l'industrie du bâtiment. Les autorités locales allemandes soutenaient que ce dernier devait être détenteur d'un permis de travail pour pouvoir offrir ses services dans son secteur d'activité, mais refusaient de le lui délivrer. SOLVIT a mis en évidence le fait qu'aucun permis de travail n'était requis pour les travailleurs indépendants et a fait en sorte que le travailleur obtienne, dans un délai de quatre semaines, une autorisation d'établissement. Le recours aux services de SOLVIT a augmenté rapidement dès la création du réseau en 2002, mais le nombre d'affaires a plafonné à environ 450 par an, peut-être en raison d'une pénurie de personnel dans certains centres, qui créait des goulets d'étranglement. Environ les trois quarts des affaires sont résolues de façon satisfaisante et la plupart du temps en quelques semaines (bien que le délai varie beaucoup d'un pays à l'autre).

Source : http://ec.europa.eu/solvit/site/index_fr.htm.

En dernier ressort, l'UE devra peut-être envisager un modèle d'intégration plus souple, selon lequel un certain nombre d'États membres décident de s'engager dans une intégration plus profonde entre eux (chapitre 1). Une coopération plus étroite est à l'évidence un moindre mal par rapport à l'intégration économique complète de l'Union. Cependant, dès lors que les préoccupations des pouvoirs publics butent sur de profondes différences philosophiques entre les États membres, et notamment sur la méfiance de plusieurs pays qui craignent que les stratégies menées par certains des États membres les plus libéraux aboutissent à un nivellement par le bas sur le plan réglementaire, il devient de plus en plus difficile d'accomplir de réels progrès dans le cadre actuel.

Le marché unique des produits

Les échanges intra-européens de biens sont facilités par des normes de produits harmonisées ou la reconnaissance mutuelle. Cette « nouvelle approche » de la législation sur les produits consiste à limiter les règles à des impératifs essentiels tels que la sécurité des produits. Les directives qui traduisent cette nouvelle approche ne contiennent pas de détails techniques précis mais laissent à l'industrie et aux autres parties prenantes le soin d'arrêter les modalités les plus adaptées pour atteindre les objectifs généraux en matière de sécurité.

La reconnaissance mutuelle a donné de bons résultats mais pourrait encore être améliorée

La reconnaissance mutuelle s'applique à tous les biens pour lesquels les normes techniques n'ont pas été harmonisées. Cela veut dire que dans les secteurs qui n'ont pas fait l'objet de mesures d'harmonisation communautaire ou volontaire, tous les États membres doivent accepter les biens qui sont produits dans la légalité et commercialisés dans un autre État membre. Le principe peut être remis en cause uniquement pour des raisons de sécurité publique, de santé ou de protection de l'environnement, et toute mesure prise à cet égard doit répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité. Cet élément a joué un rôle extrêmement important pour surmonter l'obstacle que constituaient les plus de 100 000 spécifications de produits et d'essais en vigueur en 1985. La reconnaissance mutuelle couvre environ un quart des échanges intracommunautaires de produits manufacturés (CE, 2007b).

Certains craignent que l'application du principe ne soit pas aussi judicieuse qu'elle le pourrait. Selon la Commission, « il existe un très grand nombre d'éléments factuels attestant que la non-application de la reconnaissance mutuelle constitue un obstacle important » aux échanges sur le marché intérieur (CE, 2003). Début 2007, la Commission a proposé un règlement qui vise à minimiser le risque de voir les règles techniques nationales engendrer des obstacles illégaux à la libre circulation des marchandises. Ce règlement précise que, selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne, le fardeau de la preuve incombe aux États membres, de sorte qu'ils devraient communiquer aux fournisseurs des preuves scientifiques ou techniques suffisantes pour justifier toute restriction qu'ils auraient pu mettre en œuvre et laisser aux fournisseurs le temps nécessaire pour répondre. En définitive, toutefois, ce serait toujours le fournisseur du produit qui aurait à engager une action en justice pour avoir accès à un marché. Le règlement établirait également des points de contact dans chaque État membre, lesquels auraient pour fonction de fournir de l'information sur les règles techniques applicables au produit en question.

Deux autres projets devraient promouvoir le marché interne des marchandises. Le premier est un règlement instaurant une procédure européenne de petites créances, qui s'appliquera dans les affaires civiles et commerciales où la valeur de la créance ne dépasse pas 2000 EUR. Le second est un règlement instituant une procédure d'ordre de paiement européen qui facilitera le recouvrement des créances non contestées dans les affaires transfrontalières. Il entrera en vigueur en décembre 2008.

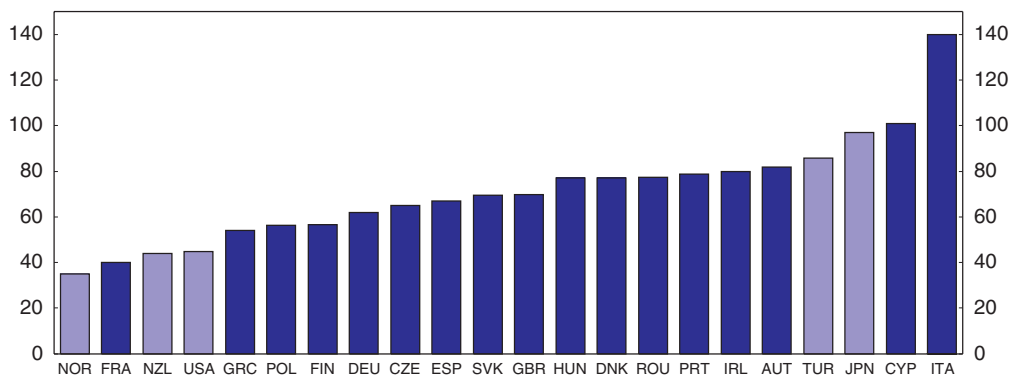
Les industries de réseau doivent être plus ouvertes à la concurrence

Ainsi que cela a été noté dans le chapitre 1, des progrès tangibles ont été réalisés sur la voie de la libéralisation de certaines industries de réseau. Cependant, le niveau de réglementation anticoncurrentielle demeure élevé selon les normes de l'OCDE. Il faut poursuivre l'ouverture des marchés dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, des ports, du transport routier et ferroviaire et des services postaux. On examinera dans les sections suivantes les trois premières de ces industries.

Les marchés de l'énergie sont à l'origine d'importants facteurs d'inefficacité


Les questions d'énergie sont au premier plan des préoccupations de l'UE. Les marchés énergétiques européens ne sont pas bien intégrés et sont désavantagés par un manque de concurrence. C'est ce qui explique en partie pourquoi les tarifs d'électricité peuvent varier si largement à l'intérieur de l'Union (graphique 2.5). La concurrence dans le secteur serait peut-être plutôt en train de reculer, quand on voit les géants de l'électricité et du gaz se hâter de réaliser des fusions avant l'ouverture intégrale du marché, prévue pour le milieu de 2007. Dans le secteur de l'énergie, on note une tendance à protéger les compagnies nationales, d'où une divergence de vues entre ceux qui estiment que les champions nationaux constituent la meilleure garantie de sécurité des approvisionnements en énergie et permettent de conserver un certain pouvoir d'achat par rapport aux fournisseurs étrangers, et ceux qui sont d'avis qu'un marché européen intégré et libéralisé sera non seulement plus efficace mais également plus sûr.

Graphique 2.5. **Tarifs de l'électricité pour l'industrie**
EUR pour 1 000 kWh, 2005¹



1. 2004 pour l'Allemagne et le Danemark.

Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 4^e trimestre 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085250847176>

À la suite des premières directives concernant la libéralisation, publiées dans les années 90, des directives révisées sur le gaz et l'électricité, adoptées en juin 2003, ont eu pour objectif d'ouvrir davantage les marchés pour les consommateurs et les fournisseurs et d'encourager la formation d'un marché européen intégré. Les professionnels sont en mesure de choisir leur fournisseur depuis juillet 2004 et tous les ménages européens pourront le faire à compter de juillet 2007 (dans certains pays, ils disposent de cette liberté de choix depuis 1998). Si les directives n'imposaient pas la séparation de la propriété entre d'une part

les activités de production et de fourniture, et d'autre part les activités de distribution et de transport dans le secteur, elles rendaient obligatoire la séparation juridique, administrative et comptable ainsi qu'un accès et des tarifs non discriminatoires pour les installations de transport et de stockage, et des normes minimales communes pour les obligations de service public, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement et la protection de l'environnement. Les directives obligeaient les États membres à créer des organismes nationaux de régulation, indépendants de la profession, mais pas nécessairement des pouvoirs publics. De nombreux pays n'ont pas encore mis en œuvre les directives comme ils le devraient, de sorte qu'en 2006, la Commission a engagé 34 procédures pour infraction à l'encontre de 20 pays. Souvent, il ne s'agit pas de simples détails techniques, mais d'infractions qui touchent au cœur même du marché unique et concernent notamment un découplage insuffisant ou l'accès discriminatoire.

Une enquête de la CE sur la concurrence a révélé « un certain nombre de défaillances graves » dans les marchés de l'électricité et du gaz (CE, 2007c). Les problèmes sont les suivants :

- *Le verrouillage vertical.* Les opérateurs historiques, verticalement intégrés, qui exercent des activités de réseau, de commerce de gros et de distribution peuvent écarter de nouveaux entrants potentiels. Au niveau du réseau, les problèmes qui se posent sont notamment des tarifs d'accès discriminatoires, l'absence d'un cloisonnement étanche, des procédures de changement de fournisseur inadaptées et la pression exercée par la branche approvisionnement de l'entreprise intégrée pour retarder des investissements viables dans les capacités transfrontalières de façon à empêcher le développement de la concurrence. Les exigences relatives à la séparation juridique n'ont pas l'effet souhaité sur le terrain. Les entreprises intégrées demeurent capables de se comporter de façon déloyale avec leurs concurrents, créant des difficultés pour les nouveaux entrants¹⁰. Le verrouillage vertical peut également découler de l'intégration de la production d'électricité et de l'importation de gaz au sein du même groupe agissant comme fournisseur, ce qui se traduit par une réduction des liquidités sur les marchés de gros et rend l'accès aux marchés du gaz et de l'électricité difficile pour de nouveaux entrants. Sur le marché du gaz, l'accès aux services de stockage et d'équilibrage est insuffisant.
- *Concentration du marché.* Les opérateurs historiques nationaux continuent de dominer le marché, ce qui leur permet parfois de détenir le contrôle effectif des prix de gros. Dans neuf États membres, aucun producteur autre que l'opérateur historique ne possède une part de marché dépassant 5 %; dans cinq autres pays, un seul autre producteur dépasse les 5 % (Eurostat, 2006). La tendance va plutôt en faveur d'une *plus forte* concentration, surtout par le biais de fusions entre fournisseurs de gaz et d'électricité. Ces fusions peuvent avoir des effets anticoncurrentiels tels que le verrouillage vertical, le verrouillage des intrants (c'est-à-dire du gaz) et l'élimination des concurrents éventuels. Dans certains cas, ces fusions ont été réalisées par l'entremise des gouvernements, ou tout au moins vivement encouragées par eux, en vue de créer des champions nationaux.
- *Les marchés demeurent encore largement nationaux.* La concurrence des importations est insuffisante pour affaiblir la puissance de marché des opérateurs historiques, lesquels ne pénètrent que rarement sur d'autres marchés nationaux en tant que concurrents à moins que l'accès à ces marchés soit libre et qu'il s'y exerce une concurrence sans entrave. De plus, l'utilisation inefficace de la capacité transfrontalière et les différences de structures de marché entravent l'intégration des marchés¹¹. En 2004, les flux

d'électricité transfrontaliers représentaient 10.7 % de la consommation totale. Les problèmes proviennent dans une large mesure des déficits d'interconnexion et des droits acquis qui confèrent aux opérateurs historiques un accès préférentiel aux lignes électriques et aux gazoducs, ce qui peut bloquer l'accès au transport, que la capacité physique soit effectivement disponible ou non. Cependant, la Cour de justice a rendu en 2005 une décision mettant en cause la légalité de l'accès préférentiel accordé dans le cadre des contrats d'électricité historiques à long terme. Les restrictions relatives à l'aménagement local constituent également un obstacle à l'accroissement de la capacité d'interconnexion à certains endroits.

- *Manque de transparence.* Le niveau de transparence sur les marchés de gros varie considérablement entre les États membres et est en général insuffisant. L'information qui est diffusée sur la disponibilité du réseau, la production, l'équilibrage, la puissance de réserve et le coefficient d'utilisation est insuffisante et incomplète. Cela entrave le fonctionnement des marchés et confère aux opérateurs historiques, qui ont accès à cette information, un avantage sur les nouveaux entrants¹².
- *Une tarification anticoncurrentielle.* Un certain nombre d'éléments montrent que l'augmentation des prix de l'électricité et du gaz constatée dans certains pays depuis 2003 ne peut s'expliquer entièrement par la hausse des coûts des combustibles ou la mise en œuvre du système européen d'échanges de droits d'émission. En outre, le fait que 96 % des livraisons de gaz à l'Europe continentale sont liées par contrat aux cours du brut les isole des conditions de la demande et de l'offre et montre qu'il n'existe pas de concurrence gaz-gaz sur le marché. La réglementation des tarifs constitue un autre obstacle à l'entrée sur certains marchés.
- Les autres problèmes sont notamment l'insuffisance de la concurrence sur les marchés de détail, le fait que les marchés de l'équilibrage favorisent souvent les opérateurs historiques, l'absence de critères clairement définis pour la planification des infrastructures de transport ainsi que les difficultés concernant la localisation et la construction de nouvelles infrastructures de transport et d'énergie (y compris les problèmes liés à l'attitude du « pas de ça chez moi »).

Les gouvernements des États membres, les opérateurs historiques et les organismes nationaux de régulation ont mis du temps à créer un marché intérieur de l'énergie efficace. Cependant, en janvier 2007, la Commission a tenté de faire avancer les choses en déposant un certain nombre de propositions significatives dans le cadre de sa Politique de l'énergie pour l'Europe (CE, 2007d). Bon nombre de ces idées ont été entérinées par le Conseil européen lorsque celui-ci a adopté au début de cette année un plan d'action intégré pour l'énergie ayant pour triple objectif de renforcer la concurrence sur le marché interne, de garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques et de promouvoir la viabilité écologique. Il faut stimuler la concurrence dans chaque marché national, mais il est encore plus important de réaliser une meilleure intégration des marchés entre les pays. Pour cela, il faut mettre en place des marchés régionaux ou paneuropéens, dont l'ampleur géographique dépendra de l'arbitrage à faire entre une intégration plus poussée et les pertes de transport. Pour réaliser cette intégration, les autorités devront peut-être revoir leur dépendance à l'égard des organismes nationaux de régulation, dont certains ne possèdent pas de pouvoir suffisant ou ne sont pas assez indépendants de l'état (HLG, 2006). Même lorsque l'énergie relève de leur compétence, ces organismes ne disposent que d'un pouvoir limité ou mal défini à la frontière, où s'accumulent justement bon nombre des

problèmes de concurrence. Auparavant, les États membres n'étaient pas en faveur d'un organisme européen unique de réglementation, ni même d'un coordonnateur¹³. Les organismes nationaux tentent donc d'améliorer la coordination par le biais du développement de marchés régionaux, dont chacun pourrait être doté d'un régulateur principal (par exemple, l'organisme néerlandais de réglementation pourrait être chargé de la région nord-ouest). Cette formule permettrait de traiter les questions de tarification et d'infrastructure transfrontalières, notamment la création de marchés régionaux de gros et l'amélioration des mécanismes d'équilibrage. Dans son plan d'action pour l'énergie, le Conseil est convenu d'établir un mécanisme indépendant permettant aux régulateurs nationaux et aux opérateurs des réseaux de transport nationaux de coopérer et de prendre des décisions sur des questions transfrontalières importantes. Même si cela constitue peut-être déjà un progrès par rapport au système actuel, la Commission, dans sa *Politique de l'énergie pour l'Europe*, a préconisé des mesures plus énergiques. Au minimum, le réseau des régulateurs nationaux (EREG) devrait avoir un mandat officiel et le pouvoir de rendre des décisions ayant force exécutoire qui soient mises en œuvre par les régulateurs nationaux¹⁴. L'UE pourrait également faire un pas de plus en créant des régulateurs européens uniques pour le gaz et pour l'électricité.

L'insuffisance de la capacité d'interconnexion pose également des problèmes car les fournisseurs étrangers ne sont pas en mesure d'exercer une pression concurrentielle suffisante sur les exploitants locaux¹⁵. La stratégie qui consiste à laisser aux États membres le soin d'élaborer des mécanismes communs de gestion de la congestion, à quelques exceptions près, n'a pas permis de progresser suffisamment¹⁶. Les investissements dans les interconnexions demeurent limités¹⁷. Cette situation traduit des retards en matière de planification et d'autorisation ainsi qu'une utilisation insuffisante d'instruments fondés sur le marché pour l'accès à l'infrastructure. De plus, à peine un quart des recettes liées à la congestion sont utilisées pour construire de nouvelles interconnexions ou renforcer le réseau; le reste sert pour une large part à réduire les tarifs nationaux du réseau, de sorte que les producteurs nationaux ont intérêt à ne pas réclamer d'accroissement de la capacité d'interconnexion puisque les goulets d'étranglement à la frontière subventionnent la production nationale. Dans le cadre de sa politique énergétique, la Commission a proposé de nommer quatre coordonnateurs européens pour gérer les projets qu'elle juge les plus importants.

Une troisième question concerne le découplage des activités de réseau et de production des géants énergétiques intégrés verticalement afin d'éviter l'abus de position dominante et d'instaurer des règles identiques pour tous les concurrents. Le rapport de la CE examine deux options – la séparation de propriété, et la création d'un gestionnaire de réseau indépendant, même si les producteurs historiques demeurent propriétaires des actifs du réseau de transport. Les deux options contribueraient pour beaucoup à stimuler la concurrence, mais c'est la première qui serait vraisemblablement la plus efficace. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que « la séparation fonctionnelle et comptable ne permet guère d'empêcher la discrimination car les raisons et, dans une certaine mesure, la capacité d'agir de façon discriminatoire demeurent » (AIE, 2001). De plus, les entreprises intégrées verticalement ont peut-être moins intérêt à investir dans une nouvelle capacité de transport. L'expérience du Royaume-Uni, avec son marché du gaz, est un bon exemple (le processus a été favorisé par le fait qu'il y avait suffisamment de fournisseurs indépendants) : plusieurs options ont été mises à l'essai, mais la concurrence ne s'est véritablement développée qu'une fois le réseau séparé des activités d'amont et

d'aval. Dans son plan d'action pour l'énergie, le Conseil européen a jugé nécessaire une séparation effective des activités d'approvisionnement et de production mais il n'est pas allé jusqu'à exiger le dégroupage de la propriété.

Un secteur énergétique concurrentiel comporterait pour les consommateurs d'importants avantages. Selon une estimation, l'ouverture complète du marché pourrait se traduire par un accroissement du commerce transfrontalier d'électricité d'un tiers et une réduction des prix de 13 % (Copenhagen Economics, 2006). S'agissant d'élaborer un cadre de réglementation pour chapeauter des gestionnaires de réseau indépendants et des marchés d'équilibrage en temps réel transparents, l'UE peut d'ores et déjà s'inspirer de deux bons exemples : celui des pays nordiques et celui du Royaume-Uni, qui devraient encourager les réformes dans le reste de l'Europe.

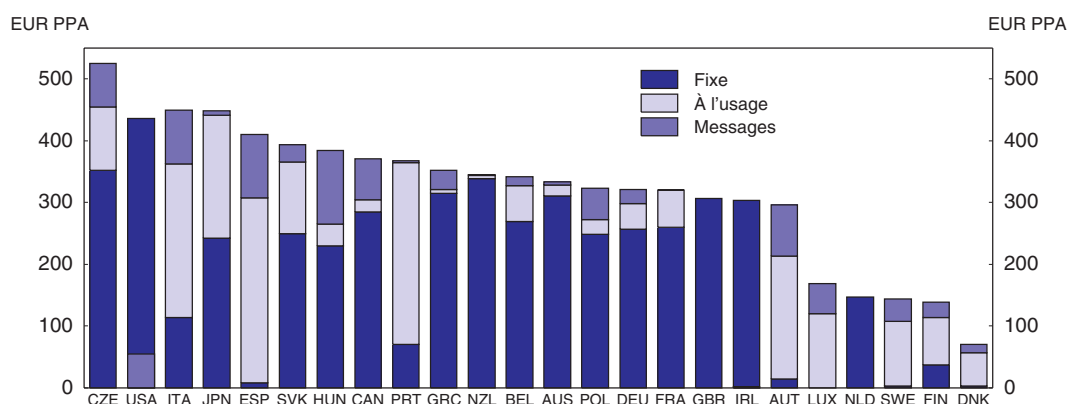
La sécurité de l'approvisionnement est devenu un enjeu plus important à la suite des pannes d'électricité de 2003 et de l'interruption de la fourniture de gaz par la Russie à travers l'Ukraine au début de 2006. Actuellement, environ la moitié de la consommation de gaz de l'Union européenne provient de trois pays (Russie, Norvège et Algérie) et la dépendance de l'Union à l'égard des importations devrait atteindre 80 % en 2025. Une directive de 2004 oblige les États membres à élaborer des politiques de sécurité de l'approvisionnement. Il est important que les questions de sécurité ne servent pas d'excuse pour segmenter le marché unique, qui est en définitive la meilleure façon de s'assurer un approvisionnement diversifié et sûr à long terme. Au préalable, il faudrait améliorer l'interconnexion entre les marchés nationaux. Créer des incitations à relier entre eux les réseaux de pipelines permettrait non seulement d'accroître la sécurité des approvisionnements mais aussi d'intensifier la concurrence.

Télécommunications

Globalement, le cadre réglementaire des télécommunications est bien conçu et la concurrence se développe sur la plupart des segments du marché. Les tarifs des appels sur les réseaux fixe et mobile ont diminué sensiblement depuis 2000, en Europe et dans le reste du monde (graphique 2.6). Cependant, on constate des disparités très marquées entre les États membres, dont certains ont mis plus de temps à introduire une concurrence efficace sur le marché. Ainsi, le haut débit se développe bien dans certains pays, mais d'autres sont à la traîne, parce que les régulateurs n'ont pas exercé une pression suffisante sur les opérateurs historiques ou que la régulation du marché n'est pas encore effective. Les gains à attendre d'une intégration plus poussée du marché ne sont pas négligeables. Selon une estimation récente, l'ouverture complète du marché pourrait faire baisser les tarifs de 11 % dans l'UE15 et augmenter les échanges transfrontaliers de 29 % (Copenhagen Economics, 2006).

En 2006, la Commission a publié un document de travail dans le cadre de son examen du secteur des communications électroniques (CE, 2006b). Elle a préconisé la suppression graduelle de la réglementation¹⁸ dans 5 des 18 segments du marché des télécommunications existants, notamment les appels nationaux et internationaux, et la rationalisation de la réglementation dans les autres. Parmi les plus importantes propositions, il convient de retenir : i) une approche basée sur le marché pour la gestion des fréquences, consistant notamment à laisser davantage de liberté aux opérateurs pour choisir les services et les technologies qui peuvent être utilisés dans une bande de fréquence donnée, l'échange de fréquences et une plus grande cohérence des règles d'attribution des fréquences entre les pays de l'UE, notamment une règle par défaut prévoyant l'autorisation générale plutôt qu'un système de licences. Actuellement, le cadre réglementaire encourage l'autorisation générale, mais en pratique, des droits d'usage individuels sont en général requis au niveau national;

Graphique 2.6. **Tarif du téléphone mobile**
Prix à l'année, panier d'utilisateur moyen, août 2006¹



1. Hors cartes prépayées, TVA incluse.

Source : OCDE, base de données des télécommunications.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085258562440>

ii) la mise en place chaque fois que possible d'un déploiement coordonné des services avec une dimension paneuropéenne grâce à l'harmonisation des conditions d'autorisation pour les droits d'utilisation du spectre ou des ressources de numérotation pour certains services; iii) des pouvoirs exécutoires plus importants pour les régulateurs nationaux. Actuellement, les opérateurs ont la possibilité de remédier à toute infraction commise avant d'être sanctionnés. En pratique, ils peuvent tarder à se mettre en conformité avec les décisions prises par les régulateurs nationaux, notamment lorsqu'il y a appel, puis le faire après coup et éviter ainsi toute pénalité pour leurs infractions passées; et iv) le renforcement des droits de veto de la Commission sur les décisions rendues par les régulateurs nationaux. La Commission est préoccupée par le fait que le traitement des problèmes de concurrence manque de cohérence et que les réparations imposées par les régulateurs nationaux ont parfois été inadéquates ou pourraient être trop longues à produire des résultats. La Commission n'est pas allée jusqu'à proposer officiellement un régulateur européen unique, mais la Commissaire chargée de la société de l'information a déclaré qu'à son avis, ce serait là « la façon la plus efficace et la moins bureaucratique de mettre en place des règles uniformes pour tous les opérateurs de télécommunications de l'Union européenne¹⁹ ».

Par ailleurs, la Commission a proposé de réglementer les frais d'itinérance. La concurrence n'a pas fait baisser les prix sur ce marché très lucratif. La Commission a examiné diverses options, y compris le principe de la tarification du pays d'origine, selon lequel un abonné du service mobile se déplaçant dans un autre pays de l'UE serait facturé au même tarif que chez lui. En définitive, la Commission a opté pour un plafonnement des frais d'itinérance de gros et une majoration maximale de 30 % pour les tarifs de détail, mais ces modalités n'ont pas encore été arrêtées par le Parlement européen et par le Conseil²⁰. De nouvelles technologies et modèles économiques tels que la téléphonie sur Internet et les opérateurs virtuels pourraient déboucher sur un accroissement de la concurrence avec le temps, bien que des modifications réglementaires puissent être nécessaires dans certains pays pour faciliter l'accès²¹. En définitive, la meilleure façon d'assurer le développement d'une concurrence efficace serait d'instaurer des services mobiles paneuropéens. Cela nécessiterait cependant des modifications du système d'attribution des fréquences allant dans le sens de ce qui a été examiné plus haut.

Ports

Il s'est révélé difficile de développer la concurrence dans les ports et entre les ports. En février 2001, la Commission a présenté une directive sur l'accès au marché des services portuaires. Elle visait à éliminer les monopoles sur la prestation de services portuaires en exigeant des procédures d'appel d'offres ouvertes et transparentes et en veillant à ce que plus d'un prestataire puisse être présent chaque fois que possible (c'est-à-dire sauf si le manque d'espace ne le permet pas). Une importante disposition de cette directive était qu'elle mettait fin au monopole des travailleurs portuaires sur le chargement et le déchargement des navires. La proposition s'est heurtée à une vive opposition et a été rejetée par le Parlement européen en 2003. La Commission a fait une nouvelle tentative fin 2004, mais le nouveau texte a également été rejeté par le Parlement en 2006. Cela est regrettable, car s'il est vrai que certains ports européens sont efficaces et concurrentiels, d'autres sont fort loin de la frontière de productivité²². L'expérience de pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande a montré que la déréglementation du front de mer a permis de réaliser d'importants gains de productivité – dans certains cas, du simple au double en l'espace de quelques années²³. La Commission et les États membres devraient continuer de s'efforcer de libéraliser les ports dans le cadre d'une stratégie globale des transports.

Encadré 2.2. **Recommandations concernant le marché unique**

- Continuer de militer en faveur d'une plus large ouverture du marché des biens et services. Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive services : a) veiller à sa transposition efficace et efficiente; b) veiller à ce que le processus d'évaluation se traduise par une réduction sensible des obstacles aux échanges; et c) veiller à ce que les États membres n'abusent pas des exceptions et exclusions de la loi.
- Élaborer des réparations plus expéditives et moins coûteuses pour les particuliers et les entreprises, par exemple des mécanismes accélérés, et veiller à ce que le réseau SOLVIT soit doté de ressources appropriées.
- Faciliter les activités transfrontalières en établissant une procédure européenne de petites créances.
- Préconiser davantage de concurrence et une ouverture plus large du marché dans les industries de réseau, notamment ceux de l'énergie, des télécommunications, des ports, du transport routier et ferroviaire et des services postaux.
 - ❖ Sur les marchés de l'énergie, un découplage effectif des réseaux et du transport est nécessaire. L'expérience internationale montre que le découplage complet de la propriété serait l'option la plus efficace. Il devrait être appuyé par des marchés de gros efficaces et transparents ainsi que par une réduction de la participation de l'État.
 - ❖ Les régulateurs doivent disposer de pouvoirs plus étendus et s'appuyer sur des règles plus clairement définies concernant les questions transfrontières. La création de gestionnaires de réseaux régionaux constituerait une première étape utile vers l'établissement d'un marché paneuropéen.
- Dans le secteur des télécommunications, mettre en œuvre des propositions de réduction graduelle de la réglementation dans les segments concurrentiels, adopter une approche davantage basée sur le jeu du marché en matière de gestion des fréquences, faciliter la prestation de services paneuropéens, renforcer les pouvoirs d'exécution des régulateurs et veiller à la cohérence des différentes mesures de réparation.
- Continuer à militer en faveur d'une politique portuaire européenne qui améliore la transparence et l'accès au marché.

Notes

1. Voir HM Treasury (2007), Notaro (2002) et Ilzkovitz *et al.* (2007).
2. La comparaison n'est pas très nette car on a retenu dans le cas présent pour l'Europe les capitales des pays de l'UE15 ainsi que les villes de Genève, Zurich et Oslo, qui sont chères.
3. Les questions de mesures statistiques telles que les prix hédonistes de l'équipement TI n'expliquent qu'une partie de la différence entre les États-Unis et l'Europe (voir encadré 1, Vogt, 2005).
4. Les restrictions auxquelles sont soumises les entreprises étrangères comprennent des règles à caractère discriminatoire, telles que les exigences de nationalité, ainsi que certaines règles qui ne sont pas discriminatoires en théorie, mais qui sont de nature à avoir davantage de conséquences pour les entreprises étrangères (par exemple celles qui concernent l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère).
5. Voir le graphique 12 de la BCE (2006), qui est établi d'après la base de données STAN de l'OCDE et la base de données du *Groningen Growth and Development Centre*. Pour le secteur des services dans son ensemble, la BCE (2006) estime que le niveau de productivité du travail de la zone euro correspondait en 2001 à 77 % de celui des États-Unis.
6. Une fois la plainte déposée, la Commission décide, à la lumière de ses règles et priorités, si elle doit engager une procédure d'infraction. La première étape consiste à envoyer une lettre de mise en demeure demandant qu'il soit mis fin à l'infraction dans un délai défini. Vient ensuite une appréciation juridique préalable (un « avis motivé »). Si aucune suite n'est donnée à l'avis motivé, la Commission saisit la Cour de justice. Si la Cour rend une décision à l'encontre du pays et que celui-ci ne s'y conforme toujours pas, la procédure est renouvelée : lettre de la Commission, appréciation juridique, décision de la Cour. Cette fois, la Cour peut imposer une amende pour non-conformité. Fin octobre 2005, sur les 1 096 affaires dans lesquelles la transposition des directives n'avait pas été notifiée à la Commission, 615 ont fait l'objet de lettres de mise en demeure, 371 ont été suivies d'un « avis motivé », 81 ont été transmises à la Cour et 20 ont fait l'objet d'une seconde procédure d'infraction pour défaut de conformité à la décision de la Cour. Voir http://ec.europa.eu/internal_market/infringements/index_fr.htm.
7. En particulier, certains membres du Parlement européen voulaient que la politique sociale et la protection des consommateurs soient incluses dans la liste des raisons valables, mais après négociation et débat, l'idée n'a pas été retenue.
8. Dans certains cas, des démarches sont nécessaires pour chaque chantier. Un prestataire de services qui détache régulièrement du personnel pour de courtes périodes ne peut pas obtenir une autorisation qui serait valide, par exemple, pour une durée d'un an. On trouvera dans CE (2006a) un aperçu général de la mise en œuvre de la directive sur le détachement de travailleurs.
9. La communication réitère la jurisprudence, à savoir : 1) que le prestataire de services n'est pas tenu de disposer d'une représentation établie dans le pays d'accueil; 2) qu'aucune autorisation préalable n'est requise pour le détachement de travailleurs en soi, mais que dans certains secteurs, une autorisation générale de prestations de services peut être nécessaire; 3) qu'une déclaration indiquant que des travailleurs seront détachés peut être nécessaire avant le début du chantier; et 4) que divers documents concernant notamment la santé et la sécurité peuvent être requis du prestataire de services.
10. Dans le secteur de l'électricité, le découplage de la propriété du gestionnaire de réseau de transport est chose faite dans douze pays membres (Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède, Royaume-Uni, Lituanie, République tchèque, Hongrie et Slovaquie). Aucun pays n'a réalisé le découplage de la propriété du gestionnaire de réseau de distribution. Dans le secteur du gaz, le découplage de la propriété du gestionnaire de réseau de transport a été réalisé dans six pays (Danemark, Espagne, Pologne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni). Voir l'annexe statistique de CE (2005b) pour plus de détails sur la structure de marché de diverses industries de réseau.
11. Les principaux goulets d'étranglement se situent entre la France, l'Allemagne et le Benelux; entre la France et l'Espagne; entre le Danemark et l'Allemagne; entre l'Italie et tous ses voisins; ainsi qu'entre le Royaume-Uni et l'Europe continentale (Coppens et Vivet, 2006).
12. De nombreuses autorités de la concurrence sont habilitées à enquêter sur les abus présumés de position dominante, mais il peut être difficile pour les nouveaux entrants de savoir s'ils font l'objet d'un traitement discriminatoire, du fait que l'information sur les flux et les capacités demeure cachée par l'entreprise qui gère le réseau.

13. En 2005, les ministres de l'UE ont rejeté une proposition de la Commission de nommer un coordonnateur pour gérer les projets prioritaires de réseaux d'électricité et de gaz. Cependant, l'option d'un organisme paneuropéen de régulation est revenue à l'ordre du jour dans le cadre des propositions formulées par la Commission dans sa Politique de l'énergie pour l'Europe.
14. Plus précisément, la Commission fait valoir dans son rapport que les régulateurs du secteur de l'énergie doivent détenir des pouvoirs *ex ante* dans les domaines suivants : 1) tous les aspects concernant l'accès des tiers aux réseaux; 2) l'accès au stockage du gaz; 3) les mécanismes d'équilibrage; 4) la surveillance du marché; 5) la conformité à la séparation fonctionnelle et comptable pour les exploitants de réseaux de distribution; 6) toutes les questions transfrontalières; 7) la protection des consommateurs, y compris tout contrôle des prix pour l'utilisateur final; 8) la collecte d'informations; et 9) les sanctions pour non-conformité.
15. Les goulets d'étranglement sur les réseaux gaziers sont les plus courants dans l'ouest et le sud de l'UE. Les interconnexions électriques sont souvent encombrées. Certains pays disposent d'une capacité d'interconnexion relativement importante (20 % ou plus de la capacité de production); il s'agit notamment des membres de NordPool plus l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas. La capacité d'interconnexion est relativement faible au Royaume-Uni, en Espagne, en Irlande, en Grèce, au Portugal et en Italie (CE, 2005b).
16. Voir de Jong (2004) et Glanchant et Lévêque (2006). NordPool constitue à cet égard une exception évidente, même s'il existait bien avant les directives électricité et gaz. Parmi les autres initiatives, il convient de mentionner un système de gestion coordonnée de la congestion dans les pays du Benelux, ainsi qu'un marché largement intégré entre l'Allemagne et l'Autriche.
17. Les investissements dans les interconnexions électriques transfrontalières s'élèvent à seulement 200 millions EUR par an. Entre 2000 et 2003, la longueur des lignes de transport 220/400 kV n'a augmenté en moyenne que d'environ 0.5 % par an (voir graphique 16 de AIE, 2005).
18. La CE définit la liste des secteurs que les régulateurs nationaux peuvent réglementer. Les organismes nationaux peuvent allonger cette liste, mais ils doivent satisfaire à des critères relativement rigoureux pour montrer que leur intervention est justifiée.
19. Commentaire tiré d'un discours prononcé le 16 novembre 2006 devant la Conférence sur la réglementation organisée par la *European Competitive Telecommunications Association*.
20. Le plafond proposé sur les tarifs de gros équivaut à deux fois le tarif moyen de terminaison d'appel mobile aux heures de pointe sur le territoire de l'UE pour les appels à l'intérieur d'un pays visité de l'UE et trois fois le tarif moyen de terminaison aux heures de pointe sur le territoire de l'UE pour les appels à destination du pays d'origine ou d'un pays tiers à l'intérieur de l'UE. Pour les tarifs de détail, un plafond distinct de 130 % du tarif moyen de terminaison d'appel aux heures de pointe sur le territoire de l'UE s'appliquerait.
21. Les opérateurs de réseaux mobiles virtuels ne possèdent en général pas de réseau propre mais achètent du temps de communication et des fréquences auprès d'autres opérateurs à des tarifs de gros et les revendent à leurs clients sur le marché de détail. Contrairement à ce qui s'est produit dans le cas de l'obligation du dégroupage de la boucle locale du réseau fixe, la plupart des régulateurs nationaux n'ont pas imposé l'ouverture de l'accès aux réseaux mobiles.
22. Voir Wang et Cullinane (2006), Trujillo et Tovar (2007) et un aperçu de la littérature présentée par González et Trujillo (2007).
23. En Australie, entre 1995 et 2002, la cadence moyenne de déchargement (c'est-à-dire le nombre de conteneurs déchargés par une grue en une heure) est passé de 15 à 27. La cadence moyenne de manutention par navire (productivité par navire pendant que celui-ci est en opération) a doublé, passant de 20 à 41 conteneurs par heure (Access Economics, 2002). En Nouvelle-Zélande, le coût par tonne au port de Nelson a diminué de 30 % en termes réels entre 1988 et 1995. Au port d'Auckland, le temps de rotation moyen d'un porte-conteneurs est tombé de 38 heures en 1989 à 15.5 heures en 1998, en dépit du fait qu'en moyenne, chaque navire contenait deux fois plus de conteneurs qu'en 1989. Le coût du traitement des bagages des navires de croisière haut de gamme à Auckland après la déréglementation réalisée en 1998 équivalait au cinquième de ce qu'il était à Sydney juste avant que l'Australie déréglemente ses ports – voir Kerr (1998).

Bibliographie

- Access Economics (2002), *Benchmarking Technology on the Australian Waterfront: Implications for Agricultural Exports*, rapport pour la Rural Industries Research and Development Corporation, en collaboration avec Maunsell Australia Pty Ltd., Canberra.
- AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- AIE (2005), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- BCE (2006), « Competition, Productivity and Prices in the Euro Area Services Sector », *Occasional Paper*, n° 44.
- Bruegel (2006), « Single Market Trails Home Bias », *Bruegel Policy Brief*, 2006/05, Bruxelles.
- CE (2002), *L'état du marché intérieur des services*, Bruxelles.
- CE (2003), *Communication de la Commission sur la reconnaissance mutuelle et la libre circulation des marchandises – Questions fréquemment posées*, MEMO 03/212.
- CE (2004), « Competition in Professional Services », COM(2004)83, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2005a), « Professional Services: Scope for More Reform », SEC(2005)1064, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2005b), *Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité*, COM(2005)568, Bruxelles.
- CE (2006a), *Rapport des services de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services*, COM(2006) 159 final, Bruxelles.
- CE (2006b), *Réexamen du cadre réglementaire UE pour les réseaux et services de communications électroniques*, SEC(2006)816, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2007a), « Un marché unique pour les citoyens », COM (2007)60, http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/com_2007_0060_fr.pdf.
- CE (2007b), « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre », COM(2007)36, Bruxelles.
- CE (2007c), *Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (Rapport final)*, Bruxelles.
- CE (2007d), *Une politique de l'énergie pour l'Europe*, SEC(2007)12, Bruxelles.
- Copenhagen Economics (2006), *The Potential Gains from Full Market Opening Across Network Industries*.
- Coppens, F. et D. Vivet (2006), « The Single European Electricity Market: A Long Road to Convergence », *National Bank of Belgium Working Paper*, n° 84.
- Dhyne, E. et al. (2005), « Price Setting in the Euro Area: Some Stylised Facts From Individual Consumer Price Data », *ECB Working Paper*, n° 524.
- Eurostat (2006), « Indicateurs du processus de libéralisation du marché européen de l'électricité, 2004-2005 », *Statistique en bref: environnement et énergie*, 6/2006.
- Glanchant, J.M. et F. Lévêque (2006), « Electricity Internal Market in the European Union: What to do Next? », *CWPE* 0623.
- González, M.M. et L. Trujillo (2007), « Efficiency Measurement in the Port Industry: A Survey of the Empirical Evidence », *Department of Economics, City University of London Discussion Paper*, n° 07/08.
- HLG (2006), *Contributing to an Integrated Approach on Competitiveness, Energy and Environment Policies: Functioning of the Energy Market, Access to Energy, Energy Efficiency and the EU Emissions Trading Scheme*, premier rapport du High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment, Bruxelles.
- HM Treasury (2007), *The Single Market: A Vision for the 21st Century*, Londres.
- Ilzkovitz, F., A. Dierx, V. Kovacs et N. Sousa (2007), « Steps towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century. A Contribution to the Single Market Review », *DG ECFIN Economic Paper*, n° 271, Bruxelles.
- de Jong, J. (2004), *The Regional Approach in Establishing the Internal EU Energy Market*, Clingendael International Energy Programme, Netherlands Institute of International Relations.
- Kerr, R. (1998), *Paying for Parochialism: The Costs of Stalled Port Reform*, discours prononcé lors de la 7th Annual Waterfront, Ports and Shipping Conference, New Zealand Business Roundtable.

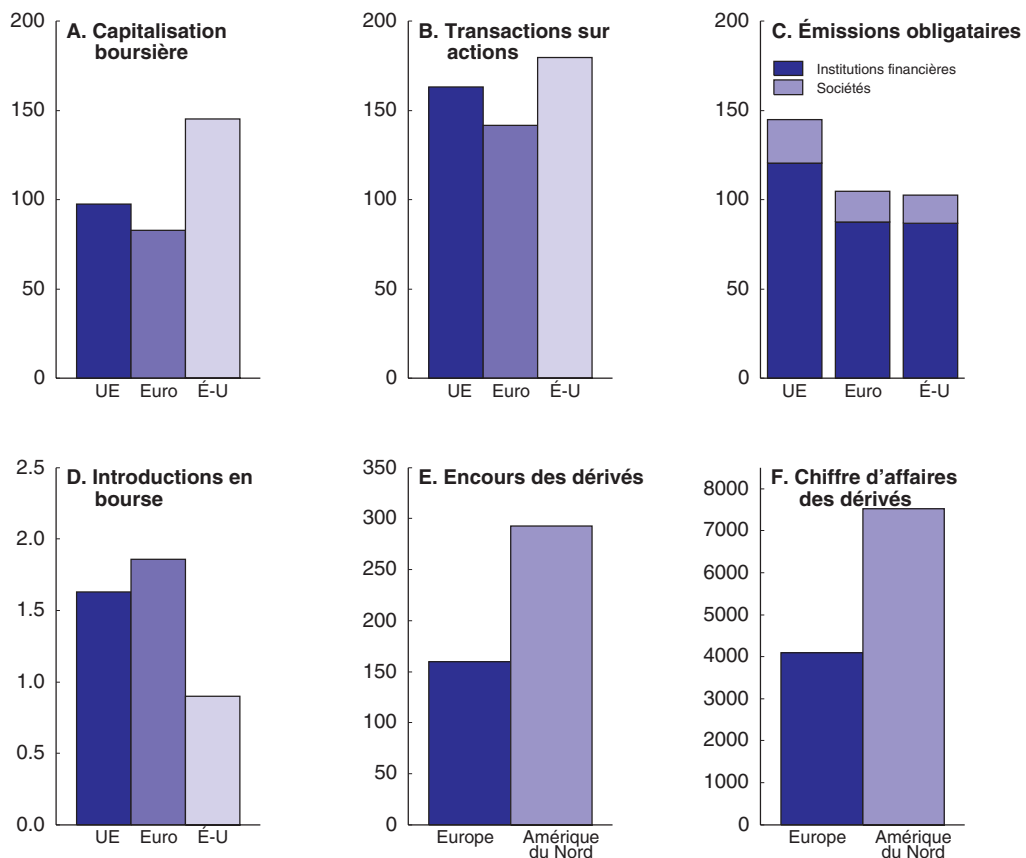
- Messerlin, P.A. (2005), « The Directive on Services: Rent Seekers Strike Back », *Intereconomics*, mai/juin.
- Notaro, G. (2002), « European Integration and Productivity: Exploring the Gains of the Single Market », *London Economics Working Paper*.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Paris.
- Rogers, J.H. (2002), « Monetary Union, Price Convergence, and Inflation: How Close is Europe to the United States? », *International Finance Discussion Papers*, n° 740, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Trujillo, L. et B. Tovar (2007), « The European Port Industry: An Analysis of its Economic Efficiency », *City University of London Department of Economics Working Paper*, n° 07/05.
- Viviano, E. (2006), « Entry Regulations and Labor Market Outcomes: Evidence from the Italian Retail Trade Sector », *Bank of Italy Economic Working Papers*, n° 594.
- Vogt, L. (2005), « The EU's Single Market: At Your Service? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 449, Paris.
- Wang, T.F. et K. Cullinane (2006), « The Efficiency of European Container Terminals and Implications for Supply Chain Management », *Maritime Economics and Logistics*, 2006(8).

Chapitre 3

Mettre en place des marchés de capitaux concurrentiels

On s'attachera dans ce chapitre aux chantiers inachevés dans le secteur des marchés de capitaux. Il s'agit principalement d'intégrer plus étroitement les activités de banque de détail, d'étoffer les marchés de la finance d'entreprise et de renforcer la surveillance financière. On verra quel rôle peuvent jouer le Plan d'action pour les services financiers, la réforme des marchés hypothécaires, l'Espace unique de paiements en euros, la directive concernant les marchés d'instruments financiers, les OPCVM et le contrôle bancaire.

Les marchés de capitaux d'Europe se transforment très rapidement. La renaissance depuis 1996, lors de l'entrée en vigueur de la directive concernant les services d'investissement, est impressionnante. Les émissions obligataires ont plus que doublé; la capitalisation boursière a triplé; les transactions sur actions et la valeur des dérivés ont sextuplé (Casey et Lannoo, 2006). Dans certains domaines, l'Europe a dépassé les États-Unis (graphique 3.1). C'est ainsi que la valeur des introductions en bourse a été supérieure en 2005 à celle observée aux États-Unis, que le marché des swaps de taux d'intérêt en euros occupe maintenant la première place dans le monde et que, depuis 2004,

Graphique 3.1. Indicateurs du marché financier¹En pourcentage du PIB², 2006

1. UE22 (Portugal, République slovaque et République tchèque non compris) pour les parties A, B, D et UE15 pour la partie C; zone euro-10 (à l'exclusion de la Finlande et du Portugal) pour les parties A, B, D.

2. En pourcentage de la capitalisation boursière pour les transactions sur actions.

Source : World Federation of Exchanges, Focus, janvier 2007; BRI, Rapport trimestriel, décembre 2006; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, septembre 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085284673780>

l'euro a pris la place du dollar des États-Unis comme principale monnaie de libellé des émissions obligataires internationales. L'introduction de l'euro a manifestement eu un large impact, mais d'autres réformes réglementaires ont aussi joué un rôle, notamment le vaste Plan d'action pour les services financiers qui a été lancé en 1999.

Tout en se développant, les marchés se sont intégrés plus étroitement. Les progrès sur ce plan sont toutefois variables d'un segment à l'autre¹. En général, les marchés de gros ou de gré à gré sont presque entièrement intégrés dans la zone euro et le sont très étroitement dans l'ensemble de l'UE. Pour les opérations de détail, les marchés sont plus fragmentés, essentiellement parce que les optiques nationales sont différentes pour la protection des investisseurs et des consommateurs (encadré 3.1).

Une intégration financière plus étroite aurait deux effets bénéfiques : la zone euro fonctionnerait plus harmonieusement et le système financier serait plus solide et plus concurrentiel. Les consommateurs paieraient moins cher et les institutions financières de l'UE seraient plus compétitives sur les marchés mondiaux. Les gains pourraient être importants ; les gains statiques dépasseraient à eux seuls 1 % du PIB et pourraient abaisser le coût du capital de 50 points de base, tandis que l'effet dynamique sur le taux de croissance du secteur manufacturier pourrait atteindre 1 % par an². Ces gains ont commencé à se concrétiser grâce à l'intégration plus poussée des marchés et à la mise en œuvre du Plan d'action pour les services financiers.

Pour la politique concernant les marchés de capitaux, les principaux enjeux sont de trois ordres. Premièrement, stimuler la concurrence dans la banque de détail en éliminant les obstacles à la prestation transfrontalière de services. Deuxièmement, améliorer les marchés de la finance d'entreprise, notamment en développant des marchés de valeurs mobilières plus intégrés ; à plus long terme, faire en sorte que le système morcelé de surveillance financière puisse faire face à une crise financière transfrontalière.

Le Plan d'action pour les services financiers est un programme législatif vaste et ambitieux dont le but est d'intégrer davantage les marchés de capitaux. Énonçant plus d'une quarantaine de mesures, il a abouti à l'adoption de 26 directives et règlements entre 1999 et 2007 (voir OCDE, 2002). Son champ est très large. Pour les marchés de gros, il s'agit de faciliter la levée de capitaux à l'échelle de l'UE grâce à des règles communes pour le contenu des prospectus d'émission et pour les obligations d'information des sociétés cotées. Pour les opérations de détail, les mesures concernent l'information et la commercialisation, la définition d'une politique dans le domaine du commerce électronique, diverses réformes dans le secteur des assurances et la mise en place d'un système de paiement unique. On citera également l'harmonisation des règles prudentielles et des normes de surveillance ainsi que les mesures qui ont pour but de neutraliser les divers obstacles fiscaux aux opérations transfrontalières d'épargne et investissement.

Le Plan est maintenant mis en œuvre dans sa majeure partie, bien que certaines échéances n'aient pas été respectées. On s'attache désormais surtout aux modalités d'application, en s'efforçant de gommer les aspérités et de mener à bien les principaux chantiers qui restent inachevés. Avec autant de réalisations dans un délai si bref, il a fallu se montrer moins ambitieux pour certains objectifs afin d'obtenir l'accord politique nécessaire. À cet égard, on citera surtout l'absence de progrès pour la transférabilité des retraites complémentaires, le prospectus d'émission simplifié, qui n'a guère de valeur pratique, et la directive sur les offres publiques d'achat (OPA), qui a été considérablement

Encadré 3.1. Intégration des marchés de capitaux

Le marché monétaire à court terme de l'euro pour les opérations de prêt en blanc est pour l'essentiel un marché unique depuis l'introduction de l'euro. L'écart de taux d'intérêt entre les pays (plus exactement, l'écart type des taux croisés) pour les prêts interbancaires est actuellement égal à un point de base. L'amélioration des infrastructures du système de paiement a joué à cet égard un grand rôle, en particulier la création du système de règlement brut en temps réel (TARGET). Le marché des swaps de taux d'intérêt au jour le jour est lui aussi parfaitement intégré, grâce à une définition normalisée des produits.

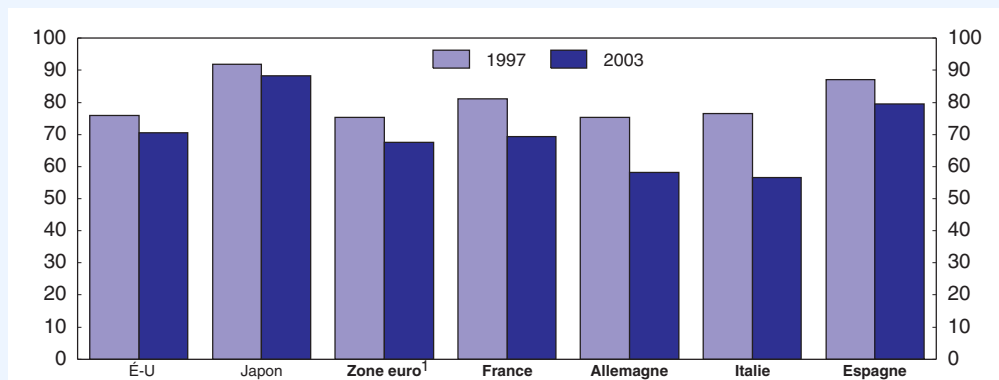
Le marché monétaire pour les opérations avec garantie est assez étroitement intégré. Les écarts de taux sur les pensions à 1 mois et à 12 mois utilisées par la BCE pour la conduite de la politique monétaire sont de 1 à 2 points de base. Mais l'intégration des infrastructures de compensation et de règlement pour les valeurs mobilières est incomplète et certains problèmes subsistent pour les garanties transfrontalières.

Les marchés d'obligations publiques sont presque aussi intégrés que les marchés monétaires. Les écarts de rendement reflètent aujourd'hui essentiellement le risque de crédit, plus que les aspects qui ont trait aux volumes ou à la microstructure des marchés. Sur les marchés obligataires, les bêtas, qui indiquent la relation existant entre les taux obligataires d'un pays et les taux allemands, sont proches de 1, ce qui veut dire que les taux varient presque exactement de la même manière. La concurrence entre les émetteurs a conduit à une harmonisation des règles des marchés secondaires, avec plus d'informations et des produits plus diversifiés pour les investisseurs. L'amélioration des infrastructures des marchés secondaires a également joué un rôle.

Les rendements des obligations de sociétés sont presque totalement déterminés par les caractéristiques de l'émetteur en termes d'activité et de risque de crédit, les facteurs liés au pays étant mineurs (Baele et al., 2004). Les commissions pour les émissions d'obligations de sociétés ont fortement baissé depuis 1999; actuellement à 0.6 %, elles sont similaires à celles observées aux États-Unis. Le marché des obligations de sociétés libellées en euros s'est sensiblement développé, mais il ne représente qu'un tiers du marché américain des obligations de sociétés (par rapport au PIB). Toutefois, la plupart des entreprises font encore appel à leur marché national pour l'essentiel de leurs financements.


Les marchés de titrisation hors bilan restent sous-développés. Les nouvelles émissions de titres adossés à des actifs et à des créances hypothécaires ont atteint en 2004 environ 240 milliards EUR dans la zone euro, soit un cinquième du marché des États-Unis. Il n'y a pas de marché européen intégré de la titrisation, chaque pays ayant ses propres instruments. Les titres obligataires bancaires assortis de garanties comme les *Pfandbriefe* allemandes prédominent par rapport aux véritables produits titrisés (la différence étant que la véritable titrisation élimine le risque de crédit et le risque de trésorerie dans les comptes de l'émetteur). Cela tient en partie au passé, du fait d'obstacles fiscaux et réglementaires à une véritable cession du risque de crédit via la titrisation. La directive sur les normes de fonds propres renforce l'harmonisation réglementaire dans ce secteur.

Les marchés d'actions sont maintenant plus intégrés, tout en restant plus fragmentés que les marchés des valeurs à revenu fixe. Le biais national s'est atténué, mais il a été remplacé dans une large mesure par un biais en faveur de la zone euro (graphique 3.2 et Lane, 2005). La capitalisation boursière a fortement augmenté, tout en restant très inférieure à celle des États-Unis (graphique 3.1, partie A). En ce qui concerne les infrastructures, les bourses connaissent actuellement un mouvement de regroupement sous l'effet des forces du marché en prévision des prochaines réformes de la réglementation (voir ci-après).

Encadré 3.1. **Intégration des marchés de capitaux (suite)**Graphique 3.2. **Biais national sur le marché boursier**

1. Le biais national de la zone euro est calculé comme si la zone euro était une entité unique.

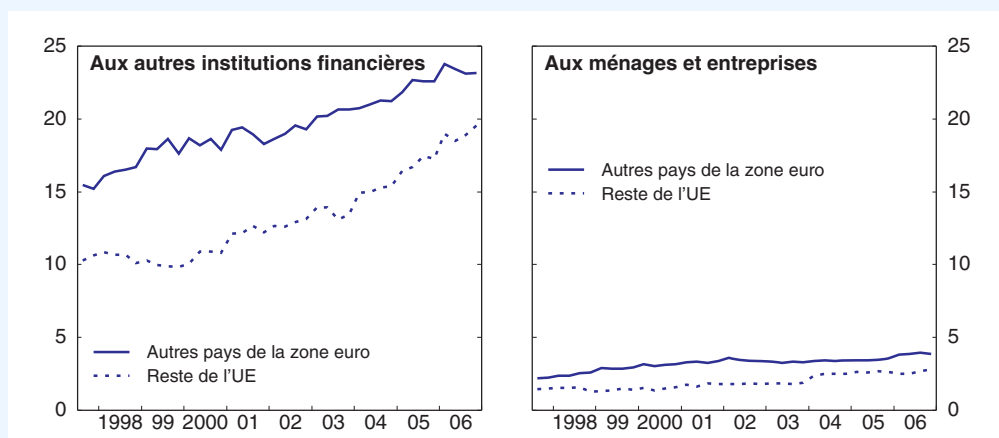
Source : O. Issing (2006), « Globalisation, EMU and the euro », discours pour la 34^e conférence économique *Globalisation: Opportunities and Challenges for the World, Europe and Austria*, Vienne, 22 mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085311442801>

La banque de gros et les activités se rattachant au marché financier se sont plus étroitement intégrées ces dernières années. Par exemple, parmi les prêts entre institutions financières de la zone euro, 23 % sont des prêts transfrontaliers, contre 15 % en 1997 (graphique 3.3).

Graphique 3.3. **Opérations de prêt transfrontalières des institutions financières de la zone euro**

En pourcentage du total des prêts



Source : BCE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085317312381>

Encadré 3.1. Intégration des marchés de capitaux (suite)

Le maillon faible est la *banque de détail*. Elle est généralement segmentée dans une optique nationale, surtout pour la petite clientèle. Les prêts transfrontaliers dans la banque de détail sont négligeables (graphique 3.3). Bien qu'il soit difficile de comparer les produits d'un pays à l'autre, il semble que les taux d'intérêt sur les produits similaires soient loin d'avoir convergé. L'écart type entre les pays pour les taux d'intérêt des prêts à la consommation fluctue entre 80 et 100 points de base depuis quelques années, et le chiffre correspondant pour les prêts hypothécaires varie entre 40 et 60 points de base. Malgré certaines différences de méthode, la dispersion des taux des prêts hypothécaires entre les régions des États-Unis paraît plus faible qu'entre les pays de la zone euro (BCE, 2005). La plupart des banques ne sont pas très présentes au-delà des frontières et il n'y a pas de véritable banque de détail paneuropéenne, mais on constate aussi que peu de banques américaines couvrent tout le territoire du pays¹. Le secteur bancaire a connu des opérations agressives de regroupement², mais qui correspondent pour la plupart à des fusions nationales. Malgré tout, on voit se manifester des signes d'intégration européenne plus étroite. Le nombre des fusions-acquisitions financières transfrontalières dans l'UE a triplé entre 1999 et 2004; elles ont surtout concerné les banques des nouveaux États membres (CE, 2005a). Les opérations transfrontalières sont toutefois moins nombreuses que les regroupements nationaux, leur dimension est généralement plus faible et elles sont plus fréquentes dans le secteur de la banque de gros. Les fusions transfrontalières qui ont eu lieu dans la banque de détail ont été le fait de banques plutôt à la recherche d'un second marché intérieur que d'une véritable présence paneuropéenne.

Les *infrastructures de compensation et de règlement* sont morcelées, les établissements nationaux (souvent des monopoles) se montrant incapables de s'entendre sur les mesures à prendre. En 2001, un groupe d'experts désigné par la Commission a recensé 15 obstacles aux opérations transfrontalières sur valeurs mobilières, qui tiennent aux pratiques de marché différentes, aux prescriptions techniques ainsi qu'aux législations et procédures nationales, notamment dans le domaine fiscal. Les opérations transfrontalières de compensation et de règlement se font dans un environnement fragmenté, impliquant plusieurs intermédiaires, ce qui augmente les coûts et fait courir aux participants des risques de crédit. Les coûts de compensation et de règlement peuvent être jusqu'à 8 fois supérieurs à ceux constatés aux États-Unis (CE, 2006).

1. Sur les 538 banques américaines qui avaient des succursales dans plus d'un État en 2003, 14 seulement avaient des succursales dans plus de 10 États. À la même époque, environ 40 groupes européens exerçaient leurs activités dans 5 à 6 États membres et 5 groupes étaient présents dans au moins 10 pays (FMI, 2005a).
2. Entre 1997 et 2003, le nombre des établissements de crédit dans l'UE15 a diminué de 22 % et le nombre de succursales bancaires de 8 %.

édulcorée. Une partie du vaste programme que la Commission a défini pour ces prochaines années dans le secteur des services financiers (voir l'annexe 3.A1) vise à faire en sorte que les législations nationales se traduisent par un cadre réglementaire logique et cohérent pour les marchés de capitaux.

La banque de détail reste essentiellement nationale

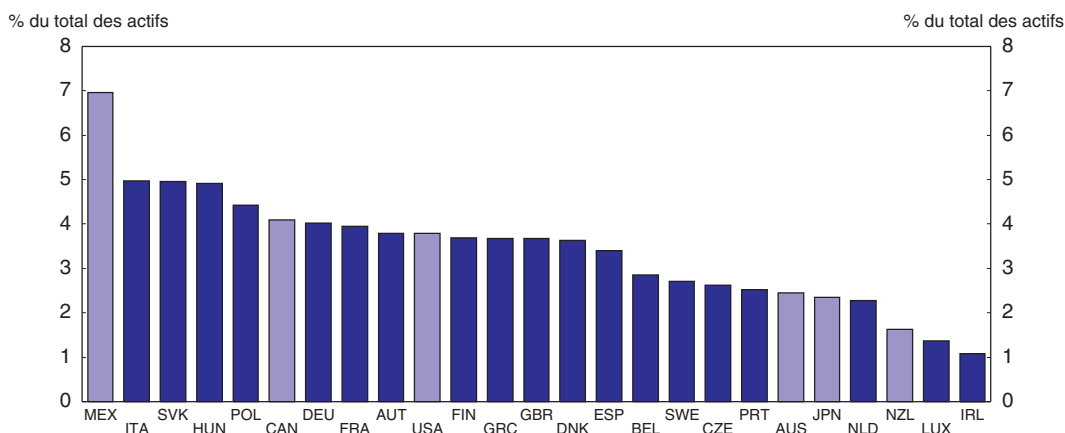
La deuxième directive bancaire, qui a pris effet en 1993, avait pour but d'intégrer le marché bancaire de l'UE. La principale mesure était la mise en place d'un « passeport unique », une banque agréée dans un pays de l'UE pouvant ouvrir des succursales dans un autre État membre tout en étant réglementée et supervisée par son pays d'origine. En

revanche, les filiales sont supervisées par le pays d'accueil dans tous les pays où elles sont établies. Plus de dix ans après l'instauration du passeport unique, et sauf dans certains des nouveaux États membres, les opérations bancaires transfrontalières n'atteignent qu'un faible niveau et elles sont réalisées en général *via* une filiale et pas une succursale (BCE, 2006)³. On relève de nombreux obstacles aux activités bancaires transfrontalières et les opérations de détail ont fait l'objet d'une enquête de la Commission (CE, 2006) qui a relevé divers problèmes, notamment la vente liée de produits et des obstacles à la mobilité de la clientèle. Les fusions transfrontalières d'institutions financières sont parfois difficiles, car certaines autorités nationales ont essayé de bloquer des rachats pour des motifs ouvertement nationaux, tout en invoquant les impératifs du contrôle prudentiel⁴, mais les règles ont été récemment durcies afin de limiter la marge d'action des autorités de surveillance. Comme dans d'autres secteurs, il existe dans quelques pays des garanties de l'État et un contrôle de l'actionariat, notamment au moyen d'actions spécifiques et de plafonds de participation étrangère⁵, bien que la Cour de justice ait limité leur utilisation. Les obstacles tiennent également à la double imposition des flux de revenus entre entreprises associées et au régime fiscal des restructurations transfrontalières⁶. La prestation transfrontalière de services financiers peut aussi soulever des difficultés. Le principal problème est le manque d'harmonisation de la protection des consommateurs (voir la section suivante consacrée aux marchés hypothécaires). Parmi les autres obstacles, on citera l'accès aux bases de données sur la solvabilité de la clientèle, un système de paiements transfrontaliers qui fonctionne mal et les frais que les clients doivent supporter lorsqu'ils changent de banque⁷.

L'intégration incomplète dans le secteur bancaire a plusieurs conséquences. Les banques qui sont les plus petites et dont la vocation internationale est la moins marquée apparaissent plus protégées dans l'UE qu'aux États-Unis⁸. Cela est de nature à alourdir les coûts, réduire la qualité et étouffer l'innovation (graphique 3.4). Les études passées en revue dans un document de l'OCDE non publié (OCDE, 2006) montrent que la rente tirée de la réglementation pourrait augmenter de 30 à 100 points de base le taux moyen de prêt. Il peut en résulter des différences dans la réaction des économies à la politique monétaire, ce qui complique la gestion de la zone à monnaie unique. En outre, la stabilité financière

Graphique 3.4. **Frais généraux des banques**

Moyenne 1996-2003



Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*, graphique 5.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085378462707>

pourrait en souffrir, même si la situation sur ce point n'est pas entièrement claire. Plusieurs raisons théoriques parfaitement fondées amènent à considérer qu'une plus vive concurrence pourrait accroître la prise de risque et nuire à la stabilité financière⁹, mais selon de Serres et al. (2006), aucun élément ne prouve une telle évolution dans les pays de l'OCDE ces dernières décennies.

Les marchés hypothécaires sont orientés vers l'intérieur

La fragmentation de la banque de détail a pour conséquence que les marchés hypothécaires dans l'immobilier résidentiel sont eux aussi essentiellement nationaux. Les prêts directs aux consommateurs d'un autre État membre représentent moins de 1 % du crédit hypothécaire, et ils concernent presque uniquement des résidences secondaires ou des biens situés à la frontière (Forum Group on Mortgage Credit, 2004). Le faible volume des prêts transfrontaliers est le fait de banques étrangères qui acquièrent ou établissent un réseau local de succursales. La concurrence insuffisante se traduit par une forte dispersion des taux de crédit hypothécaire¹⁰ et des frais d'acquisition de biens résidentiels, outre une plus faible transmission des taux directeurs aux taux de crédit hypothécaire (de Bondt, 2002).

En plus des obstacles généraux à l'entrée dans la banque de détail (voir ci-dessus), de profondes disparités réglementaires entravent la prestation de services dans un autre pays (CE, 2005b). Les principales différences sont les suivantes :

- Les *règles de protection des consommateurs*, notamment le délai de rétractation ou les dispositions concernant les informations précontractuelles considérées comme une offre ferme.
- Les *normes d'information des consommateurs*, en particulier pour ce qui est du taux annuel (les principaux établissements de crédit hypothécaire ont signé un code de conduite volontaire pour une information plus cohérente des consommateurs, mais l'application de ce code ne s'est pas révélée satisfaisante).
- Le *régime de remboursement anticipé*, qui résulte de la loi dans certains États membres, alors que dans d'autres, il est négocié entre les parties (des pénalités maximales étant imposées dans certains pays).
- Des *règles d'évaluation du bien immobilier différentes*, qui font que le contrôle prudentiel peut s'exercer avec deux réglementations différentes.
- La *vente forcée*, la durée normale d'une procédure de vente forcée pouvant varier de quelques mois dans un pays à sept ans dans un autre.

Les différences de régime peuvent alourdir les coûts de financement parce qu'elles entravent l'utilisation d'autres mécanismes comme la titrisation des créances hypothécaires et les obligations foncières, surtout au niveau paneuropéen. Dans certains cas, il est difficile de mettre en commun des crédits hypothécaires à cause des obstacles réglementaires. La Commission a rendu public en 2005 un document pour examen qui concerne, entre autres, ces questions et elle formulera une série de propositions en septembre 2007. Elle examinera si une intervention est nécessaire et, dans l'affirmative, quel serait le dosage optimal entre l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle et d'autres solutions. Puisque les règles de protection des consommateurs sont jugées très précieuses dans certains pays, la solution pour aller de l'avant pourrait être d'harmoniser les règles les plus importantes et de procéder par reconnaissance mutuelle pour les autres. Une Eurohypothèque normalisée et transférable pourrait être également utile. En tout cas, il

sera essentiel, du point de vue de l'innovation et du bien-être des consommateurs, que toute nouvelle réglementation soit suffisamment souple pour ne pas entraver le changement et qu'elle ne limite pas l'éventail des produits pouvant être offerts.

On est assez loin d'un espace unique de paiement

Les virements de fonds d'un pays à l'autre restent bien plus difficiles qu'au niveau national (même si, en vertu de la réglementation actuelle, les frais de virement en euros dans l'UE sont les mêmes que pour une opération nationale). Le débit direct n'existe pas au niveau paneuropéen, les virements transfrontaliers peuvent être lents et le système de paiement par carte reste morcelé entre les solutions nationales et les solutions internationales. Les deux principaux problèmes sont d'ordre juridique et infrastructurel. Les législations nationales sont divergentes sur des questions telles que l'agrément, la responsabilité pour faute dans l'exécution des paiements, la révocabilité et les règles de remboursement. Pour remédier aux problèmes juridiques, la Commission a soumis en 2005 un projet de directive sur les services de paiement, dont l'objectif primordial est d'accroître la concurrence en améliorant l'accès aux marchés. Dans certains pays, par exemple, seules les banques peuvent fournir des services de paiement, ce qui bloque effectivement la concurrence et l'innovation de la part de prestataires tels que les hypermarchés et les opérateurs de téléphonie mobile. Un autre objectif est d'harmoniser les règles concernant le délai maximal d'exécution, la responsabilité et les conditions de remboursement et de révocabilité. Ce projet de directive a été approuvé par le Conseil et le Parlement au début de cette année, et les États membres doivent assurer sa transposition en droit national d'ici à novembre 2009.

En ce qui concerne le problème des infrastructures, la Commission et la Banque centrale européenne ont privilégié une approche axée sur le marché et ont laissé le soin aux professionnels de trouver une solution. Ceux-ci sont chargés de mettre au point des normes techniques, des manuels de règles et une infrastructure de paiement pour la réalisation de l'Espace unique de paiements en euros (SEPA). L'objectif ultime du projet SEPA est de créer une zone de paiements harmonisée et efficace, sans aucune séparation entre les paiements transfrontaliers et les paiements intérieurs. Dans un premier temps, les banques se sont montrées réticentes, certains professionnels faisant valoir que le volume des opérations purement transfrontalières était si faible qu'il serait trop coûteux de mettre en place une infrastructure automatisée interopérable, mais cela cache le fait qu'un grand nombre d'opérateurs en place auraient beaucoup à perdre si la concurrence jouait. De plus, tandis que de réels progrès ont été accomplis dans certains domaines, le groupe de travail de la profession doit encore aller de l'avant sur certains aspects fondamentaux comme l'application d'un identifiant commun de compte. Toutefois, les règlements de base pour le transfert de crédits et les débits directs ont été adoptés en décembre 2006, et les progrès se poursuivent. Pour les cartes de paiement, au lieu d'un manuel de règles, les professionnels ont établi un document cadre moins détaillé. Ces travaux sont complétés par l'élaboration de normes techniques communes. Le projet SEPA exigera un suivi vigilant si l'on veut qu'une masse critique d'instruments de paiement nationaux aient migré vers la nouvelle plate-forme avant la fin de 2010. Certains pensent que des mesures réglementaires additionnelles sont encore nécessaires – une menace que la Commission agite périodiquement pour pousser les professionnels à agir. La Commission voudra également peut-être revoir la façon dont les cartes de paiement s'inséreront dans le SEPA, car le cadre actuel, de l'avis de certains spécialistes – dont la BCE et la Commission elle-même – est de nature à accroître les coûts pour les consommateurs¹¹.

On pourrait développer les marchés de la finance d'entreprise

Les marchés de capitaux de l'Europe (ou, au moins, de l'Europe continentale) sont souvent considérés comme davantage régis par les banques que par le marché. Ce n'est pas tout à fait vrai. Si l'on raisonne par habitant, les États-Unis ont à peu près le même nombre d'employés de banque et presque deux fois plus d'établissements bancaires (tableau 3.1). Mais les stratégies d'entreprise des banques sont généralement différentes en Europe et aux États-Unis (FMI, 2005a). Aux États-Unis, la stratégie la plus courante est d'essayer de céder des actifs par titrisation, en ne gardant au bilan que les risques pour lesquels il y a avantage comparatif. Habituellement, on cède les actifs les plus risqués, pour lesquels des informations spécialisées ou la connaissance du terrain sont nécessaires pour remédier aux problèmes que posent l'asymétrie d'information et l'aléa moral. Mais on ne sait pas très bien jusqu'à quel point le risque est effectivement transféré hors bilan et les autorités de contrôle d'un grand nombre de pays sont préoccupées par le manque d'informations concernant le titulaire final du risque. Dans l'UE, le volume des bilans des banques est plus important qu'aux États-Unis, mais leurs actifs paraissent moins risqués, du moins dans la mesure où les risques sont mesurables (FMI, 2005a). Une conséquence possible est que, les banques se montrant probablement plus conservatrices que les marchés financiers, elles alimenteront probablement davantage en capitaux les entreprises avec lesquelles elles ont des relations anciennes que les nouvelles entreprises à risque.

Tableau 3.1. **Indicateurs bancaires**

Par million d'habitants, 2003

	UE15	États-Unis
Nombre de banques	19	32
Nombre de succursales	487	274
Nombre de salariés	7 264	7 023
Actifs bancaires (% du PIB)	241	82

Source : FMI (2005), « Banks and Markets in Europe and the United States », chapitre VI de *Euro Area Article IV: Selected Issues*.

Les obstacles aux transactions entre marchés de valeurs mobilières sont en voie d'élimination

Les infrastructures pour la négociation des valeurs mobilières, notamment les bourses, les chambres de compensation et les dépositaires centraux de titres, sont morcelées et essentiellement nationales (mises à part quelques exceptions), ce qui alourdit les coûts et freine la concurrence. Les choses changent actuellement, sous l'effet des forces du marché et des mesures qui ont été prises, notamment la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID), qui prendra effet en novembre 2007. La principale disposition de cette directive est la création d'un passeport UE, grâce auquel les entreprises de valeurs mobilières pourront proposer leurs services dans tout État membre. Les intermédiaires, notamment les entreprises d'investissement et les banques, auront accès aux systèmes de règlement des autres États membres dans des conditions non discriminatoires. Ils pourront choisir le lieu de règlement de la transaction, mais pas celui de la compensation, de sorte qu'ils n'auront pas à être membres de plusieurs systèmes et pourront donc tirer pleinement avantage des possibilités de compensation à moindre coût. La directive se traduira également par une révolution mineure pour certains des marchés de gré à gré les plus feutrés, en introduisant de nouvelles règles concernant la

transparence (par exemple, divulgation des prix)¹², les pratiques des opérateurs (par exemple, exécution optimale des ordres) et le gouvernement d'entreprise (notamment pour les mesures à prendre en cas de conflit d'intérêt, mais sans aller aussi loin qu'imposer un cloisonnement total entre les activités de recherche et de négociation). La directive MiFID crée en outre un régime harmonisé de protection des investisseurs, qui fait une distinction entre la petite et la grosse clientèle. Son impact se fera donc sentir sur les marchés de détail des valeurs mobilières. Les récents regroupements dans le secteur boursier montrent sans doute que les marchés se préparent à la nouvelle ère qui s'ouvrira avec la directive sur les marchés d'instruments financiers. À plus long terme, cette directive devrait intensifier la concurrence entre plates-formes de négociation. Les banques d'affaires ont déjà commencé à concurrencer les marchés boursiers pour les services de données et de rapports. En ce qui concerne l'infrastructure de post-négociation, l'Eurosystème évalue actuellement les possibilités de fournir des services de règlement pour les transactions sur titres en monnaie centrale aux dépositaires centraux, ce qui aboutirait au traitement des règlements en titres et en espèces sur une plate-forme unique au moyen de procédures communes, dans le cadre de l'initiative TARGET2-Titres (T2S).

En 2006, les principaux acteurs du secteur (Bourses, chambres de compensation et systèmes de règlement) ont signé un code de conduite pour la compensation et le règlement. L'objectif est d'améliorer la transparence des prix et des services, l'accès et l'interopérabilité, et aussi de favoriser la séparation des différents services. Toutes les mesures devraient être en place d'ici janvier 2008. La Commission incite la profession à appliquer le code de conduite à d'autres produits, et tout d'abord aux obligations et aux dérivés.

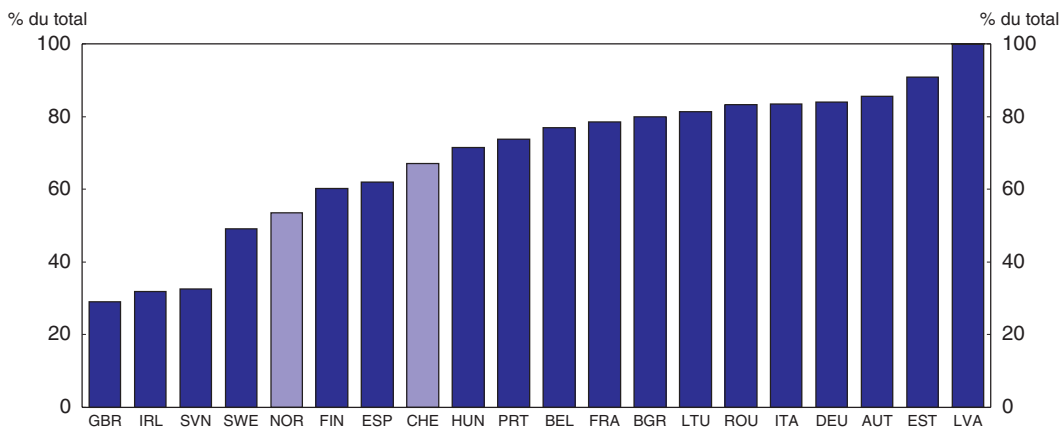
La situation pourrait avoir empiré avec la directive sur les OPA

L'intervention des gouvernements dans des affaires de fusion très médiatisées a fait craindre des tentatives de protéger les entreprises nationales. Comme on l'a vu au chapitre 1, il est difficile de savoir si cela menace gravement l'intégration des marchés de capitaux en Europe ou s'il s'agit uniquement de postures politiques. Mais, ce climat politique a contribué une nouvelle fois à l'échec de la mise en œuvre d'un véritable code pour les OPA. La Commission s'efforce depuis 1989 de créer des conditions égales pour les entreprises en Europe afin de protéger les actionnaires minoritaires et d'harmoniser les règles en matière d'OPA. Le Parlement européen a rejeté une proposition en 2001 en invoquant la protection insuffisante des travailleurs des entreprises faisant l'objet d'une OPA, et la plus grande vulnérabilité des entreprises aux OPA étrangères du fait qu'elles ne pourraient pas se défendre sans autorisation de leurs actionnaires.


Un compromis extrêmement laborieux a pu finalement se dégager en 2003. Bien que la proposition de directive n'ait comporté que quelques mesures mineures dans les domaines de la transparence et de la consultation, la directive finale, comme l'a déploré le Commissaire chargé du marché interne, a été vidée de son contenu initial¹³. En fait, la situation a peut-être même empiré en raison de la façon dont deux dispositions majeures – optionnelles parce que les gouvernements n'ont pu se mettre d'accord – sont mises en œuvre. La première disposition est une règle de neutralité, qui a pour but d'empêcher le conseil d'administration de préserver ses propres intérêts aux dépens des autres actionnaires. Ainsi, il y a obligation de faire approuver par les actionnaires, en cas d'OPA, toute défense que le conseil d'administration souhaite mettre en place après lancement d'une offre, par exemple l'émission de nouvelles actions ou de warrants (« pilule empoisonnée »). Cette disposition est susceptible d'être appliquée par 18 États membres¹⁴.

La deuxième disposition optionnelle est destinée à faire tomber les défenses préexistantes. Durant l'OPA, la règle « une action, une voix » s'applique par suspension de l'application des mécanismes de défense comme les droits de vote multiples, les droits de désignation et les restrictions à la cession de titres. Cette solution a été judicieusement rejetée¹⁵. Dès lors, la Commission considère que la directive a peut être renforcé les moyens de défense des sociétés, contrairement à ce qui était voulu (CE, 2007). Mais, en définitive, la réglementation révisée des OPA ne peut donner que des résultats limités, car l'un des principaux obstacles aux OPA en Europe est la concentration de l'actionnariat (graphique 3.5)¹⁶.

Graphique 3.5. **Sociétés cotées avec une minorité de blocage d'au moins 25 %**



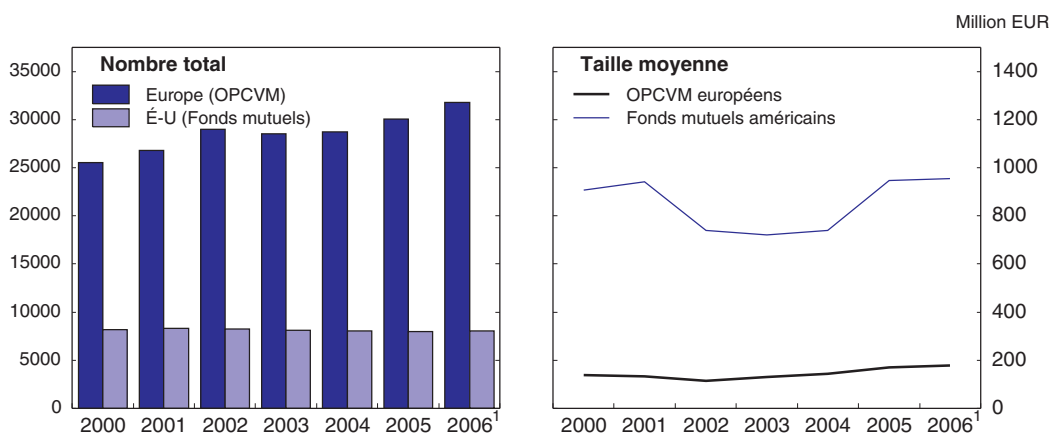
Source : Goergen, M., M. Martynova et L. Renneboog (2005), « Corporate Governance Convergence: Evidence from Takeover Regulation Reforms in Europe », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, n° 2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085420454146>

La réglementation des organismes de placement freine le financement des entreprises

La directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) visait à créer un marché unique des OPCVM sous réserve d'un ensemble de protections de l'investisseur. L'élément fondamental de cette directive est le principe de reconnaissance mutuelle, les parts d'OPCVM pouvant être vendues à tout investisseur de l'UE lorsque cette vente a été autorisée dans l'État d'origine (avec obligation de notification). Cette directive ne fonctionne pas aussi bien qu'elle le devrait : en 2003, 16 % seulement des parts d'OPCVM ont fait l'objet d'une offre transfrontalière (encore qu'une majorité des nouvelles ventes portent désormais sur des fonds transfrontaliers)¹⁷. En novembre 2006, un document d'orientation de la Commission a souligné une série de problèmes et conclu que « certains éléments essentiels de la directive ne fonctionnaient pas efficacement » (tout en considérant qu'une révision fondamentale n'était pas nécessaire à ce stade). Ce Livre blanc a mis en lumière plusieurs points : *premièrement*, les procédures de commercialisation transfrontalière sont parfois lourdes et lentes. Les sociétés doivent déposer une abondante documentation dans chaque pays où le placement a lieu, puis attendre deux mois pour obtenir l'approbation de cette documentation. En pratique, les règles de notification ne sont pas interprétées de façon uniforme et le délai de deux mois n'est pas toujours respecté. Il vaudrait mieux instaurer une règle de reconnaissance mutuelle intégrale et se dispenser de l'actuelle obligation de notification, laquelle n'est guère utile. *Deuxièmement*, il y a trop de fonds sous-dimensionnés, problème accentué par le fait que la directive ne comporte aucun mécanisme de fusion ou de

Graphique 3.6. Les fonds d'investissement européens sont modestes



1. T2 2006.

Source : EFAMA (2006), *Supplementary Tables for Q4 2004 and Q2 2006* (www.efama.org).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085424087567>

regroupement (graphique 3.6). Les fusions de fonds sont malaisées en raison des obstacles réglementaires d'un État membre à l'autre et des régimes fiscaux différents (la fusion constitue une opération imposable dans certains pays, mais pas dans d'autres). Des règles de base applicables à l'échelle de l'UE paraissent nécessaires. Troisièmement, la structure organisationnelle n'est pas suffisamment souple, car le passeport de la société de gestion ne fonctionne pas correctement. Quatrièmement, la directive, qui date de 1985, n'a pas suivi l'évolution du secteur du placement collectif. Elle repose sur des règles prescriptives, notamment en énumérant les types d'actifs dans lesquels les OPCVM peuvent investir. Le passeport OPCVM ne couvre pas, par exemple, les placements immobiliers. Avec un dispositif fondé sur un ensemble de grands principes, le cadre réglementaire pourrait plus facilement répondre aux impératifs de l'innovation financière. La Commission devrait envisager de remplacer les règles concernant la nature des investissements par un système transparent d'évaluation des risques, qui donnerait aux investisseurs plus de latitude et plus d'information pour la gestion de leur portefeuille. Cinquièmement, selon les propres termes de la Commission, le prospectus simplifié « n'a manifestement pas été un succès, en déclenchant une vaste inflation dans la longueur des documents, de faible valeur pour les investisseurs, mais qui a imposé des dépenses considérables au secteur des fonds ». Il faut totalement revoir la réglementation applicable dans ce domaine.

Le dispositif de surveillance financière est-il à la hauteur ?

On peut se demander si un système comportant 51 autorités de surveillance peut correctement faire face à une crise financière (FMI, 2005b). S'il est vrai que toutes les autorités de surveillance connaissent bien leur propre marché, aucune autorité ne surveille l'ensemble des marchés. Le système financier mondial devenant plus interconnecté, plus complexe et moins transparent, la détection de nouveaux problèmes est de plus en plus malaisée. Les nouveaux produits sans antécédents étant surabondants sur le marché, il est plus difficile d'évaluer les risques et de soumettre à des tests de tension certains établissements. Tandis que l'innovation financière a induit une distribution plus fragmentée des risques, il peut s'avérer difficile pour les autorités de surveillance de déterminer avec précision qui supporte en définitive les risques.

Dans le secteur des services financiers, le « processus Lamfalussy » prévoit une convergence accrue des pratiques réglementaires et prudentielles. Au sein des comités Lamfalussy, les autorités nationales de surveillance s'emploient de concert à faciliter l'application du droit européen au niveau des États membres. La coopération transfrontières se développe également, et les comités s'efforcent désormais d'élaborer une culture et des pratiques de surveillance communes tout en développant la délégation des tâches de contrôle, les examens par les pairs, les mécanismes de médiation et les programmes communs de formation et de détachement d'agents. Au demeurant, les règles de Bâle II exigent une harmonisation accrue dans ce domaine.

S'agissant de la gestion des crises, les autorités de surveillance s'efforcent aussi de favoriser la coopération grâce à un réseau d'accords bilatéraux et multilatéraux¹⁸. Toutefois, en dépit d'une coopération plus étroite entre les autorités de tutelle nationales, chaque autorité exécute son mandat national, et le risque d'une coopération informelle est que les autorités nationales concernées ne tiennent pas suffisamment compte des effets induits d'une défaillance et de la façon dont elle est résolue¹⁹. Le dispositif actuel de gestion d'une crise transfrontalière est en cours d'examen. Des décisions doivent être prises : faut-il renforcer les mécanismes de coopération, mettre en place des régulateurs chefs de file au niveau régional et/ou s'orienter vers une surveillance plus centralisée?

Encadré 3.2. **Recommandations concernant les marchés de capitaux**

- Faire avancer le programme actuel de réforme, mais éviter une surréglementation.
- Une reconnaissance mutuelle ou une harmonisation totales sont nécessaires pour les services du secteur de la banque de détail, en particulier pour le crédit hypothécaire.
- Suivre avec vigilance les progrès dans la mise en place d'un Espace unique de paiements en euros (SEPA). Une intervention réglementaire pourrait être nécessaire si les progrès ne sont pas assez rapides.
- Veiller au bon fonctionnement du principe de la reconnaissance mutuelle (passeport européen) dans le secteur des fonds d'investissement en réduisant autant que possible les prescriptions déclaratives (ou en les supprimant totalement). Envisager d'adopter une approche fondée sur les risques pour les OPCVM en supprimant les règles concernant les types d'actifs autorisés. Créer un cadre permettant la fusion transfrontalière d'OPCVM.
- Revoir le dispositif de surveillance des marchés de capitaux en s'efforçant de répartir clairement les attributions en cas de gestion de crise.

Notes

1. Voir l'*Étude économique de l'OCDE de la zone euro* de 2000 pour un examen de l'intégration des marchés de capitaux à cette date. Deux fois par an, la BCE publie sur son site web une série d'indicateurs de l'intégration des marchés de capitaux dans la zone euro (voir www.ecb.int/stats/finint/html/index.en.html#info).
2. Voir *London Economics* (2002) en ce qui concerne les gains statiques (on notera que les marchés de capitaux sont plus intégrés qu'au moment de cette étude, de sorte que certains des gains ont probablement déjà été obtenus); voir *Giannetti et al.* (2002) pour une estimation des gains dynamiques.
3. Les nouveaux États membres constituent la principale exception. Ils ont en général ouvert leur système bancaire aux établissements étrangers, faute d'expertise locale suffisante. Le système bancaire est presque entièrement à capitaux étrangers en Estonie, en République tchèque, en Slovaquie et en Lituanie, et en majorité à capitaux étrangers en Hongrie. Les capitaux étrangers représentent moins de 50 % dans trois pays seulement (Walkner et Raes, 2005).

4. On citera l'exemple, au Portugal, d'une tentative de blocage d'une OPA lancée en 1999 par une banque espagnole (l'opération a finalement eu lieu). La directive bancaire de 2000 était destinée à régler ces problèmes en mettant fin au traitement discriminatoire pour l'établissement et pour la prestation de services. Une affaire italienne a également soulevé certains problèmes en 2005.
5. Le Portugal, par exemple, a imposé un plafond de participation étrangère de 25 % pour les entreprises déjà privatisées, dont plusieurs banques. La Cour européenne de justice a jugé cette décision illégale en 2002, mais le gouvernement portugais n'a pas mis fin à cette restriction.
6. Voir la section 4.2.2 de Walkner et Raes (2005) pour des exemples de problèmes juridiques et fiscaux.
7. Sur un plan strictement statistique, la probabilité est plus grande en cas de mariage de divorcer que de changer de banque. Certains pays ont mis au point des solutions novatrices aux problèmes que pose le changement de banque. Par exemple, avec le système néerlandais dit « *overstapservice* », les paiements sur l'ancien compte sont automatiquement transférés au nouveau compte pendant 13 mois après le changement et le transfert des prélèvements est traité automatiquement par les banques et les commerçants.
8. Voir FMI (2005a) et la bibliographie qui y est citée.
9. Par exemple, voir Hellmann *et al.* (2000) et Keeley (1990).
10. L'écart type des taux de crédit hypothécaire entre les pays de la zone euro (sur la base de données harmonisées de taux d'intérêt) a été de l'ordre de 50 points de base entre 2003 et 2005, et ce sont les systèmes bancaires les moins compétitifs qui ont pratiqué en général les taux de crédit hypothécaire les plus élevés (Affinito et Farabullini, 2006).
11. À l'heure actuelle, presque tous les pays de l'UE ont un système national de cartes de paiement. Les opérations qui ont lieu dans le pays du titulaire de la carte sont généralement peu coûteuses aussi bien pour ce dernier que pour les commerçants. En cas d'opérations dans d'autres pays, la carte est habituellement couplée au réseau Visa ou MasterCard. Un rapport d'étape de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne, publié en 2006, évoquait les problèmes de concurrence insuffisante liés au duopole Visa/MasterCard. On peut craindre que les frais augmentent si, avec le SEPA, les cartes nationales jouent un moindre rôle au profit de ces deux sociétés.
12. Certains observateurs redoutent que la Commission aille trop loin dans la divulgation des prix en diminuant l'incitation à la recherche des prix et, peut-être même, en déstabilisant le marché par la mise à jour des stratégies de négociation.
13. Voir www.euractiv.com, 28 novembre 2003.
14. Dix-huit États membres ont opté pour la règle de neutralité, un seul État membre n'ayant pas déjà cette règle dans sa législation nationale. Les États membres qui n'ont pas retenu cette option sont deux grands pays (l'Allemagne et l'Italie) ainsi que la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne. Sept des pays qui ont choisi la règle de neutralité appliquent un critère supplémentaire de « traitement réciproque ». La règle ne s'appliquera que si l'entreprise qui a lancé l'OPA est soumise à des restrictions similaires. On peut craindre en effet qu'une entreprise procède à une vague de rachats tout en étant protégée d'une OPA inamicale.
15. Seules l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont appliqué le principe de neutralisation des restrictions.
16. Bennedsen et Nielsen (2003) estiment qu'en raison des structures actionnariales, la règle initiale de neutralisation des restrictions ne rendrait vulnérables à une OPA que 5 % des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne.
17. Deutsche Bank (2006). Ce chiffre ne tient pas compte des flux circulaires.
18. En mars 2003, les banques centrales nationales se sont entendues sur un protocole d'accord non obligatoire définissant les principes de gestion de crise. De l'avis du FMI, ce texte ne va guère au-delà de la transmission d'informations et il ne s'attaque pas aux conséquences d'une crise systémique. En 2005, les ministères des Finances, les autorités de surveillance et les banques centrales concernés ont adopté un nouveau protocole d'accord. Néanmoins, certaines attributions ne sont toujours pas clairement définies (Decressin *et al.*, 2007).
19. Voir Fonteyne et van der Vossen (2007).

Bibliographie

- Affinito, M. et F. Farabullini (2006), « An Empirical Analysis of National Differences in the Retail Bank Interest Rates of the Euro Area », *Banca d'Italia Discussion Paper*, n° 589.
- Baele, L., A. Ferrando, P. Hördahl, E. Krylova et C. Monnet (2004), « Measuring Financial Integration in the Euro Area », *ECB Occasional Paper*, n° 12.
- BCE (2005), « Comparaison interrégionale des taux appliqués aux prêts au logement dans la zone euro et aux États-Unis », *Rapport annuel*, Francfort.
- BCE (2006), *Indicateurs d'intégration financière dans la zone euro : septembre 2006*, Francfort.
- Bennedsen, M. et K. Nielsen (2003), « The Impact of a Break-Through Rule on European Firms », *Copenhagen Business School Department of Economics Working Paper*, n° 12-2002.
- de Bondt, G. (2002), « Retail Bank Interest Rate Pass-Through: New Evidence at the Euro Area Level », *ECB Working Paper*, n° 136, Francfort.
- Casey, J.P. et K. Lannoo (2006), « The MiFID Revolution », *European Capital Markets Institute Policy Brief*, n° 3.
- CE (2005a), « Cross Border Consolidation in the EU25 (1999-2004) », annexe III de *Financial Integration Monitor 2005*, Bruxelles.
- CE (2005b), *Livre vert sur le crédit hypothécaire dans l'UE*, COM(2005)327, Bruxelles.
- CE (2006), *Interim Report II: Current Accounts and Related Services*, enquête d'activité dans le cadre de l'article 17 Règlement 1/2003 sur la banque de détail.
- CE (2007), *Report on the Implementation of the Directive on Takeover Bids*, Bruxelles.
- Decressin, J., H. Faruqee et W. Fonteyne (dir. pub.) (2007), *Integrating Europe's Financial Markets* (à paraître), FMI, Washington.
- De Serres, A., S. Kobayakawa, T. Sløk et L. Vartia (2006), « Regulation of Financial Systems and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 506.
- Deutsche Bank (2006), « EU Asset Management: Towards the Creation of a Single Market in Europe », *EU Monitor*, n° 37, Deutsche Bank Research.
- FMI (2005a), « Banks and Markets in Europe and the United States », chapitre VI de *Euro Area Article IV: Selected Issues*.
- FMI (2005b), « European Financial Integration, Stability and Supervision », chapitre V de *Euro Area Article IV: Selected Issues*.
- Fonteyne, W. et J.W. van der Vossen (2007), « Safeguarding Financial Stability », chapitre 10 dans *Integrating Europe's Financial Markets*, édité par J. Decressin, H. Faruqee et W. Fonteyne (à paraître), FMI, Washington.
- Forum Group on Mortgage Credit (2004), *The Integration of the EU Mortgage Credit Markets*.
- Giannetti, M., L. Guiso, T. Jappelli, M. Padula et M. Pagano (2002), « Financial Market Integration, Corporate Financing and Growth », *DG ECFIN Economic Paper*, n° 179, Bruxelles.
- Hellmann, T.F., K. Murdock et J. Stiglitz (2000), « Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough? », *American Economic Review*, 90(1).
- Keeley, M. (1990), « Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking », *American Economic Review*, décembre.
- Lane, P.R. (2005), « Global Bond Portfolios and EMU », *European Central Bank Working Paper*, n° 553, Francfort.
- London Economics (2002), *Quantification of the Macroeconomic Impact of Integration of EU Financial Markets*.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Paris.
- OCDE (2006), « Concurrence et réglementation dans le secteur de la banque de réseau », note du Secrétariat, DAF/COMP/WP2(2006)7.
- Walkner, C. et J.P. Raes (2005), « Integration and Consolidation in EU Banking – an Unfinished Business », *European Commission Economic Papers*, n° 226.

ANNEXE 3.A1

Le programme de la Commission pour les services financiers

Le programme de travail de la Commission pour les services financiers au cours de la période 2005-10 comporte les initiatives suivantes.

Projets en cours

- Livre blanc sur le crédit hypothécaire (à paraître en 2007).
- Livre vert sur les services financiers de détail (publié en mai 2007).
- Proposition modifiée de directive concernant le crédit à la consommation (publiée en 2005).
- Proposition de directive sur les services de paiement dans le cadre de l'Espace unique de paiements de la zone euro (SEPA).
- Projet Solvabilité II, pour réformer la réglementation et la supervision du secteur des assurances.
- Proposition de modification des règles de « participation qualifiée », qui peuvent être utilisées par les autorités réglementaires nationales pour bloquer des fusions ou rachats dans le secteur financier (accord politique conclu en mars 2007).
- Fonds d'investissement : amélioration du cadre législatif et de la mise en œuvre pour les OPCVM.

Dossiers à l'examen

- Élimination des obstacles injustifiés aux regroupements transfrontaliers.
- Évaluation de la directive sur la monnaie électronique.
- Faut-il proposer une réglementation sur les fonds de garantie d'assurance?
- Faut-il signer la convention de La Haye sur les titres?

Initiatives futures éventuelles

- Comptes courants bancaires : élimination des obstacles à la concurrence dans ce secteur.
- Réexamen du cadre réglementaire applicable aux intermédiaires de crédit.

Source : Livre blanc : la politique des services financiers, 2005-2010, publié en 2005 par la Commission européenne, Bruxelles.

Chapitre 4

Le cadre réglementaire au niveau communautaire

La Commission a mis un accent tout particulier sur ses principes « Mieux légiférer » ces dernières années. Ce chapitre récapitule le processus législatif communautaire, puis passe en revue l'approche de l'Union en matière de réglementation, avant de formuler quelques recommandations d'amélioration du cadre actuel.

Lorsqu'elle est efficace, la réglementation peut jouer un rôle de promotion important pour le marché unique. En aplanissant les différences de réglementations et de normes des États membres, les initiatives communautaires ont contribué de manière essentielle à faciliter les échanges transnationaux. Le défi des prochaines années est double : maintenir l'élan imprimé au marché unique et veiller à mettre en œuvre au moindre coût des interventions bien choisies et efficaces. Il faut pour cela réfléchir avec soin à l'opportunité de toute intervention, à la finalité des mesures et à la meilleure manière de remplir les objectifs fixés. La voie réglementaire n'est pas toujours la meilleure solution. En effet, toute intervention comporte des coûts d'application, et une activité réglementaire excessive et une législation mal conçue peuvent engendrer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Le travail législatif communautaire est en outre confronté à un défi supplémentaire qui est inconnu, ou ressenti moins fortement, dans d'autres juridictions : comme l'obtention d'un accord politique est une tâche ardue, les textes de fond, une fois adoptés, restent longtemps figés. Cela incite d'autant plus à instaurer d'emblée une réglementation de qualité, plus volontiers fondée sur des principes que sur des prescriptions trop détaillées, de manière à lui conserver une capacité d'adaptation suffisante pour rester applicable aux évolutions économiques et technologiques imprévues.

Fonctionnement du processus législatif

Les traités fixent les politiques de niveau communautaire. Certaines sont du ressort exclusif de la Communauté. D'autres relèvent d'une compétence partagée entre les États membres et l'Union. Les politiques portant compétence exclusive de l'Union concernent l'union douanière, la politique de la concurrence, la politique commerciale et, dans le cadre des politiques communes de la pêche, la protection des ressources biomarines. L'Union détient le droit exclusif d'agir dans ces domaines. Dans de nombreux domaines (comme par exemple le marché intérieur, l'agriculture, la pêche, l'environnement ou les transports), les compétences sont partagées entre la Communauté et les États membres, c'est-à-dire que l'une comme les autres peuvent intervenir. Les États membres ne peuvent toutefois user de cette prérogative conjointe que si l'Union ne l'a pas déjà exercée elle-même. Il y a enfin des domaines dans lesquels l'Union n'est compétente que pour mener des activités destinées à soutenir, coordonner ou compléter celles des États membres, sans toutefois modifier leurs compétences dans les domaines en question, au rang desquels figurent par exemple la protection et l'amélioration de la santé humaine et la culture. Aucune harmonisation de la législation et de la réglementation des États membres n'est possible dans ces domaines. Dans les domaines qui ne sont pas du ressort exclusif de la Communauté, celle-ci agit dans le respect du principe de subsidiarité, tandis que le principe de proportionnalité s'applique à toutes les actions communautaires (encadré 4.1). Les traités successifs ont étendu le champ des compétences, qui recouvrent désormais 21 domaines touchant à presque toutes les fonctions économiques, et notamment aux questions macroéconomiques.

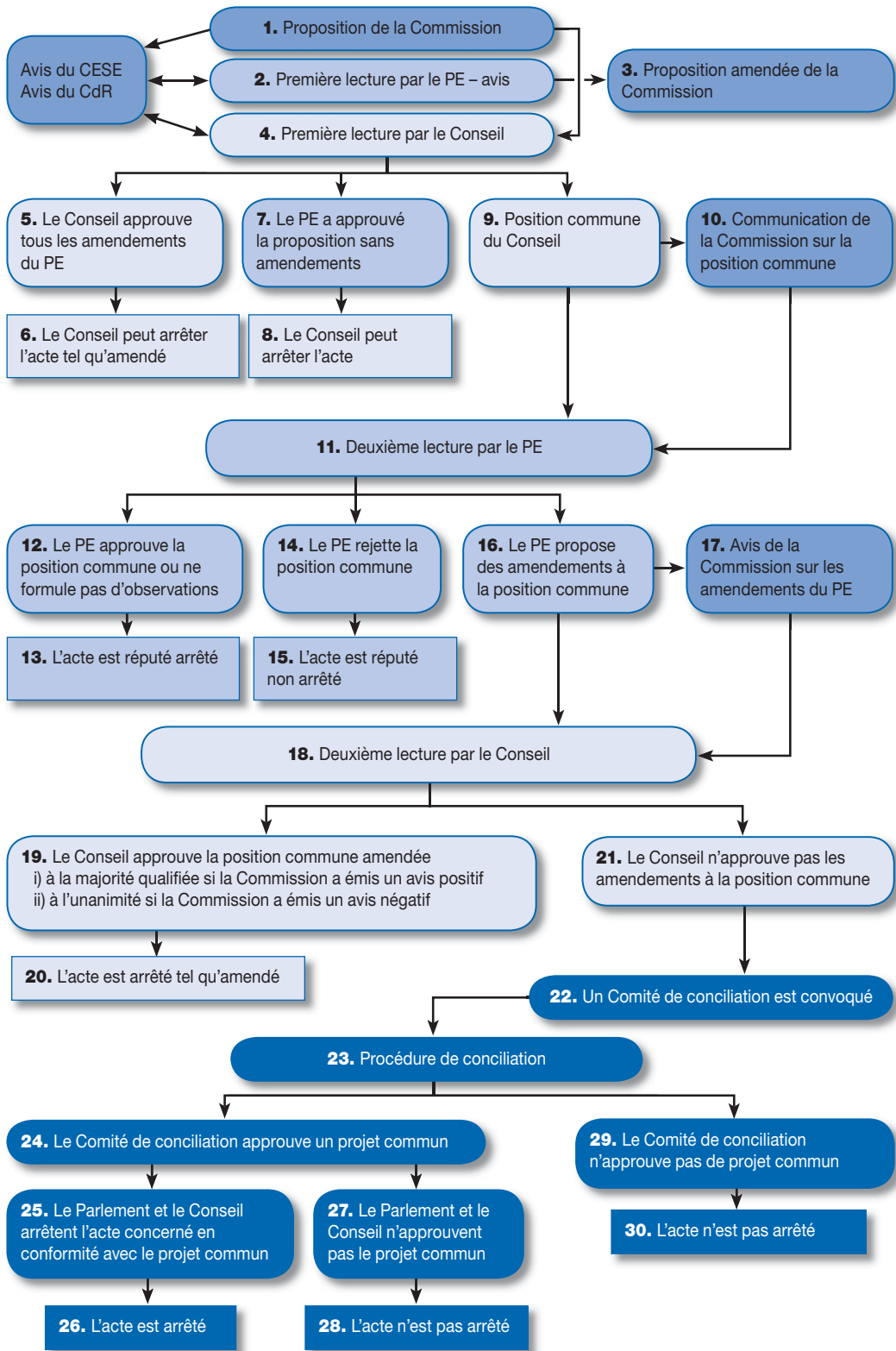
Encadré 4.1. **Principes de subsidiarité et de proportionnalité**

Le principe de subsidiarité est inscrit dans l'article 5 du traité établissant la Communauté européenne, tandis que le Protocole 30 annexé à ce traité détaille sa mise en œuvre. Il encadre l'exercice des compétences non exclusives au niveau communautaire et prévoit que dans ces domaines, la Communauté n'intervient « que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » (article 5 du traité). La subsidiarité est un concept dynamique : une action communautaire peut être élargie – dans les limites du traité – et, à l'inverse, réduite ou stoppée. Le principe de proportionnalité stipule, lui, que toute action communautaire ne saurait aller au-delà de ce que nécessite la poursuite des objectifs du traité. La législation communautaire proposée doit justifier sa conformité à ces principes. Les raisons qui incitent à entreprendre une action au niveau de la Communauté plutôt qu'à celui des États membres doivent être étayées par des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que cela est possible, des indicateurs quantitatifs. Le Protocole dispose aussi que chaque État membre veille au respect du principe de subsidiarité. Le Parlement et le Conseil doivent vérifier que leurs amendements aux propositions de la Commission remplissent les conditions fixées par l'article 5 du traité. Différents mécanismes de contrôle politique et judiciaire sont en place (Comité économique et social européen, Comité des régions ou Cour de justice européenne).

Il est difficile de savoir à quel point ces principes sont respectés. La Communauté a par exemple publié sur des questions environnementales des directives qui ont des implications essentiellement locales. Et les analyses d'impact effectuées par la Commission en ce qui concerne la législation proposée depuis 2005, qui sont examinées ci-après, ont conclu à une compatibilité avec le principe de subsidiarité dans moins de 50 % des cas – score inférieur à ceux de 2003 et de 2004. Aucune de ces analyses n'a à ce jour recouru à un indicateur quantitatif à cet égard. Par ailleurs, on estime que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté dans plus de la moitié des projets législatifs, mais ce résultat doit être relativisé car près de 90 % des évaluations abordent d'autres thèmes relatifs à l'action publique. Se pose aussi la question de savoir si ce sont la Commission, les États membres ou la Commission et les États membres ensemble qui doivent valider le respect de ces principes. Le groupe d'experts nationaux à haut niveau de la réglementation récemment mis en place pourrait contribuer à y répondre.

Les principaux organes décisionnels sont le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. Leurs rôles respectifs sont détaillés à l'encadré 1.1. Parmi les trois procédures législatives existantes – la codécision, l'avis conforme et la procédure de consultation –, le traité stipule celle qui s'applique. La procédure de codécision est aujourd'hui utilisée pour la majeure partie du travail législatif communautaire et régit les interactions complexes du Conseil, du Parlement et de la Commission. Cette dernière dispose d'un pouvoir d'initiative législative assez important et est l'acteur central de la phase législative initiale car c'est elle qui propose les lois nouvelles, même si le Parlement et le Conseil peuvent demander à la Commission de soumettre une proposition. Le Conseil et le Parlement doivent ensuite parvenir à un texte mutuellement acceptable. En cas de désaccord, un comité de conciliation composé de représentants des deux parties s'efforce de dégager un compromis. En cas d'échec, le processus législatif peut alors être stoppé. Le graphique 4.1 illustre les différentes étapes de cette procédure de codécision.

Graphique 4.1. Procédure de codécision



PE = Parlement européen; CdR = Comité des régions; CESE = Comité économique et social européen.

Source : http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm.

Au-delà des textes de loi (traités, protocoles, etc.) et des accords internationaux, ce sont les règlements d'application qui constituent la principale source de droit communautaire. Ce droit dérivé comporte des instruments juridiques contraignants (directives, règlements et décisions) et des instruments non contraignants (recommandations et avis). Les directives sont adoptées par le Conseil, dans la plupart des cas, en coordination avec le Parlement européen, et visent les États membres. Leur objectif principal est de mettre les législations nationales mutuellement en phase. Elles imposent aux États membres le résultat à atteindre, mais laissent aux Parlements nationaux le choix de la forme et de la méthode permettant d'atteindre les objectifs communautaires. Un règlement est une mesure générale, contraignante dans toutes ses dispositions, s'adressant à tous et directement applicable (c'est-à-dire sans nécessiter de transcription en droit national), tandis qu'une décision est une mesure individuelle traitant de questions particulières telles que les droits et obligations des personnes physiques et morales. Il existe aussi une jurisprudence croissante qui peut être opposée aux États membres se mettant par exemple en infraction, ou à des institutions communautaires inopérantes, ce qui peut stimuler l'initiative communautaire.

Le processus d'établissement des politiques est complexe – mais ne se démarque pas des processus à l'œuvre dans les pays membres de l'OCDE, notamment dans les États fédéraux où plusieurs échelons administratifs doivent souvent composer, lorsque leurs compétences se recoupent, pour parvenir à des compromis. S'agissant des travaux de la Commission, des désaccords peuvent apparaître à différents stades du processus décisionnel, comme en témoigne par exemple le récent débat public sur la sévérité des normes en matière d'émissions polluantes automobiles qui a opposé différents clans de la Commission. Un autre élément de complexité découle de la nécessité d'obtenir un accord de la part de 27 États membres enclins à marchander en fonction de facteurs multiples : préférences nationales potentiellement très divergentes, appréciations disparates du pour et du contre, perception des répercussions nationales des projets de lois communautaires, etc. Il arrive que le compromis final ne ressemble guère à la proposition initiale de la Commission, comme on l'a vu pour les directives sur les services et les offres publiques d'achat (OPA), ou que l'accord n'intervienne qu'au bout de plusieurs décennies, comme dans le cas de la directive sur l'épargne et du débat sans fin sur la réforme portuaire. Souvent, les négociations ne donnent des résultats qu'au prix de « versements compensatoires » (on indemnise l'une des parties pour le préjudice qu'elle subira du fait de l'application d'une mesure collective), d'« échanges de votes » (une partie prenante soutient une position qui ne sert pas ses intérêts en échange de la réciproque) et d'« accords globaux » (on prend en bloc les décisions relatives à plusieurs thèmes de manière à obtenir le soutien de toutes les parties prenantes concernées). Partout indissociables du travail d'élaboration des politiques, la négociation et le compromis ne sont pas l'apanage de la Communauté. Mais il incombe à cette dernière d'apporter au processus décisionnel toutes les informations et tous les faits disponibles, afin de doter les différentes parties prenantes d'une vision claire des problèmes et des solutions, coûts et avantages compris. Il est essentiel, pour réussir les réformes, de fournir des explications exhaustives et transparentes (OCDE, 2007).

Les principes « Mieux légiférer » : peut-on encore mieux faire ?

On estime que la moitié environ des législations nationales sont aujourd'hui directement ou indirectement façonnées par les décisions communautaires. EUR-Lex, la base de données juridiques en ligne de l'Union, contient plus de 300 000 documents (parmi lesquels figurent toutefois les travaux préparatoires, la jurisprudence et les questions

parlementaires). Les lois et règlements d'application occupent quelque 80 000 pages, dont près de 30 000 pages consacrées au marché unique, même si ces nombres prennent en compte les actes originaux et leurs modifications successives pour des actes qui n'ont pas été codifiés. Compte tenu de l'omniprésence de la législation communautaire, il est clairement nécessaire de disposer au niveau de l'Union d'un cadre réglementaire efficace.

La Commission a adopté en 1986 une première méthode d'analyse de l'impact de ses règlements dénommée « Évaluation de l'impact sur les entreprises ». S'intéressant essentiellement à l'impact des règlements sur les entreprises, elle a fait l'objet de critiques liées à sa qualité insuffisante et à l'accent mis sur les coûts du respect des textes (CE, 2002). Au cours des années 90 ont été créés des outils nouveaux tels que le projet SLIM (Simplifier la législation relative au marché intérieur), qui visait à renforcer l'évaluation *ex post* de la qualité de la réglementation, ainsi qu'une *task force* sur la simplification de l'environnement des entreprises (BEST).

Face au mauvais fonctionnement et à la fragmentation du dispositif, au début de 2001, le Conseil européen a demandé à la Commission, au Conseil et aux États membres de définir une stratégie pour simplifier le cadre réglementaire par une action coordonnée. La Commission a publié un Livre blanc sur la gouvernance européenne et un plan d'action pour simplifier et améliorer le cadre réglementaire. Les États membres ont créé un groupe consultatif intergouvernemental à haut niveau (« Groupe Mandelkern ») auquel la Commission a été invitée à participer. Le rapport Mandelkern (Groupe Mandelkern, 2002) a détaillé les caractéristiques d'un nouveau modèle d'évaluation des impacts; recommandé que le Conseil et le Parlement s'abstiennent de prendre en considération des propositions non soumises à une analyse d'impact; insisté sur la nécessité pour les États membres de participer davantage aux premières étapes de l'élaboration des propositions et sur la nécessité pour chaque État membre d'adopter son propre système d'évaluation des impacts.

En 2003, la Commission a instauré un modèle intégré d'analyse des impacts. Il prend en compte les incidences économiques, sociales et environnementales des propositions de la Commission, et centre ainsi l'analyse à la fois sur la compétitivité de la Communauté et sur ses objectifs de développement durable. Toutes les initiatives de la Commission impliquant une réglementation sont soumises à une analyse d'impact préliminaire, et les propositions législatives dont l'impact escompté est important à une évaluation approfondie. Les analyses d'impact approfondies doivent fournir une estimation des effets de l'action publique en termes qualitatifs, quantitatifs et, le cas échéant, financiers; indiquer d'autres possibilités d'action et préciser les interactions avec les politiques communautaires existantes et prévues; et évaluer le coût des ressources nécessaires, ainsi que la convivialité des options réglementaires. Compte tenu de son exhaustivité, cette nouvelle procédure a été mise en place progressivement et s'est pleinement appliquée à partir de 2004.

Examinant les premiers résultats des analyses d'impact, la Commission a indiqué en mars 2005 qu'ils constituaient les « premières étapes d'un processus qui exige un effort permanent ». Des problèmes de rodage ont été révélés par plusieurs études (Renda, 2006; Lussis, 2004; Vibert, 2004) : absence d'étude des coûts résultant du respect de la réglementation, tant au niveau global qu'au niveau des entreprises; évaluation trop rare des avantages et des possibilités d'action spécifiques; non-respect, parfois, des lignes directrices méthodologiques; oubli fréquent des principes de subsidiarité et de proportionnalité; absence d'analyse des impacts environnemental et social; rareté de l'évaluation des effets sur la compétitivité; et disparité qualitative des analyses d'impact d'une direction générale à

l'autre. Mais quelques évaluations positives ont mis en lumière les progrès accomplis pour rapprocher les analyses d'impact des meilleures pratiques internationales, les rendre plus complètes et évaluer les conséquences des initiatives juridiques sur l'action des pouvoirs publics, au lieu, comme aux États-Unis, de se contenter de vérifier que les lois sont correctement appliquées (Wiener, 2006; Jacobs, 2006; Economic Policy Forum, 2006).

Parallèlement, le Conseil et le Parlement ont milité en faveur d'une implication accrue et réclamé spécifiquement que soit évalué l'impact des principales modifications législatives envisagées, alors que les objectifs de rationalisation de l'acquis communautaire fixés par la précédente Commission n'ont pas été atteints. En mars 2005, la Commission a publié une Communication sur l'amélioration de la réglementation en matière de croissance et d'emploi qui, entre autres dispositions, lançait un plan de trois ans pour simplifier la réglementation dans les branches étroitement régulées, et qui faisait valoir que l'analyse des répercussions économiques doit être renforcée, dans l'optique du renouvellement de la stratégie de Lisbonne, que la mesure des coûts administratifs doit être améliorée, et que le Parlement et le Conseil doivent réaliser des analyses d'impact de tous leurs amendements majeurs aux propositions de la Commission, option qui était prévue dans l'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de 2003. En conséquence, les lignes directrices sur les évaluations d'impact ont été révisées en juin 2005; elles accordent une attention considérable à l'évaluation de la réglementation applicable à la croissance, la compétitivité et l'emploi, ainsi qu'à l'évaluation des coûts administratifs. La Commission a retiré 68 projets législatifs (sur 183 soumis à l'examen du Parlement et du Conseil) en 2006, puis 10 en 2007, pour non-conformité à la stratégie de Lisbonne, non-respect des normes « Mieux légiférer » ou blocage du processus législatif. Enfin, la Commission a créé fin 2006 un Comité des analyses d'impact indépendant chargé de renforcer le soutien qualitatif et le contrôle des analyses d'impact effectuées par les départements de la Commission. Cette création est une initiative louable qui peut, comme le montrent d'autres expériences internationales, avoir un poids certain : à titre d'exemple, après que la Corée, en 1999, avait transféré à un organe indépendant la charge de l'examen des études préliminaires auparavant confié aux ministères de tutelle, on a dénombré 78 rejets de projets sur les 153 pré-approuvés par les ministères (OCDE, 2004). Parmi les autres initiatives importantes, on citera une évaluation externe du système d'analyse d'impact de la Commission et l'adoption du plan d'action pour améliorer le recours aux évaluations *ex post* dans le processus d'élaboration des politiques.

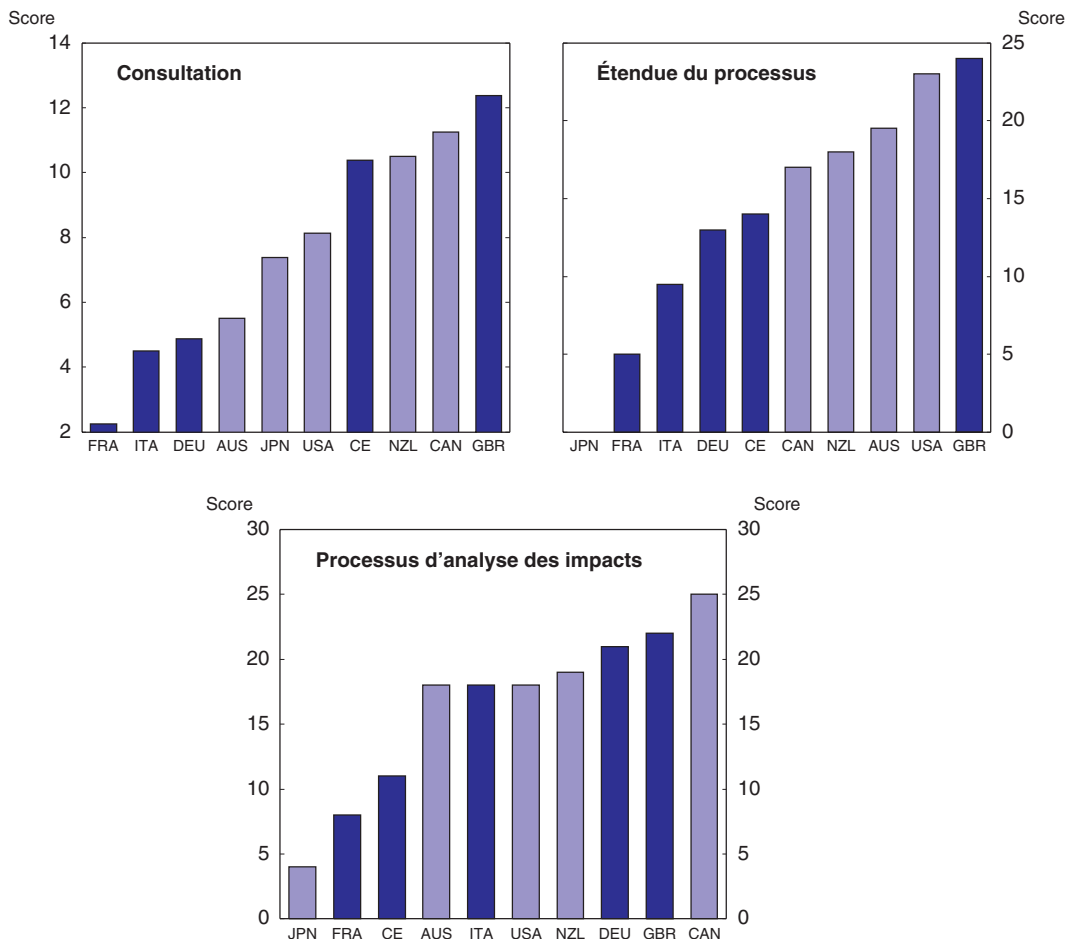
En janvier 2007, la Commission a lancé un programme d'action visant à réduire les formalités administratives pour les entreprises d'un quart d'ici 2012, grâce aux efforts conjoints de l'Union et des États membres, et à diminuer le volume de la législation communautaire par le biais de la codification. La plupart des États membres mettent déjà en œuvre des programmes de réduction de la paperasserie (OCDE, 2003). Kox (2005) a estimé que les coûts administratifs allaient de 1.5 % du PIB au Royaume-Uni à 6.8 % du PIB en Grèce, pour une moyenne communautaire de 3.5 %. Sur la base de ces estimations, la Commission (CE, 2006) a estimé qu'une diminution des formalités administratives de 25 % provoquerait une hausse du PIB de 1.3 %. Actuellement, les efforts en ce sens sont entravés du fait que, si les obligations administratives sont inscrites dans le droit de l'UE, leur réduction doit suivre l'ensemble du processus législatif, long et complexe. Il faudrait donc réfléchir à des mécanismes susceptibles d'accélérer la simplification sans rouvrir des débats politiques de fond – ce que permettrait un Accord interinstitutionnel. La législation pourrait aussi intégrer la possibilité d'amendements ou de clauses de caducité (OCDE, 2006).

Synthèse

Malgré le retard, par rapport aux États-Unis ou au Royaume-Uni, qu'a pris l'UE pour mettre en place un véritable dispositif complet d'analyse d'impact, les progrès ont été rapides. Le cadre communautaire est globalement en phase avec les principes directeurs édictés par l'OCDE en matière de qualité et de performance de la réglementation (OCDE, 2005). L'Organisation a mis au point des indicateurs agrégés des cadres de réforme de la réglementation qui reposent sur un questionnaire très complet (Jacobzone et al., 2007). Ces indicateurs prennent en compte les lignes directrices pour l'analyse d'impact et non la façon dont celles-ci sont respectées dans la pratique, aussi convient-il de les interpréter avec prudence. Mesuré à l'aune des normes internationales, le cadre communautaire présente des processus consultatifs de qualité¹ (graphique 4.2). Ses performances sont moins bonnes si l'on considère l'indicateur permettant d'évaluer l'étendue des processus d'analyse des impacts², cependant que le score obtenu pour la qualité du processus


Graphique 4.2. **Indicateurs du cadre réglementaire**¹

Un score plus élevé dénote un cadre meilleur, 2005



1. Pour plus de détails sur ces indicateurs, voir les notes 1 à 3 et la source.

Source : Jacobzone, S. et al. (2007), « Regulatory Management Systems Across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges », *OECD Public Governance Working Paper* (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085474450280>

d'analyse d'impact³ lui-même est relativement faible. Les lacunes identifiées sur ce dernier plan qualitatif sont les suivantes : absence de seuil précis à partir duquel déclencher l'analyse d'impact; caractère non contraignant de la quantification des coûts et avantages; caractère facultatif de la supériorité des avantages des réglementations nouvelles sur les coûts; absence de consultation publique des documents de l'analyse d'impact; et absence de comparaisons *ex post* entre les impacts envisagés et les impacts effectifs⁴. Sujet absent du questionnaire mais important, l'évaluation des amendements apportés à la législation par le Conseil ou le Parlement n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière⁵. Les possibilités d'amélioration sont donc encore considérables.

Encadré 4.2. **Recommandations visant à améliorer le cadre réglementaire**

- Recourir à des analyses d'impact pour toutes les propositions de l'ensemble des institutions communautaires. Il convient d'analyser également les amendements de fond du Conseil et du Parlement.
- Le Comité des analyses d'impact indépendant mis en place par la Commission doit valider la qualité et la cohérence des analyses d'impact, et chercher à améliorer le cadre et les méthodes sous-jacents. De manière régulière, recourir à des experts extérieurs et procéder à des examens scientifiques collégiaux des analyses d'impact.
- Au cours des analyses d'impact, évaluer systématiquement les principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- Renforcer le contrôle et l'appréciation *ex post* des analyses d'impact.
- Rationaliser la législation en vigueur. Plus précisément, permettre des simplifications rapides sans rouvrir de débat politique de fond (par exemple au moyen de cadres réglementaires de type « Lamfalussy »).

Notes

1. Résultat des réponses aux questions suivantes : Le recours à la consultation publique est-il systématique lors de l'élaboration de projets de lois? L'est-il lors de l'élaboration de projets de réglementations subordonnées? Quelles sont les formes de consultations publiques utilisées de façon courante? Tout citoyen peut-il participer à cette consultation? Quelle est la période minimum pour la réception des commentaires formulés au cours de la consultation au sein de l'administration? Quelle est la période minimum pour la réception des commentaires du public? Les avis des participants au processus de consultation sont-ils rendus publics? Les responsables de la réglementation sont-ils tenus de répondre par écrit aux auteurs des commentaires formulés au cours de la consultation? Les avis exprimés au cours du processus de consultation sont-ils pris en compte dans l'analyse d'impact de la réglementation? Existe-t-il un processus pour contrôler la qualité du processus de consultation?
2. Résultat des réponses aux questions suivantes : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) doit-elle inclure des évaluations des impacts sur le budget, la concurrence, l'ouverture des marchés, les PME, des régions déterminées, des groupes sociaux déterminés et le secteur public? Une évaluation des risques est-elle requise lors de la réalisation d'une AIR? Les AIR doivent-elles expressément prendre en considération les questions de respect et d'application? Des rapports sur le degré de respect des exigences susmentionnées pour les AIR sont-ils établis? Ces rapports sont-ils publiés?
3. Résultat des réponses aux questions suivantes : une AIR est-elle effectuée avant l'adoption d'une nouvelle réglementation? Un organisme public indépendant du ministère qui parraine la réglementation est-il chargé d'examiner la qualité de l'AIR? Existe-t-il un « seuil » clair pour l'application de l'AIR aux nouveaux projets de réglementation? L'AIR est-elle expressément requise par la loi ou par un autre instrument juridique obligatoire? L'AIR est-elle exigée pour les projets de lois? L'AIR est-elle exigée pour les projets de réglementations subordonnées? Les responsables de la réglementation sont-ils tenus d'identifier les coûts des nouvelles réglementations? Les responsables

de la réglementation sont-ils tenus d'identifier les avantages des nouvelles réglementations? L'AIR impose-t-elle aux responsables de la réglementation de démontrer que les avantages de la nouvelle réglementation en justifient les coûts? Les documents relatifs à l'AIR doivent-ils être communiqués au public pour consultation? Des comparaisons *ex post* entre les impacts des réglementations prédits et les impacts effectifs sont-elles effectuées? Une évaluation de l'efficacité de l'AIR pour obtenir des modifications des projets de réglementation initiaux est-elle réalisée?

4. C'est en partie parce que les amendements apportés par le Parlement et le Conseil à la proposition initiale de la Commission rendent cette comparaison difficile. Toutefois, un système sophistiqué d'évaluation *ex post* des interventions et activités est en place. Voir http://ec.europa.eu/budget/evaluation/Key_documents/evalguide_study_en.htm.
5. Le Parlement a mis en route un programme de formation aux analyses d'impact, dégagé des fonds pour ces analyses et lancé plusieurs recherches sur des thèmes les concernant.

Bibliographie

- CE (2002), « Lessons Learned and the Way Forward », Final Report Business Impact Assessment, *Enterprise Paper*, n° 9, DG Entreprises, Bruxelles.
- CE (2006), « Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the EU », communiqué de presse, mémo/06/425, Bruxelles.
- Economic Policy Forum (2006), « Evaluating Better Regulation: Building the System », *City Research Series*, n° 9, ville de Londres.
- Groupe Mandelkern (2002), *Rapport final*, Bruxelles.
- Jacobs, S. (2006), « Current Trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making », Jacobs and Associates.
- Jacobzone, S. *et al.* (2007), « Regulatory Management Systems Across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges », *OECD Public Governance Working Paper* (à paraître).
- Kox, H. (2005), « Intra-EU Differences in Regulation-Caused Administrative Burdens on Companies », *Central Planning Bureau Memorandum*, n° 136, La Haye.
- Lussis, B. (2004), « EU Extended Impact Assessment Review », Institut pour un développement durable, <http://users.skynet.be/idd/>.
- OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Paris.
- OCDE (2007), « La mise en œuvre des réformes structurelles : quels sont ses déterminants? », chapitre 7 de la publication *Objectif croissance*, Paris.
- Renda, A. (2006), *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- Vibert, F. (2004), « The EU's New System of Regulatory Impact Assessment – A Scoreboard », *European Policy Forum*, Londres.
- Wiener, J.B. (2006), « Better Regulation in Europe », *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Related Publication*, n° 06-26.

Chapitre 5

Renforcer la politique de la concurrence

Ce chapitre examine la réforme de la politique de la concurrence, en passant en revue les programmes de clémence, les sanctions personnelles et pénales, l'abus de position dominante et la réforme des aides d'État.

La politique de la concurrence joue un rôle de soutien essentiel pour le marché interne. Dans les domaines de la lutte contre les ententes, des fusions et des aides publiques, le cadre concurrentiel communautaire privilégie désormais un dispositif pragmatique centré sur l'économie. La Commission s'est employée à favoriser une plus grande homogénéité dans l'application du droit et de la politique de la concurrence par les autorités nationales de la concurrence et les tribunaux. L'accent mis sur l'analyse économique a donné lieu à un ensemble plus moderne de principes directeurs et a encouragé les autorités nationales à appliquer des règles de fond globalement concordantes. Initiative heureuse, la Commission a également commencé à examiner des secteurs entiers tels que l'énergie ou la banque de réseau.

Les réponses apportées aux recommandations antérieures

En 2005, le Comité de la concurrence de l'OCDE a conclu sur une note globalement positive son examen du cadre concurrentiel communautaire¹. Dans son rapport, il a proposé quatre actions envisageables par les pouvoirs publics, dont nous détaillons les progrès de la mise en œuvre dans les sections ci-après, avant d'aborder dans la section finale les modifications apportées aux règles régissant l'octroi d'aides d'État.

Clarifier les liens existant entre les programmes communautaires de clémence et les organismes nationaux chargés de l'application de la législation

Le programme de clémence communautaire a été mis en place en 1996, puis révisé en 2002 et en 2006. La plupart des États membres ont créé des programmes de clémence nationaux. Ce système de compétences parallèles et de programmes multiples impose aux membres d'une entente transnationale, pour se protéger complètement, de demander la clémence à toutes les autorités susceptibles de les poursuivre. Ajouté à certaines différences de détail d'un programme à l'autre, ce facteur est source de lourdes formalités qui peuvent dissuader les candidats à la clémence. Malgré l'augmentation du nombre de programmes de clémence ces dernières années, le fait qu'ils fassent défaut dans quatre États membres expose des entreprises pourtant protégées ailleurs.

Différentes voies de réforme ont été envisagées pour que la multiplicité des programmes ne décourage pas les demandes. Parmi ces solutions figurent la reconnaissance mutuelle et la centralisation partielle des décisions de clémence (la Commission devenant chef de file si l'entente a des répercussions sur plus de trois États membres). Les autorités ont fini par opter, en 2006, pour une harmonisation douce. Le Réseau européen de concurrence a mis au point un programme de clémence modèle qui stipule le type de renseignements que doit fournir un demandeur pour obtenir l'immunité, ainsi qu'un ensemble cohérent d'obligations de coopération qu'il doit remplir. Toutes les autorités de la concurrence de l'UE se sont engagées à aligner leurs programmes de clémence sur ce modèle. Il se peut que les incertitudes relatives aux types de renseignements et d'éléments à fournir aient, par le passé, découragé des demandeurs et ralenti le processus. Le nouveau programme prévoit que le demandeur peut compter sur un niveau minimum de protection accordé par tous les

organismes de contrôle. En outre, la procédure de demande devrait être accélérée car le demandeur peut faire une déclaration complète à la Commission, en l'accompagnant d'une simple déclaration synthétique ou abrégée aux autorités nationales de la concurrence compétentes, dans les cas où il est probable que la Commission tranchera (c'est-à-dire lorsqu'il y a des effets dans plus de trois États membres).

Précédemment, une incohérence observée entre les différents programmes concernait la règle applicable au dénonciateur : fallait-il le maintenir dans l'entente, ou l'en retirer? Certains organismes autorisent le maintien dans l'entente si le fait de la quitter risque d'alerter ses autres membres prématurément. Cette position était plutôt mal vue par la Commission, mais la nouvelle approche donne aux autorités nationales une certaine souplesse quant à la décision optimale à prendre en fonction des circonstances. Cette démarche a été également intégrée dans le programme de clémence révisé de la Commission.

Envisager les moyens d'étendre les sanctions appliquées aux personnes tant physiques que morales

En 2006, afin de renforcer son pouvoir dissuasif et d'homogénéiser son action d'un pays et d'un dossier à l'autre, la Commission a revu ses lignes directrices en matière d'amendes sanctionnant les cas d'entente. L'amende maximale reste plafonnée à 10 % du chiffre d'affaires total, mais l'amende effective dépend de la durée de l'infraction (une amende minimale s'applique pour le simple fait d'avoir été impliqué, même brièvement, dans une entente), et les récidivistes sont sanctionnés plus lourdement. Dans les affaires dont elle aura à connaître, la Commission mettra en œuvre ces lignes directrices, que les autorités nationales de la concurrence ne sont toutefois pas légalement tenues de respecter. Leur application a récemment donné lieu à de lourdes amendes, comme le montre le montant (près d'un milliard d'euros) de celle infligée en début d'année à un cartel d'ascensoristes.

Dans son étude des politiques de lutte contre les ententes injustifiables, l'OCDE (2005b) a considéré que des sanctions personnelles se justifiaient amplement. Pour l'ensemble des experts de l'Organisation dans le domaine de la concurrence, les amendes visant les personnes morales n'étaient pas suffisamment élevées pour être parfaitement dissuasives, et la menace de sanctions personnelles pouvait compléter de manière importante les sanctions financières visant les entreprises. À condition d'être correctement conçues, elles peuvent aussi augmenter l'efficacité des programmes de clémence. La Commission ne détient pas le pouvoir d'infliger des amendes ou des peines de prison aux personnes physiques, et seuls quelques États membres prévoient la possibilité de sanctionner les individus pour violation du droit de la concurrence. Certains États membres recourent à des sanctions pénales individuelles², mais d'autres sont plus réticents car ils craignent des effets négatifs sur la mise en application de la réglementation.

La Commission continue à encourager un recours accru aux actions privées dans les affaires antitrust. Le droit communautaire donne aux personnes physiques la possibilité de réclamer l'indemnisation d'un préjudice même lorsque la législation nationale ne le permet pas. Mais les actions antitrust privées en dommages-intérêts sont rares. Les principaux obstacles semblent être leur coût et les difficultés d'accès aux éléments de preuve. Un document de synthèse de la Commission publié en 2005 a proposé plusieurs solutions, telles que la possibilité pour les associations de consommateurs d'ester en justice au nom du consommateur. Les auteurs de ce document ont montré une certaine méfiance vis-à-vis des actions collectives de défense des intérêts de consommateurs de

type américain (les *class actions*), même si les importantes différences qui séparent les dispositifs juridiques des États-Unis et de l'Europe contribueraient à protéger cette dernière des pires excès du système américain³. Ils ont étudié d'un œil plus favorable les actions collectives avec consentement préalable explicite menées par d'autres groupes, comme les détaillants, qui peuvent atteindre une taille enviable tout en regroupant suffisamment peu d'acteurs pour autoriser une meilleure maîtrise du processus. Un Livre blanc consacré à ces questions sera publié fin 2007 ou début 2008. L'objectif premier, qui est d'encourager les actions privées, est en principe tout à fait légitime, mais il reste à affronter la mise en œuvre, qui pose de très grandes difficultés : il s'agit en particulier de savoir à qui incombe la charge de la preuve et quel doit être son niveau, s'il faut prouver le préjudice subi, quels peuvent être les moyens de défense acceptables, si les demandeurs privés ont accès ou non aux éléments de preuve détenus par les autorités de la concurrence, comment résoudre les conflits avec la procédure pénale ou les programmes de clémence et comment répartir les dommages-intérêts.

Renforcer encore les moyens de la DG Concurrence en matière d'analyse économique

Après avoir été critiquée en 2002 par le Tribunal de première instance pour son analyse insuffisante de trois cas importants de fusion, la direction générale de la concurrence de la CE a largement étoffé son équipe d'économistes, nommé en 2003 un économiste de la concurrence en chef pourvu d'une équipe de dix économistes, et créé un collège interne chargé de fournir un regard neuf ou de se faire l'avocat du diable dans les principales affaires. Malgré l'importance de ces changements, l'OECD *Competition Policy Review* et d'autres études (comme par exemple Neven, 2006) ont estimé que les ressources économiques mises à contribution restaient insuffisantes. De fait, les choses ne sont pas encore parfaitement rodées. En 2006, le Tribunal de première instance a cassé l'approbation par la Commission d'une fusion entre deux grandes sociétés de produits musicaux (afin de créer Sony BMG), critiquant « une erreur manifeste de jugement » de la Commission. Il se pourrait que cette dernière réagisse en réorganisant ses procédures internes de façon que le collège interne ait son mot à dire plus tôt dans le processus. En 2007, l'équipe de l'économiste en chef a doublé et compte désormais 20 membres.

En adoptant une approche économique de l'abus de position dominante, conditionner la responsabilité aux effets néfastes pour la concurrence

En 2005, la Commission a publié un document de travail sur les abus de position dominante. Le traité (dans son article 82) énumère différents actes susceptibles d'être considérés comme des abus de ce type : pratique de prix d'achat ou de vente inéquitables, limitation de la production ou de marchés d'une manière préjudiciable au consommateur, discrimination, etc. Le document de travail étudie la possibilité de passer à une approche axée sur les effets économiques plutôt que sur la forme d'une conduite particulière, et détaille quelques principes économiques généraux permettant de déterminer si une entreprise se livre ou non à des pratiques discriminatoires. Certaines propositions concrètes seront rendues publiques au second semestre 2007.

La politique des aides d'État est en pleine réforme

À l'instar des autres évolutions du cadre de la politique de la concurrence, la politique des aides d'État s'éloigne de l'approche strictement réglementaire pour privilégier les principes économiques (encadré 5.1). Parmi les objectifs de ce glissement, citons une

Encadré 5.1. Le Plan d'action dans le domaine des aides d'État

En 2005, la Commission a publié son Plan d'action dans le domaine des aides d'État, lequel détaille les principes d'une réforme à mener au cours des cinq prochaines années en ce qui concerne les règles et procédures applicables aux aides d'État. En voici les objectifs :

- Des aides moins nombreuses et mieux ciblées, centrées sur l'amélioration de l'efficacité économique, la génération de davantage de croissance et d'emplois durables, la cohésion sociale et régionale, l'amélioration des services sociaux, le développement durable et la diversité culturelle.
- Une approche plus économique permettant à la Commission de privilégier les affaires les plus susceptibles de fausser le jeu de la concurrence et les échanges.
- La rationalisation de procédures, par ailleurs mieux appliquées et plus transparentes.

L'idée consiste à s'éloigner de l'approche actuelle fondée sur des règles pour privilégier une approche fondée sur des effets. Les principes fondamentaux qui régissent la décision d'octroyer une aide d'État (et valident sa conformité avec le traité) sont les suivants :

- Un objectif clairement défini présentant un intérêt pour la Communauté doit exister. Il pourrait consister à pallier une défaillance du marché (action en faveur de l'efficacité) ou à ajuster les résultats du marché (il s'agit alors d'équité).
- L'aide doit viser un objectif identifié, ce qui signifie : 1) qu'une aide d'État est un outil adéquat; 2) que la mesure d'aide a un effet incitatif (c'est-à-dire qu'elle doit modifier le comportement de l'entreprise bénéficiaire); et 3) qu'elle est proportionnelle au problème traité (c'est-à-dire qu'elle ne va pas au-delà de ce que la réalisation de l'objectif nécessite).
- Les avantages (pour l'intérêt général) doivent dépasser les coûts (distorsions de la concurrence et des échanges).

Dans une certaine mesure, le cadre publié en 2006 des aides d'État consacrées à la recherche, au développement et à l'innovation précise ces critères. Par exemple, lorsqu'elle étudiera la justification d'une aide, la Commission se penchera sur la nature du projet, sur le scénario contrefactuel, sur la probabilité que le projet soit rentable en termes ajustés des risques et sur le calendrier des flux de trésorerie. Analysant la possibilité qu'une aide fausse ou évince d'autres efforts d'innovation, elle favorisera les mesures qui accordent une aide aussi faible que possible par le biais d'un processus de sélection ouvert et concernent un produit éloigné du marché, des stratégies dont les coûts de sortie sont tels qu'ils dissuadent les concurrents d'abandonner leurs recherches propres, ainsi qu'un marché concurrentiel et une innovation produit privilégiant plutôt la sélectivité que la novation.

La Commission prévoit aussi de simplifier, consolider et étendre autant que faire se peut l'usage d'exemptions catégorielles. Il existe actuellement de telles exemptions pour le soutien aux PME (notamment les aides à la R-D), l'environnement, l'emploi, la formation et le développement régional. Lorsque certaines conditions sont remplies, il n'est pas nécessaire de notifier à la Commission les aides concernant des projets menés dans ces domaines qui restent en deçà de seuils spécifiques. Ces seuils varient selon les circonstances et le type de projet; ils avoisinent 50 millions EUR pour un projet de développement régional, 25 millions pour un projet de R-D et un million pour un projet de formation*.

* Ces chiffres font référence aux montants des projets, et non à ceux des aides accordées (qui, habituellement, restent très en deçà de 100 % des coûts de projet). S'applique aussi une règle de *minus* selon laquelle il est inutile de notifier une aide de moins de 200 000 EUR octroyée à une entreprise donnée au cours d'une période trisannuelle (ce seuil, auparavant de 100 000 EUR, a été récemment relevé par la Commission). Pour plus de précisions sur les seuils et les définitions, consulter http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/block.html.

réduction du niveau d'assistance qui, ces dernières années, est resté figé autour de 0.6 % du PIB de l'UE15 (tableau 5.1 et encadré 5.2)⁴, le souci d'aider les États membres à mieux cibler les aides, notamment en direction de l'innovation et du capital humain, et une rationalisation des formalités administratives permettant à la Commission de s'intéresser de près aux formes d'aide qui faussent le plus la concurrence.

Le traité précise les principes fondamentaux des aides d'État. Il interdit toute forme d'aide d'État qui fausse la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certains biens dans la mesure où elle pèse sur les échanges entre États membres⁵. Ces principes ont été instaurés pour éviter la course aux subventions et garantir des règles du jeu équitables sur le marché unique. Ils ont le même objectif que les dispositions de l'OMC relatives aux subventions. Dans les deux cas, l'idée est que les aides financières octroyées par les États peuvent fausser les échanges. L'UE est l'une des rares juridictions dotées d'un tel système de contrôle des aides d'État. Toute mesure constituant une aide d'État doit être notifiée à la Commission et préalablement approuvée par elle. Le Conseil a habilité la Commission à accorder des exemptions catégorielles visant certains domaines – les PME, la formation, l'emploi, etc. – et peut fixer des règles particulières pour des secteurs tels que les transports, le charbon, la pêche et l'agriculture. Les aides inférieures à certains seuils échappent à l'obligation de notification.

Au cœur de la réforme des aides d'État se trouve le critère de « mise en balance », en vertu duquel les États membres doivent identifier une défaillance du marché, montrer que l'aide aura l'effet désiré et que ses avantages sont supérieurs à ses coûts en termes de distorsion de la concurrence ou des échanges. Les États membres doivent toujours faire approuver leurs mesures d'aide au préalable, mais la responsabilité de l'évaluation de leur conformité au traité peut être partagée avec les États membres en ce sens que la Commission peut contrôler la conformité *a posteriori*. Dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne, la réforme a facilité l'octroi d'aides à la R-D, étant donné que son champ a été élargi à de nouvelles mesures d'aide à l'innovation et que les règles de notification ont été assouplies⁶.

Tableau 5.1. **Les aides d'État**
UE15, en pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ensemble hors secteur ferroviaire	0.98	0.94	1.13	0.73	0.61	0.62	0.63	0.68	0.57	0.58	0.57
Ensemble hors agriculture, pêche et transports	0.72	0.70	0.90	0.56	0.43	0.45	0.46	0.51	0.41	0.42	0.41
Par pays en 2005 Ensemble hors secteur ferroviaire											
Autriche	0.56	Grèce	0.20	Pologne	0.82						
Belgique	0.40	Hongrie	1.83	Portugal	0.67						
République tchèque	0.54	Irlande	0.63	République slovaque	0.66						
Chypre	1.43	Italie	0.45	Slovénie	0.64						
Danemark	0.64	Lettonie	0.84	Espagne	0.41						
Estonie	0.46	Lituanie	0.58	Suède	1.08						
France	0.56	Luxembourg	0.15	Royaume-Uni	0.26						
Finlande	1.75	Malte	3.16	UE15	0.57						
Allemagne	0.90	Pays-Bas	0.40	UE10	0.93						

Source : CE (2006), *Tableau de bord des aides d'État*, mise à jour de l'automne 2006.

Encadré 5.2. Les aides d'État selon l'ancienneté de l'appartenance à l'UE

À cause principalement de l'existence de mesures transitoires ou de restructuration, et notamment d'aides sectorielles (acier, charbon, etc.), le niveau et le type des aides d'État sont beaucoup moins homogènes dans les nouveaux pays membres de l'UE que dans l'UE15 (tableau 5.1). Certains nouveaux États membres conservent toutefois des incitations fiscales antérieures, comme des exonérations fiscales temporaires, qui visent à attirer les investissements. Voici quelques-unes des grandes différences observées avec les États membres plus anciens :

- Le niveau des aides est nettement plus élevé dans l'UE10¹ : 0.9 % en 2005, contre 0.6 % dans l'UE15. Cet écart reflète en partie les mesures de préadhésion dont l'actuelle disparition progressive devrait, avec le temps, atténuer les différences entre les deux groupes.
- Globalement, même si l'on observe des disparités importantes, y compris au sein de l'UE12, les nouveaux membres soutiennent plus l'agriculture que la production manufacturière. Le soutien à l'industrie du charbon est élevé en Pologne; il en va de même pour l'acier en République slovaque. La Lettonie, comparativement, accorde une part importante de ses aides au secteur des services. Les aides sidérurgiques sont aujourd'hui très réduites dans l'UE15, mais ont été relativement élevées en République tchèque, en République slovaque et en Pologne (pour l'année 2003 au moins).
- Les aides sont plus volontiers sectorielles que transversales (dans l'UE12, un quart des aides concerne des objectifs transversaux; cette proportion passe à deux tiers dans l'UE15).
- S'agissant des objectifs transversaux, dans les nouveaux États membres, les crédits sont consacrés en majorité à des projets concernant le développement régional et l'emploi, tandis que dans l'UE15, les projets qui font la course en tête des financements visent l'environnement et les PME. La part dévolue aux projets environnementaux et de conservation de l'énergie est très faible dans les nouveaux États membres qui, relativement, affectent également peu de fonds à la R-D.
- L'UE12 utilise moins les subventions directes (18 % des aides, contre 50 % dans l'UE15), mais davantage les garanties d'emprunts (36 % contre 7 %). Par exemple, en République tchèque, les garanties d'emprunt accordées au secteur bancaire ont représenté 80 % de l'ensemble des aides. La part de ces dernières octroyée par le biais d'exonérations fiscales est similaire dans chaque région.
- En pourcentage du PIB, avant l'adhésion, les nouveaux États membres dépensaient dix fois plus en aides d'urgence et de restructuration octroyées à des entreprises en péril (0.3 % du PIB annuel entre 2000 et 2005, contre 0.03 % dans l'UE15²).

1. Ces chiffres concernent les aides répondant à la définition de l'article 87(1) du Traité de la CE, c'est-à-dire les seules mesures ayant un effet sur les échanges internes ou menaçant de fausser la concurrence, à l'exclusion des mesures qui, à l'instar d'un allègement fiscal général pour R-D, ne la faussent pas.

2. Le chiffre concernant l'UE15 est sous-estimé car il exclut certaines importantes mesures d'aide qu'il est impossible de quantifier.

Source : Commission européenne, *Tableau de bord des aides d'État*, mises à jour du printemps et de l'automne 2006.

Le passage à une approche plus axée sur l'économie est raisonnable, mais comporte des risques. En particulier la Commission pourrait éprouver plus de difficultés pour réfuter les justifications des aides d'État par les États membres. Pour simplifier quelque peu, un État membre doit isoler une défaillance du marché et montrer que l'aide d'État est une mesure adaptée à son traitement. Mais il doit seulement prouver que l'aide d'État est une solution possible, et non la *meilleure* solution (à vrai dire, ce critère n'est pas nouveau : il existait déjà dans le précédent régime des aides d'État). En particulier dans des domaines

tels que l'innovation et la R-D, où les retombées et les gains dynamiques sont presque impossibles à quantifier, il ne semble guère difficile de monter un dossier convaincant. Dans ces situations, la Commission sera à la peine pour se prononcer contre la proposition d'aide car elle appréciera différemment des hypothèses fondamentales insuffisamment fondées. D'un autre côté, la nouvelle approche (qui prévoit notamment l'extension des exemptions par catégorie) a pour avantage potentiel de libérer des ressources mobilisables pour les dossiers les plus importants. Les États membres auront peut-être ainsi moins de possibilités de détourner les règles à leur profit.

Il est évidemment impossible de concevoir un ensemble parfait de règles ou d'institutions garantissant que l'intérêt commun prévaut sur les préoccupations nationales. En pratique, le plus important consiste sans doute à s'efforcer d'affranchir les décisions concernant les aides d'État de toute considération politique. À un moment où la R-D fait partie des domaines assistés privilégiés, cet enjeu est d'autant plus important qu'il n'est pas rare de voir un soutien manifeste à des champions nationaux déguisé en aides à la recherche et à l'innovation. Le recours des États membres à des organismes attributaires indépendants ou garants d'une concurrence loyale contribuerait fortement à améliorer le système. La Commission travaille en ce sens en accueillant plus favorablement les propositions passées par une procédure de sélection ouverte. L'UE pourrait aussi revoir la « clause d'alignement » permettant d'octroyer une aide d'intensité plus élevée que ne l'autorise normalement le cadre, dès lors que des concurrents extracommunautaires bénéficient d'un soutien de même nature (et sous réserve que toutes les autres conditions soient remplies). Il vaudrait mieux s'attaquer aux aides publiques anticoncurrentielles dans le respect des règles de l'OMC que de se battre à coups de subventions.

Encadré 5.3. **Recommandations concernant la politique de la concurrence**

Les principales recommandations sont de défendre les règles du marché interne et de poursuivre la modernisation du droit et de la politique de la concurrence. Voici d'autres recommandations auxquelles la Commission, le plus souvent, travaille déjà activement :

- Garantir la clarté, la simplicité et la convergence des programmes de clémence nationaux et du programme de clémence communautaire.
- Inciter à des recours judiciaires privés plus nombreux dans les affaires de concurrence.
- Encourager les États membres à diminuer le montant des aides d'État et à mieux les cibler. S'assurer que la souplesse nouvelle des règles d'attribution de ces aides ne mène pas à une renationalisation de la politique industrielle. Inciter les États membres à recourir aux services d'organismes attributaires indépendants. Réexaminer la « clause d'alignement ».

Notes

1. Voir OCDE (2005a). Suurnäkki (2006) propose un résumé succinct du rapport et de la réponse de la DG Concurrence. *L'Étude économique de l'OCDE : Zone Euro 2003* a également passé en revue la politique de la concurrence.
2. Des amendes substantielles peuvent être infligées à des personnes physiques dans neuf pays (Allemagne, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni et Suède). De petites amendes (inférieures à 100 000 EUR) sont prévues en Espagne, en France et en Grèce. Bien que le cas ne se soit présenté qu'une fois (en Irlande, en 2006), les contrevenants peuvent être condamnés à des peines de prison dans sept pays (Allemagne, Bulgarie, Estonie, France, Irlande, République slovaque et Royaume-Uni).

3. En particulier, ce n'est pas un jury qui accorde les dommages punitifs de montant important; les pactes d'honoraires d'avocat prévoyant une absence de rémunération en cas de perte sont rares; et c'est habituellement la partie perdante qui supporte les dépens.
4. Selon les définitions des comptes nationaux, qui sont plus larges que celles utilisées ici, les subventions ont représenté 1.1 % du PIB de l'UE19 en 2005, soit près de deux fois la moyenne de l'OCDE hors UE.
5. Les aides sont permises pour lutter contre le sous-développement et le chômage, et pour traiter de sérieuses perturbations économiques ainsi que d'importants projets présentant un intérêt pour la Communauté.
6. Sont concernés par ces aides les projets de R-D, les études de faisabilité, les frais de brevetage, l'innovation dans les services, les détachements de personnel scientifique, les grappes d'innovation, les prestations de conseil et les jeunes entreprises innovantes.

Bibliographie

Neven, D.J. (2006), « Competition Economics and Antitrust in Europe », *Economic Policy*, octobre.

OCDE (2005a), *Droit et politique de la concurrence dans l'Union européenne*, Paris.

OCDE (2005b), *Les ententes injustifiables : troisième rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation de 1998*, Paris.

Suurnäkki, S. (2006), « OECD Peer Review Gives Positive Assessment on Competition Policy and Enforcement in the European Union », *Competition Policy Newsletter*, n° 2, Commission européenne, Bruxelles.

Chapitre 6

Réformer le soutien à l'agriculture et aux échanges

Les politiques de l'UE auront une influence décisive sur l'évolution du commerce mondial. L'Union européenne est le premier exportateur et second importateur mondial de marchandises, et le principal échangeur de services commerciaux. De même que les autres grands blocs commerciaux, l'UE contribuera largement par ses décisions à déterminer si l'approche multilatérale des échanges mondiaux restera prédominante ou si l'on observera un processus de fragmentation en accords régionaux et bilatéraux. En particulier, les politiques agricoles influenceront sur la possibilité de mener à bien le cycle de Doha, la réussite étant mesurée par d'importantes réductions des subventions intérieures faussant les échanges, par l'élimination de toutes les formes d'aides à l'exportation et par un meilleur accès aux marchés à l'échelle mondiale. Concernant les autres questions commerciales, les tarifs douaniers de l'UE sur les produits manufacturés sont relativement bas, exception faite de certains produits alimentaires transformés, mais le complexe réseau européen d'accords commerciaux préférentiels rend l'accès plus difficile pour ceux qui n'en font pas partie. Dans les secteurs de services, il n'y a guère de discrimination à l'encontre des opérateurs étrangers – sauf dans les professions libérales –, mais tout ce qui affaiblit le marché interne des services entrave aussi la prestation à partir de pays tiers.

La Politique agricole commune

L'UE est le troisième exportateur mondial de produits agricoles¹. Ses exportations représentent environ un tiers du total mondial pour les fromages, le lait en poudre, la viande porcine et les vins et un cinquième des échanges mondiaux de beurre. L'agriculture assure 2 % du PIB dans l'UE15 et près de 4 % dans les nouveaux États membres. Son importance varie considérablement au sein de l'Union : elle emploie environ 1 % de la population active en Belgique et au Royaume-Uni, mais plus de 15 % en Grèce, en Pologne, en Lituanie, en Roumanie et en Bulgarie. Les exploitations ont une superficie réduite par rapport à la moyenne internationale², et dans plusieurs nouveaux États membres il s'agit principalement de petites parcelles assurant la subsistance de la famille : en Pologne et en Roumanie, par exemple, près de la moitié des exploitations occupent moins d'un hectare.

Selon des estimations, en 2005, le soutien total à l'agriculture a atteint 108 milliards EUR, soit 1 % du PIB. Le soutien aux producteurs a légèrement diminué au cours des cinq années écoulées mais reste supérieur à la moyenne du reste de la zone OCDE (graphique 1.22). En 2007, les crédits à l'agriculture du budget de l'UE ont atteint 54 milliards EUR. Tandis que l'UE abandonne peu à peu les formes de soutien qui génèrent le plus de distorsions (soutien des prix du marché, paiements à la production et aux intrants), ce type d'aide représentait encore près de la moitié du total en 2005. Toutefois, il devrait décroître encore au cours des prochaines années, avec l'entrée en vigueur des réformes de la PAC 2003 (voir ci-après). En termes de transferts budgétaires, environ 10 % des paiements sont consacrés au soutien du marché, contre 90 % en 1993. Le dispositif de soutien comprend notamment 91 contingents tarifaires sur des produits agricoles, contre 89 en 2003³.

Les subventions agricoles sont associées avec une protection tarifaire et avec des subventions à l'exportation⁴. Le système d'aides à l'agriculture a plusieurs objectifs, notamment : accroître la compétitivité, soutenir les revenus agricoles, maintenir les agriculteurs sur leurs exploitations, protéger l'environnement et maintenir les terres agricoles en bon état. Cependant, il peut aussi avoir plusieurs conséquences négatives :

- Les consommateurs paient davantage pour certains produits alimentaires qu'ils ne le feraient autrement et, comme les ménages pauvres consacrent une plus grande partie de leur budget à l'alimentation, cet impact a un caractère régressif. Selon les estimations, en 2006, la PAC a majoré de 21 % les prix à la sortie de l'exploitation (OCDE, 2007), encore que l'impact sur les prix à la consommation soit plus faible car les prix agricoles ne représentent qu'une faible partie des prix des produits alimentaires dans leur ensemble.
- Étant donné que les subventions vont de pair avec des barrières commerciales (droits d'importation), et en dépit de certaines mesures compensatoires, elles réduisent les importations en provenance de certains pays en développement (dont certains ont des secteurs agricoles compétitifs). Les impacts sont très variables, suivant que les pays ont un accès préférentiel au marché européen ou qu'ils sont des exportateurs potentiels de produits confrontés à des barrières commerciales ou à des prix mondiaux déprimés. La

protection tarifaire est particulièrement inégale. Les pays en développement qui ne bénéficient que du système généralisé de préférences ont un accès très limité au marché de l'UE pour des produits tels que la viande bovine, les produits laitiers et le sucre (Bureau et Matthews, 2005). En général, les exportateurs d'Amérique latine et d'Asie de l'Est se heurtent à des restrictions plus fortes, tandis que les pays les plus pauvres bénéficient de droits nuls dans le cadre de l'initiative *Tout sauf des armes*⁵.

- Une part notable des subventions profite aux grands exploitants (OCDE, 2003). En 2005, la tranche supérieure de 6 % des agriculteurs de l'UE a touché plus de la moitié des paiements directs totaux, alors que les exploitants de la tranche inférieure de 63 % ont perçu moins de 1 250 EUR chacun, soit 4.9 % des paiements totaux⁶. Par conséquent, il est possible de réduire les coûts macroéconomiques en ciblant les paiements sur les ménages agricoles à faible revenu, selon des critères similaires à ceux des politiques sociales (OCDE, 2002).
- Le soutien des prix du marché peut compromettre la politique de cohésion régionale car les régions agricoles riches de l'UE en profitent davantage que les régions pauvres de l'Europe méridionale et orientale (Shucksmith et al., 2005). Dans l'étude la plus complète à ce jour de l'impact de la Politique agricole commune, l'Institut Arkleton (2004) estimait, sur la base d'une analyse des effets au niveau NUTS-3, que dans l'ensemble, la PAC est allée à l'encontre de l'objectif d'un développement territorial équilibré dans l'UE15 et qu'elle n'a pas favorisé les objectifs de cohésion économique et sociale. L'étude a constaté que le soutien du « premier pilier » a privilégié les régions européennes centrales au détriment de la périphérie, même si les programmes de développement rural (deuxième pilier) ont eu une action plus neutre. Il est apparu que le soutien à l'hectare du premier pilier va incontestablement aux régions les plus riches, tandis que le soutien par travailleur est distribué de façon plus ambiguë⁷. Toutefois, cette étude repose sur les données de l'UE15 pour 1999, et précède à la fois les réformes de l'Agenda 2000 et celles de l'Agenda 2003. L'impact territorial de ces importantes réformes n'est pas encore connu.
- Le soutien de la PAC risque d'immobiliser des ressources dans un secteur à faible productivité, problème qui revêt une importance particulière pour les nouveaux États membres. La suppression progressive du soutien sur une période de dix ans dans les nouveaux États membres devrait atténuer ce risque.
- L'agriculture intensive est susceptible d'entraîner une consommation plus intense d'intrants, la mise en culture de terres marginales et une surconsommation d'eau d'irrigation. Il peut en résulter notamment une surexploitation des aquifères, une élévation du niveau de la nappe salée, une altération des habitats naturels et une érosion des sols (OCDE, 2006b). Le problème est aigu dans les régions méditerranéennes, confrontées à des sécheresses plus fréquentes et plus intenses, alors que l'agriculture y consomme les deux tiers de l'eau disponible. Dans la mesure où la PAC contribue à rendre l'agriculture plus intensive, elle aura aussi ces répercussions écologiques négatives. Toutefois, l'UE a mis en place des mesures pour atténuer ces risques, notamment des aides agro-environnementales, une limitation du chargement en bétail et l'application de l'« éco-conditionnalité », qui prévoit que le versement des subventions est subordonné à de « bonnes pratiques agricoles », notamment des actions en vue d'atténuer la pollution. La directive-cadre dans le domaine de l'eau prévoit en outre un dispositif de tarification de l'eau qui doit entrer en vigueur d'ici à 2010.

La politique agricole engendre moins de distorsions

Les récentes réformes ont réduit les effets de distorsion de la politique agricole de l'UE et devraient atténuer certains des problèmes évoqués ci-dessus (encadré 6.1). Les réformes prévues par l'Agenda 2000 visaient principalement à préparer l'élargissement de l'UE et comportaient des réductions des prix garantis, partiellement compensées par des paiements directs aux agriculteurs. Cette démarche a été poussée plus loin dans les réformes de 2003 qui ont vu la mise en place du Régime de paiement unique (RPU). Bon nombre des paiements antérieurs liés à la production, à la superficie cultivée ou à la taille du cheptel ont été remplacés par le paiement unique. En 2004, il a été décidé d'inclure les productions méditerranéennes (coton, houblon, huile d'olive et tabac) dans le RPU, et en 2006, le sucre y a été incorporé. Dans le cadre du RPU, les exploitants peuvent produire ce qu'ils souhaitent (avec quelques restrictions) ou ne rien produire du tout, dès lors qu'ils maintiennent leurs terres en bon état agricole.

Un plafond budgétaire pour les mesures de soutien du marché et l'aide directe aux producteurs (dépenses du premier pilier) a été imposé jusqu'en 2013. En dépit d'une forte augmentation du nombre d'agriculteurs du fait de l'élargissement de l'Union, les dépenses ne pourront pas augmenter de plus de 1 % par an. S'il apparaît que les dépenses vont excéder le plafond, les taux de paiement feront l'objet d'une réduction générale. Toute extension du paiement unique à d'autres productions doit rester dans les limites du plafond de dépenses global.

Les réformes du secteur sucrier marquent une nette amélioration

En 2005 a été adoptée une réforme majeure du régime sucrier, dans l'esprit des réformes de la PAC de 2003 (encadré 6.1). L'UE est le deuxième exportateur mondial de sucre, principalement parce que les producteurs européens bénéficient de prix garantis très élevés, mais elle va sans doute reculer de plusieurs places à la suite des réformes. L'Allemagne, la France et la Pologne assurent environ la moitié de la production sucrière de l'Union. Une réforme était inévitable, étant donné qu'un groupe spécial de l'OMC avait rendu une décision défavorable à l'UE dans une affaire cruciale, et que les pays les moins avancés obtiendraient bientôt un accès en franchise au marché sucrier européen dans le cadre de l'accord *Tout sauf des armes*. Le prix garanti sera nettement abaissé entre 2006 et 2009, mais il atteindra encore près du double du prix sur le marché mondial. Les pertes de revenu des producteurs seront compensées pour deux tiers environ dans le cadre du Régime de paiement unique. La Commission a estimé que la production de l'Union européenne baissera de quelque 30 % grâce à des sorties volontaires du secteur. Cette contraction devrait aboutir à la disparition des exportations sucrières de l'UE et à un quasi-doublement de ses importations. Toutefois, la mise en œuvre de la réforme n'avance guère pour le moment. La réduction des quotas est jusqu'ici inférieure à ce qui était prévu. Si la restructuration volontaire ne suffit pas pour rééquilibrer le marché d'ici 2010, des réductions de quotas généralisées se révéleront indispensables.

Évaluation et prochaines étapes

L'atténuation du lien entre le soutien des revenus et la production réduit nettement l'incitation à produire. À cet égard, la réforme marque une amélioration considérable. Toutefois, l'incitation à produire ne sera pas entièrement éliminée. Tout d'abord, le « découplage » n'est pas appliqué à tous les types de soutien. Plusieurs pays se préoccupaient de la gestion des terres et voulaient éviter que des exploitations ne soient abandonnées, c'est

Encadré 6.1. Réformes récentes de la PAC

Les réformes de 2003

En juin 2003, les ministres de l'Agriculture de l'UE ont adopté d'importantes réformes de la Politique agricole commune (PAC). Les principaux changements étaient les suivants¹ :

- *Un paiement agricole unique*, indépendant de la production (« découplage »), remplace bon nombre des paiements antérieurs. Les agriculteurs percevront des paiements en fonction de leurs droits sur la période 2000-02. Ils ne sont pas tenus de continuer à produire pour toucher le paiement. Les bénéficiaires du paiement unique pourront pratiquer n'importe quelle production sur leurs terres à l'exception des fruits et légumes. Certains paiements doivent rester entièrement liés à des produits spécifiques (protéagineux², fruits à coque, cultures énergétiques)³ tandis que pour d'autres produits, un certain taux de couplage est conservé (42 % pour le riz, 60 % pour les pommes de terre féculières). Neuf des États de l'UE15 ont mis en œuvre le paiement unique en 2005 et les autres ont fait de même en 2006 (la situation des nouveaux membres est examinée ci-après).
- *Le choix entre un modèle de soutien au niveau de l'exploitation ou un modèle régional*. Le paiement unique peut être calculé au niveau de l'exploitation (versement à l'hectare lié au montant que chaque exploitation percevait en 2000-02) ou au niveau régional. Avec l'option régionale, les agriculteurs touchent un droit à paiement à l'hectare uniforme dans une région donnée (toutefois, les pays ont le choix entre plusieurs options; ils peuvent notamment établir une distinction entre terres arables et herbages et prévoir une contribution variable des différents secteurs aux montants redistribués). Les fonds peuvent être redistribués entre les régions sous certaines conditions.
- *Une possibilité de dérogation partielle*. Les pays peuvent choisir de conserver certains paiements liés à la production s'ils désirent éviter l'abandon des terres (en particulier, toutes les primes d'abattage pour les veaux et la prime à la vache allaitante peuvent rester liées à la taille du cheptel; les paiements liés à la production peuvent être maintenus jusqu'à concurrence de 40 % pour le blé dur et de 25 % pour les céréales et les oléagineux). Des paiements à l'hectare restent en place pour encourager la production de cultures énergétiques (par exemple pour les biocarburants).
- *Maintien des surfaces agricoles (« éco-conditionnalité »)*. Pour bénéficier de paiements directs, les exploitants doivent maintenir toutes les terres agricoles en bon état agricole et environnemental. Les prairies ne peuvent pas être converties en terres arables ni être affectées à des utilisations non agricoles telles que la sylviculture. En outre, les agriculteurs doivent respecter diverses normes de protection de l'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux.
- *Davantage de crédits pour le programme de développement rural (PDR)*. À partir de 2007, 5 % des paiements directs par exploitation seront réaffectés au PDR (les 5 000 premiers euros sont exemptés). Il en résultera un financement supplémentaire de 1.2 milliard EUR par an en faveur de ce programme. Ces ressources pourront financer des programmes d'amélioration de la qualité, des mesures d'aide pour permettre aux agriculteurs de respecter les normes de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux, des subventions à l'investissement en faveur des jeunes exploitants, etc. Ces actions seront financées à peu près à parts égales avec les États membres.
- *Un plafond budgétaire*. En 2002, le Conseil a décidé que la croissance du soutien direct aux producteurs ne serait pas supérieure à 1 % par an jusqu'en 2013. S'il est prévu que les dépenses se situent dans une marge de 300 millions EUR du plafond l'année suivante, les taux de paiement seront réduits de façon à ne pas dépasser la limite fixée. L'UE15 prendra en charge la totalité de ces réductions jusqu'à ce que les régimes des nouveaux États membres soient pleinement en vigueur.
- *Réductions supplémentaires des prix garantis*. Les prix d'intervention pour le beurre, le lait écrémé en poudre et le riz sont abaissés respectivement de 25 %, 15 % et 50 %. Le prix garanti du seigle est supprimé et les subventions de stockage en faveur des céréaliculteurs sont réduites de moitié.

Encadré 6.1. Réformes récentes de la PAC (suite)

À partir de 2004 (de 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie), les nouveaux États membres, sauf Malte et la Slovénie, ont mis en œuvre un système transitoire : tous les agriculteurs d'un pays donné percevront le même paiement par hectare. Malte et la Slovénie appliquent le modèle régional du régime de paiement unique. Le taux de paiement intégral est instauré progressivement : en 2007, les exploitants reçoivent 40 % du taux de paiement intégral de l'UE15, et ils toucheront 100 % en 2013. Ces pays peuvent compléter ce paiement avec leurs propres fonds jusqu'à concurrence de 30 points de pourcentage, sous réserve de ne pas excéder 100 % du taux de l'UE15 (ils pourraient donc atteindre le taux intégral de l'UE15 dès 2010 s'ils sont disposés à assurer une participation financière). Des versements supplémentaires par pays ont été négociés pour certains produits. Mais en définitive, les taux de paiement seront nettement plus bas dans les nouveaux États membres car ils reposent sur une période de référence (1995-99) pendant laquelle les rendements agricoles ont été faibles.

Les prix d'intervention et les quotas de production restent en place pour le lait, en même temps que la protection contre les importations et les subventions à l'exportation. Le marché de la viande bovine est soutenu par un filet de sécurité (avec des prix garantis bas), par des droits de douane, par des contingents tarifaires et par des subventions à l'exportation. La viande porcine bénéficie principalement de droits de douane et de subventions à l'exportation. Pour la viande ovine, le régime de soutien du marché comprend des droits de douane et des contingents tarifaires, la plupart des contingents tarifaires par pays étant associés à un droit de douane nul. Pour la volaille et les œufs, il n'y a pas de prix d'intervention, mais des contingents tarifaires et des subventions à l'exportation. Il n'y a pas non plus de prix d'intervention pour les oléagineux et les protéagineux. Les marchés des céréales et du sucre bénéficient d'une protection commerciale par le biais des droits de douane, des contingents tarifaires et des subventions à l'exportation.

Dans le cadre d'une réforme séparée, il a été convenu que la liste des bénéficiaires effectifs de toutes les dépenses de l'UE serait rendue publique à partir de 2009. Ainsi, le grand public saura qui perçoit quoi dans le contexte de la PAC (certains pays publient déjà ces informations).

Cultures méditerranéennes (coton, houblon, huile d'olive et tabac)

En 2004, il a été convenu qu'une partie ou la totalité des paiements directs liés à ces cultures serait intégrée dans le régime de paiement unique à partir de 2006. Au moins 75 % des paiements en faveur de la production de houblon et 60 % des paiements pour l'huile d'olive sont désormais intégrés dans le paiement unique. S'ils le souhaitent, les États membres peuvent continuer d'affecter les pourcentages restants aux productions correspondantes, mais ils ne l'ont fait que de façon limitée. Pour le tabac, la moitié du paiement à la production sera incorporé au RPU (entre 2006 et 2010), l'autre moitié étant affectée à des programmes de restructuration. Pour le coton, un pourcentage maximum de 65 % sera incorporé dans le paiement unique, le reste étant versé sous forme de paiement à l'hectare.

Les réformes sucrières

En 2005, un accord est intervenu sur la première réforme majeure du régime sucrier depuis sa création en 1968. Cette réforme a pris effet en juillet 2006. Le prix garanti du sucre blanc sera réduit de 36 % sur la période 2006-09; cette réduction de prix sera compensée pour un peu moins des deux tiers par des paiements RPU; les pays qui renoncent à plus de la moitié de leur quota peuvent toucher une compensation de revenu supplémentaire de 30 % pendant cinq ans; des incitations à la restructuration seront offertes pendant quatre ans pour encourager les entreprises à quitter le secteur; les deux types de quotas ont été fusionnés en un quota unique qui restera en place jusqu'en 2014-15; les quotas sont désormais transférables entre les États membres; enfin, l'achat à l'intervention de la production excédentaire est progressivement supprimé, pour être remplacé par un régime de stockage privé dans lequel les producteurs et les transformateurs financeront conjointement la liquidation des excédents. Il n'y aura pas de réductions obligatoires de quotas pendant les quatre premières années, mais si la restructuration volontaire ne suffit pas pour équilibrer le marché à l'horizon 2010, des réductions généralisées seront nécessaires. Le régime d'importation préférentiel, qui favorise les achats de sucre à certains pays, restera en vigueur, mais avec un prix d'intervention plus bas. Un montant total de 1.2 milliard EUR a été prévu pour aider les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui subiront un préjudice du fait de la baisse de leurs prix à l'exportation.

Encadré 6.1. **Réformes récentes de la PAC (suite)****Bananes**

Un nouveau régime bananier est entré en vigueur en janvier 2007. Le système d'aide actuel, qui indemnise les producteurs en cas de baisse des prix, est supprimé. Pour les principaux pays producteurs de bananes (Espagne, France, Portugal et Grèce), le soutien est remplacé par un transfert budgétaire ou peut être incorporé dans le régime de paiement unique.

Proposition pour les fruits et légumes frais

Au début de 2007, la Commission a proposé que les fruits et légumes frais soient intégrés au régime de paiement unique. Le plafond du RPU sera relevé de quelque 800 millions EUR, mais cette augmentation devrait être financée par la suppression des subventions à l'exportation et des aides aux transformateurs. Il est prévu de mettre en place diverses mesures de protection de l'environnement et de gestion des crises en parallèle avec des dispositions destinées à simplifier et encourager la restructuration des organisations de producteurs (on en dénombre plus de 1 500).

1. Cette description se limite aux principaux aspects de la réforme. Pour plus de détails, voir OCDE (2004).
2. Pois, haricots et lupins doux.
3. Cette disposition ne vaut que pour l'option du paiement sur la base de l'exploitation (voir l'alinéa suivant); en tout état de cause, les réformes du régime des fruits et légumes prévoient la levée de cette restriction.

pourquoi certains paiements demeurent liés à des productions spécifiques. Pour d'autres paiements, les pays ont la possibilité de décider qu'une portion du paiement reste liée à la production. À l'heure actuelle, les paiements en faveur d'une production spécifique représentent moins de 1 % des aides (mesurées en termes de transferts budgétaires) en Allemagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Les paiements spécifiques représentent encore plus de 20 % des aides en France, en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal. La Commission a estimé que d'ici 2013, environ 91 % des transferts budgétaires sous forme de paiements directs (y compris les enveloppes et paiements complémentaires nationaux) pour les grandes cultures, le lait, la viande bovine et la viande ovine seront découplés (CE, 2007). Les estimations OCDE du soutien aux producteurs, qui représentent un indicateur plus large du soutien aux producteurs que les seuls transferts budgétaires directs, montrent qu'en 2006, environ 28 % du soutien aux producteurs pouvait être considéré comme « découplé » en ce sens qu'aucune production n'était exigée. Cette proportion augmentera à mesure que les autres réformes, notamment dans les secteurs du sucre et des bananes, entreront pleinement en vigueur.

La mise en œuvre du régime de paiement unique, qui exige la rétention des terres dans le secteur agricole mais donne aux agriculteurs beaucoup de latitude dans le choix de leurs productions (si tant est qu'ils souhaitent produire), améliore considérablement le degré de découplage. Des recherches de l'OCDE ont montré que ces mesures ont des effets potentiels sur la production beaucoup plus faibles que le soutien des prix ou les paiements à l'hectare qu'elles remplacent (OCDE, 2006c). Néanmoins, un certain nombre de facteurs peuvent conduire à des distorsions persistantes de la production. Toutes les mesures agricoles ont une certaine incidence sur la production. Les conditions d'éligibilité (obligation d'entretien des terres ou toute autre condition telle que l'interdiction de certaines productions) influencent les décisions de production de l'agriculteur. L'atténuation des risques est un autre facteur important de persistance des effets sur la production. De plus, même les paiements qui sont largement découplés à la marge peuvent avoir des effets substantiels sur la production lorsque le niveau du soutien est élevé ou que la relation entre le soutien et la production n'est pas linéaire. L'ampleur de ces effets n'est pas connue, et il reste à l'établir empiriquement par une

analyse *ex post* approfondie. On pourrait réduire le risque d'effets sur la production en supprimant les restrictions et conditions qui subsistent et en surveillant de près le niveau du soutien. Un ciblage plus précis des paiements, par des actions spécialement conçues pour obtenir des résultats spécifiques, en termes de soutien du revenu ou de performance environnementale, par exemple, assurerait un découplage encore plus marqué.

Au total, si les réformes n'ont pas éliminé toutes les distorsions, elles marquent certainement une étape dans la bonne direction. En général, elles suivent les orientations souhaitées par les ministres et exprimées dans les principes de réforme de l'OCDE (OCDE, 1998). Les réformes devraient par elles-mêmes entraîner une conversion de terres cultivées en pâturages, une exploitation moins intensive du sol et une légère hausse des prix mondiaux de la plupart des productions végétales. Selon une analyse sur modèle de l'OCDE, l'impact sur les marchés laitiers sera sans doute limité, car les quotas de production demeurent contraignants (OCDE, 2004). Le Régime de paiement unique devrait permettre aux mécanismes de marché de jouer un plus grand rôle dans la répartition des ressources entre les productions, et les distorsions du commerce international devraient être atténuées. Cela dit, la réforme serait encore plus bénéfique si les pays remplaçaient tous les paiements liés à des produits spécifiques par le RPU.

Les effets positifs de la réforme pourraient être amplifiés par une réduction du niveau général de soutien et par des améliorations de l'accès aux marchés. La réforme de 2003 visait délibérément à modifier la composition du soutien sans en réduire sensiblement l'ampleur; or, on l'a vu, le soutien à l'agriculture demeure élevé en termes absolus et par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE⁸. Même après la réforme, le soutien des prix du marché (principalement sous forme d'une protection à la frontière) reste substantiel, surtout pour la viande, le lait et le sucre. Les subventions à l'exportation ont été considérablement réduites ces dernières années, mais sont maintenues pour certains produits. L'UE représente 90 % de toutes les subventions à l'exportation déclarées par les États membres de l'OMC (OMC, 2007) –, encore que cette mesure ne prenne en compte qu'une fraction limitée des aides totales à l'exportation dans le monde entier (elle exclut notamment les éléments de subvention de l'aide alimentaire, les aides de l'État et les crédits à l'exportation). Ces subventions représentent environ 5 % de la valeur des exportations agricoles. Les subventions vont probablement décroître encore à mesure que les prix garantis se rapprocheront des cours du marché mondial; par ailleurs, dans son offre dans le contexte du cycle de négociations commerciales de Doha, l'UE a proposé, sous certaines conditions, la suppression progressive de tout soutien à l'exportation, y compris les subventions à l'exportation.

Certains tarifs non-*ad valorem* pour les produits agricoles applicables aux produits agricoles transformés comportant plusieurs intrants sont complexes et pourraient être simplifiés. Les tarifs non-*ad valorem* s'appliquent à près de la moitié des lignes de produits agricoles, alors qu'ils ne couvrent que 0.5 % des lignes tarifaires non agricoles. L'UE a proposé de les simplifier, sous certaines conditions, dans son offre dans le contexte du cycle de négociations commerciales de Doha.

Le Régime de paiement unique donne aux pays la possibilité de calculer les paiements en fonction du montant que chaque exploitation a perçu au cours de la période 2000-02, ou de les fixer au niveau régional, tous les agriculteurs de la région percevant alors un paiement à l'hectare identique. La majorité des pays de l'UE15 ont opté pour le paiement sur la base de l'exploitation.

Dans le cadre de la réforme, des ressources sont redéployées au profit des programmes de développement rural (les PDR, « deuxième pilier » de la PAC). Une partie du financement supplémentaire proviendra d'un « impôt » sur les paiements directs aux grandes exploitations. En 2006, le financement des PDR a représenté 10 % des dépenses pour la PAC, mais à l'horizon 2013 il atteindra un cinquième du total. En 2007, le Parlement européen a pour l'essentiel rejeté une proposition prévoyant que les pays membres pourraient, à titre volontaire, transférer des fonds additionnels du premier au second pilier (seuls le Portugal et le Royaume-Uni seront autorisés à le faire). Pour éviter qu'ils ne deviennent un programme de subventions déguisé, il importe de veiller à ce que ces programmes visent des objectifs stratégiques bien définis, que le niveau de soutien soit proportionné à l'ampleur du problème traité et que les modalités d'octroi des fonds respectent les lignes directrices sur les meilleures pratiques concernant les dépenses publiques, notamment les analyses coûts-bénéfices obligatoires, les évaluations *ex post*, la transparence et la justification des dépenses. Les initiatives utiles que l'UE a prises récemment dans cette direction pourraient être amplifiées. Certains sous-programmes sont susceptibles d'être encore liés (c'est le cas des subventions à l'investissement et des paiements à l'hectare aux régions défavorisées), ce qui entrave dans une certaine mesure le découplage prévu par le premier pilier. Un plus grand nombre de mesures concernant la prestation de biens publics et le développement rural devraient être accessibles à la fois aux agriculteurs et aux non-agriculteurs (comme c'est le cas pour les programmes régionaux).

Enfin, la protection tarifaire peut être encore plus forte pour les produits alimentaires transformés que pour les produits à la sortie de l'exploitation. Dans le secteur agricole, le tarif en vigueur est de 11 % en moyenne, mais il peut atteindre 167 %. Pour les produits alimentaires transformés, la moyenne est de 20 % et le tarif maximum de 428 % (tableau 6.1). Par conséquent, la réforme des échanges agricoles doit être de grande envergure et ne pas viser seulement le soutien aux agriculteurs.

Quelques points de politique commerciale

La stratégie de politique commerciale de la CE

L'UE est le premier exportateur et second importateur mondial de marchandises, et le principal exportateur et importateur de services commerciaux. Elle est un membre actif de l'Organisation mondiale du commerce, et sa première priorité concernant les échanges mondiaux est de maintenir le dynamisme du système multilatéral de règles commerciales. L'UE a été un acteur essentiel du cycle de négociations commerciales de Doha, où elle vise : 1) des améliorations de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles sur la base d'une formule non linéaire qui prévoira une réduction maximale pour les tarifs douaniers les plus élevés et offrira une certaine flexibilité aux pays en développement; 2) la libéralisation de l'agriculture conformément à l'Accord-cadre de juillet 2004; 3) une libéralisation plus poussée du secteur des services; et 4) l'incorporation des priorités de développement (OMC, 2007). Les tarifs sur les produits manufacturés sont relativement bas sauf pour certains produits alimentaires transformés. L'UE est en train de moderniser ses procédures douanières, tandis que la réforme des services (chapitre 2) et la réorganisation du régime des aides d'État (chapitre 5) sont de nature à réduire les distorsions commerciales tout en renforçant la compétitivité de l'économie nationale. Par ailleurs, l'UE joue un rôle de premier plan dans l'aide au titre des échanges : elle fournit plus de la moitié

Tableau 6.1. **Tarifs NPF en vigueur pour certains produits en 2006**

Rubrique	Nombre de lignes tarifaires	Taux tarifaire moyen simple (en %)	Fourchette (en %)	Écart type
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	598	10.9	0-167	20.4
Total industries manufacturières	9 113	6.8	0-428	13.5
<i>dont :</i>				
Transformation des denrées alimentaires	1 754	20.1	0-428	26.6
<i>dont :</i>				
Produits alimentaires transformés	1 419	22.1	0-428	27.7
Autres produits alimentaires, aliments pour animaux	145	14.0	0-164	21.1
Boissons	181	7.0	0-106	14.2
Fabrication de tabac	9	41.8	10-75	25.5
Industries manufacturières, hors transformation des denrées alimentaires	7 359	3.8	0-51	3.8
<i>dont :</i>				
Textiles et vêtements	1 399	7.6	0-17	3.5
Bois et articles en bois	187	2.5	0-10	2.7
Papier, imprimerie, édition	227	0.5	0-7	1.8
Produits chimiques	1 770	4.3	0-51	3.7
Produits minéraux non métalliques	275	3.9	0-14	3.0
Produits métallurgiques de base	663	1.2	0-10	2.3
Ouvrages en métaux, machines et outillage	2 547	2.5	0-22	2.8
Autres industries manufacturières	291	2.6	0-17	2.3
Total	9 843	6.9	0-428	14.0

Source : Organisation mondiale du commerce.

de l'aide mondiale totale en faveur de la politique commerciale et du développement des échanges. Cette assistance est importante pour faire en sorte que les pays en développement tirent parti des possibilités d'accès aux marchés.

En 2006, la Commission a publié un document stratégique sur la politique commerciale. Tandis que le renforcement du système commercial multilatéral est sa première priorité, elle s'emploiera à conclure de nouveaux accords bilatéraux de libre-échange, surtout avec des marchés dynamiques comme les économies émergentes d'Asie. Au-delà des réductions tarifaires, ce document a mis en exergue les carences concernant la protection des droits de propriété intellectuelle, l'accès aux marchés et les marchés publics dans les pays tiers. Les dispositifs antidumping et d'autres mécanismes de défense des échanges seront examinés et adaptés pour veiller à ce que l'application de ces mesures réponde aux intérêts européens dans le nouveau contexte de la mondialisation où les entreprises de l'UE ont des chaînes d'approvisionnement mondiales et des investissements étrangers considérables.

Relations commerciales préférentielles

L'UE a le réseau d'accords préférentiels le plus étendu parmi les membres de l'OMC. En conséquence, seulement neuf pays membres de l'OMC sont couverts par le tarif NPF (toutefois, ils représentent 30 % des importations de marchandises). L'objectif déclaré de l'UE est d'utiliser les accords régionaux comme point de départ d'une intégration totale des pays partenaires dans le système commercial multilatéral. À partir de 2009, tous les produits en provenance des pays les moins avancés bénéficieront d'une entrée en franchise de droits et de quotas, et seul un nombre limité de produits des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) restera soumis à des droits de douane. Au cours des cinq années écoulées, la CE a signé un

nouvel accord (avec le Chili) et des accords de libre-échange avec la plupart des pays méditerranéens sont entrés en vigueur. La CE a récemment annoncé des critères révisés pour d'éventuels nouveaux accords de libre-échange. Ses principaux critères seront le potentiel du marché et le niveau existant des barrières à l'encontre des exportateurs de l'UE. Outre les dispositions habituelles sur les barrières tarifaires et non tarifaires, la Commission désire que les nouveaux accords comportent des clauses qui couvrent les services et les investissements, préservent les droits de propriété intellectuelle, ouvrent les marchés publics et favorisent la convergence des lois sur la concurrence et de leur mise en œuvre. Ces accords couvriront aussi les questions environnementales et sociales, notamment la promotion d'un « travail décent pour tous ». Ce faisant, la CE utilise la politique commerciale pour réaliser des objectifs non commerciaux et tente de réintroduire des mesures qui avaient été exclues du champ des négociations à l'OMC. D'autres membres de l'OMC n'ont pas accepté la proposition de la CE d'inclure les normes du travail dans le cycle de Doha, et après Cancún, il a été décidé d'exclure la politique de la concurrence, l'investissement et les marchés publics de l'ordre du jour des négociations.

La relation commerciale transatlantique

L'UE est le principal partenaire commercial des États-Unis, et réciproquement; pris ensemble, ils représentent près des deux cinquièmes du commerce mondial. En 2005, le stock d'investissements bilatéraux dépassait 1 600 milliards EUR, dont 856 milliards EUR d'investissements directs étrangers (IDE) de l'UE aux États-Unis et quelque 770 milliards EUR d'IDE américains en Europe. Près d'un quart du commerce total UE-États-Unis consiste en transactions au sein d'entreprises ayant des investissements des deux côtés de l'Atlantique.

La coopération s'effectue dans des cadres très divers, notamment le nouvel Agenda transatlantique. En 2005 a été lancée une nouvelle initiative UE-États-Unis pour l'intégration économique et la croissance, en vue d'éliminer les derniers obstacles dans les domaines de l'investissement, des marchés publics et des services. La même année, l'UE et les États-Unis sont convenus d'une stratégie pour faire appliquer les droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers.

Les gains potentiels d'un approfondissement de l'intégration transatlantique sont considérables (OCDE, 2005). Cependant, une zone de libre-échange transatlantique n'est sans doute pas la meilleure option pour approfondir les échanges lorsqu'une approche multilatérale peut être appliquée à sa place. Une stratégie multilatérale stimulerait davantage le commerce à l'échelle mondiale et minimiserait les risques de détournement d'échanges. La prolifération des accords régionaux et bilatéraux est un obstacle de plus en plus sérieux pour les entreprises ayant des chaînes d'approvisionnement mondiales. Mais il est toujours possible de favoriser le commerce en harmonisant les normes de produits et en élargissant le champ de la reconnaissance mutuelle, ce qui constitue le principal axe de la stratégie commune UE-États-Unis.

Mesures correctrices d'urgence

En décembre 2006, la Commission a publié un Livre vert pour lancer une consultation publique des parties prenantes sur ses instruments de défense commerciale. L'UE recourt aux mesures correctrices d'urgence plus souvent que la plupart des pays. À la date du 30 septembre 2006, 135 mesures antidumping définitives étaient en place, dont 39 frappaient les importations en provenance de la Chine et 10 les importations en provenance de la Russie, tandis que l'Inde et la Thaïlande étaient visées chacune par 9 mesures. Entre

janvier 2004 et septembre 2006, elle a ouvert deux enquêtes sur l'application de mesures compensatoires. Durant la même période, trois enquêtes sur des clauses de sauvegarde ont été ouvertes : deux d'entre elles ont abouti à l'imposition de mesures et la troisième a pris fin quand le produit concerné a fait l'objet de mesures antidumping.

L'UE n'applique pas de quotas aux importations de textiles et de vêtements, sauf pour dix lignes de produits fabriqués en Chine. Ces dix produits sont ceux pour lesquels la hausse des importations a été la plus forte après l'expiration de l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements, à la fin de 2004. La Chine a accepté de limiter ses exportations en conformité avec les clauses de sauvegarde de l'OMC. Ces restrictions viennent à expiration à la fin de 2007.

Obstacles techniques au commerce

Les obstacles techniques, notamment les prescriptions d'hygiène et les réglementations sur l'emballage, l'étiquetage et les essais, peuvent poser un problème majeur, mais étant donné leur nature, il est difficile de déterminer objectivement si ces entraves sont plus lourdes dans une région que dans une autre. Néanmoins, selon des estimations de la Banque mondiale, les réglementations de l'UE sont plus strictes que celles des États-Unis (Kee et al., 2006). L'UE n'a pas signé de nouveaux accords de reconnaissance mutuelle (ARM) depuis trois ans, mais plusieurs ARM en vigueur font l'objet de modifications. Des préoccupations ont été exprimées à propos de la nouvelle loi de l'UE sur la sécurité des produits chimiques (REACH), qui prévoit que les informations toxicologiques sur toutes les substances chimiques (au-delà d'une tonne par an et par producteur ou importateur) doivent être enregistrées au cours d'une période de 11 ans. Un élément central du dispositif est l'inversion de la charge de la preuve : avant que des produits chimiques ne puissent être mis sur le marché, les fabricants et les importateurs doivent démontrer que leurs substances peuvent être utilisées en toute sécurité. Auparavant, il incombait aux autorités de démontrer qu'une substance comportait un danger avant que celle-ci ne soit retirée du marché. La condition d'autorisation s'applique à des substances très dangereuses par elles-mêmes et à des substances contenues dans des préparations ou des articles (par exemple à un produit chimique qui peut être incorporé dans un bien de consommation durable). Certes, la charge de conformité réglementaire pour les importateurs a été notablement allégée entre la proposition initiale de la Commission et la loi qui a été adoptée, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure ce dispositif est susceptible d'affecter l'accès aux marchés. D'un autre côté, les pays tiers peuvent tirer profit des informations en matière de sécurité qui seront publiées sur l'Internet, et les petites entreprises bénéficieront d'une réduction de droits.

Organismes génétiquement modifiés

En 2006, un groupe spécial de l'OMC a conclu que la Communauté européenne avait agi en violation de son obligation dans le cadre de l'OMC d'effectuer ses procédures d'agrément des organismes génétiquement modifiés (OGM) sans délai excessif. Il a en outre conclu que les mesures de sauvegarde prises dans neuf États membres, qui interdisent la vente et l'utilisation de certains produits génétiquement modifiés, ne sont pas compatibles avec les règles de l'OMC car elles ne reposent pas sur une véritable évaluation scientifique des risques. La Commission a déclaré qu'elle se conformera à la décision du groupe spécial mais qu'elle doit disposer d'un délai raisonnable. En 2004, elle a instauré de nouvelles règles d'étiquetage et de traçabilité pour les produits contenant des organismes génétiquement modifiés.

Encadré 6.2. Recommandations concernant l'agriculture et les échanges

- Dans le contexte du cycle commercial de Doha, réduire le niveau du soutien à l'agriculture.
- Instaurer un découplage intégral pour tous les secteurs et améliorer l'accès aux marchés.
- Réduire les tarifs douaniers sur les produits alimentaires transformés.
- Œuvrer à la réussite d'un accord commercial multilatéral.

Notes

1. À l'exclusion des échanges intra-UE. L'UE se classe au troisième rang derrière les États-Unis et le Brésil. Si l'on prend en compte les produits alimentaires, les alcools et le tabac, l'UE est le premier exportateur mondial de produits agricoles et de produits alimentaires dérivés.
2. En 2004, la taille moyenne d'une exploitation était d'environ 20 ha dans l'UE15 et de 9 ha dans l'UE10. Ces chiffres sont à comparer avec des valeurs moyennes de 3 800 ha en Australie, 224 ha en Nouvelle-Zélande et 194 ha aux États-Unis (au début des années 90).
3. Un contingent tarifaire combine un droit de douane à l'importation et un contingent d'importation de telle sorte que les importations inférieures à une quantité spécifiée sont soumises à un droit de douane faible (ou nul) tandis que les importations en excédent de cette quantité sont soumises à un droit de douane plus élevé.
4. En 2006, les subventions à l'exportation déclarées à l'OMC ont atteint 2.97 milliards EUR, soit 6 % des dépenses totales de la section garantie au titre du soutien agricole (voir tableau IV.5, OMC, 2007).
5. Voir OCDE (2006a) pour une analyse de l'impact de la réforme commerciale sur différentes régions.
6. Voir http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex1_en.pdf.
7. Labour Associados (2003) est parvenu à une autre conclusion, mais cette étude repose sur une analyse de régression assez simple de données au niveau NUTS-2, et de ce point de vue elle est moins complète et moins fiable que d'autres. En particulier, les auteurs ont examiné la distribution du soutien dans les régions méditerranéennes, et non dans l'ensemble de l'UE. Ils ont effectivement trouvé une corrélation positive entre le PIB par habitant et le soutien de la PAC, mais l'ont écartée comme étant statistiquement non significative, notamment en raison du faible nombre d'observations. Ils ont aussi comparé la distribution du soutien entre les régions d'un même pays, mais pas entre toutes les régions de l'UE.
8. Néanmoins, certains pays ont des taux de soutien plus élevés en termes d'ESP : ce sont la Corée, l'Islande, le Japon, la Norvège et la Suisse.

Bibliographie

- Arkelton Institute (2004), *The Territorial Impact of PAC and Rural Development Policy*, EPSON Project 2.1.3, project coordinated by Arkelton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen.
- Bureau, J.C. et A. Matthews (2005), « EU Agricultural Policy: What Developing Countries Need to Know », *Institute for International Integration Studies Discussion Paper*, n° 91, Trinity College, Dublin.
- CE (2007), *Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2006-2013*, Commission européenne, Bruxelles.
- Kee, H., A. Nicita et M. Olarreaga (2006), « Estimating Trade Restrictiveness Indices », *World Bank Policy Working Paper*, n° 3840.
- Labour Associados (2003), *Analysis of the Impact of Community Policies on Regional Cohesion*, rapport pour la Commission européenne, Bruxelles.
- OCDE (1998), *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain?*, communiqué de presse, réunion du Comité de l'agriculture de l'OCDE au niveau des ministres, 5-6 mars, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif*, Paris.
- OCDE (2003), *Le revenu des ménages agricoles : problèmes et réponses*, Paris.
- OCDE (2004), *Analyse de la réforme de la PAC 2003*, Paris.

OCDE (2005), « The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 463, Paris.

OCDE (2006a), *Réforme des politiques agricoles et commerciales : répercussions potentielles au niveau mondial, au niveau national et sur les ménages*, Paris.

OCDE (2006b), *Water and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies*, Paris.

OCDE (2007), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2007* (à paraître), Paris.

OMC (2007), *Trade Policy Review of the European Communities*, Genève.

Shucksmith, M., K.J. Thomson et D. Roberts (2005), *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford (Royaume-Uni).

Chapitre 7

Optimiser la politique de cohésion régionale

Les cycles successifs d'élargissement ont donné un poids croissant à la politique de cohésion régionale de l'Union et à son ambitieux objectif, qui est de réduire les disparités régionales de revenu. Ce chapitre présente des actions envisageables pour renforcer l'impact de la politique de cohésion.

L'un des objectifs essentiels de l'Union européenne est de favoriser la convergence des niveaux de vie dans les régions de l'Europe. Dans le préambule du traité établissant la Communauté européenne, les signataires se déclaraient « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Un titre entier du traité consolidé est consacré à la cohésion économique et sociale, l'article 158 affirmant que, « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». Le projet de Constitution est allé encore plus loin en inscrivant la « cohésion territoriale » et la « solidarité entre les États membres » parmi les principaux objectifs de l'Union.

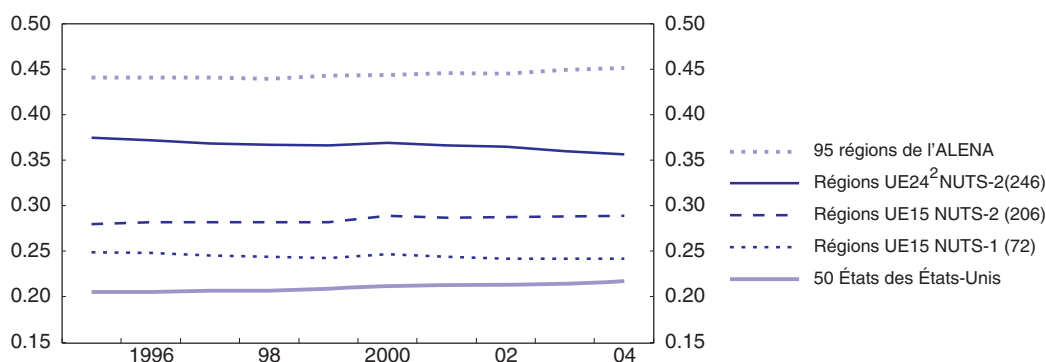
Comme le démontrent ces extraits du traité, la politique de cohésion poursuit à la fois un objectif d'équité et un objectif de croissance. La politique effectivement mise en œuvre reflète la tension entre ces deux objectifs. À titre d'exemple, une stratégie axée exclusivement sur la croissance économique peut aboutir à un affaiblissement de certaines régions par des effets d'agglomération. La politique traduit aussi une tension entre les mêmes objectifs à des horizons temporels différents. La réduction de l'inégalité des revenus à un moment donné peut être réalisée par une redistribution du revenu, mais cela risque de freiner le processus de rattrapage, qui est le moyen le plus durable d'atténuer les disparités régionales. En tout état de cause, le budget régional ne permet pas de financer des actions redistributives à grande échelle, c'est pourquoi ce chapitre met l'accent sur les aspects de la politique de cohésion axés sur l'efficacité et la croissance.

Les disparités entre régions demeurent fortes

Il existe de grandes disparités économiques entre les régions. En 2004, le PIB par habitant allait de 5 500 EUR dans la région de Severozapaden (Bulgarie) à 65 000 EUR dans le centre de Londres. L'UE étant divisée en 254 régions, en 2003, le revenu moyen (21 700 EUR) s'accompagnait d'un écart type de 7 700 EUR (35 %). Ce chiffre est quelque peu inférieur à la dispersion régionale au sein de l'ALENA (regroupant les régions du Canada, des États-Unis et du Mexique), mais si la comparaison se limite aux économies les plus développées, la dispersion parmi les membres de l'UE15 est bien plus grande qu'entre les États des États-Unis (graphique 7.1). Si la comparaison porte sur le revenu disponible par habitant, et non sur la production par habitant, la dispersion régionale diminue, mais pas de façon considérable.


Les disparités économiques entre régions n'ont pratiquement pas varié, ou au mieux se sont réduites à un rythme extrêmement lent depuis le milieu des années 90 (chapitre 1). Les nombreuses études économétriques réalisées à ce sujet ne relèvent généralement que des indices faibles ou inexistantes de convergence entre les régions¹. La persistance des écarts régionaux reflète dans une certaine mesure les politiques des pays membres : il

Graphique 7.1. **De grandes disparités économiques séparent les régions**
Dispersion du PIB par habitant¹



1. Rapport de l'écart type pondéré par la population à la moyenne.
2. L'UE25 sans Malte.

Source : Eurostat, US Bureau of Economic Analysis et OCDE, base de données des Régions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085480522766>

existe un clivage Nord-Sud en ce qui concerne la diffusion des compétences et de la technologie, les rigidités du marché du travail peuvent piéger la main-d'œuvre dans les régions retardataires et la segmentation des marchés a érodé les gains découlant de l'effet d'agglomération. Les politiques régionales de l'UE, qui ont une portée limitée, doivent être jugées dans ce contexte.

Politiques

Le budget

L'importance de la politique de cohésion pour l'Union européenne est illustrée par sa part du budget de l'UE. Avec des crédits de 308 milliards EUR (prix de 2004) pour la période 2007-13, la politique régionale² absorbe plus d'un tiers du budget européen (tableau 7.1). Ce montant est en hausse de 18 % en termes réels par rapport au budget de la précédente période de programmation de sept ans. Toutefois, à 0.37 % du revenu brut de l'UE, les transferts au titre de la politique régionale européenne sont bien plus faibles que les transferts de péréquation réalisés par les États membres et très inférieurs à ceux des programmes de péréquation en vigueur dans d'autres pays (tableau 7.2). Cependant, ces crédits peuvent représenter une fraction notable du PIB pour certains des États membres bénéficiaires les plus pauvres.

Tableau 7.1. **Principaux éléments du budget de l'UE pour 2007-13**

	Montant aux prix de 2004 (milliards EUR)	Part dans le RNB de l'UE (%)
Politique agricole commune	371.2	0.45
Politique de cohésion	307.6	0.37
Politique industrielle et sociale	72.1	0.09
Coûts administratifs	50.3	0.06
Aide internationale au développement	50.0	0.06
Police et justice	10.3	0.01
Autres	0.8	0.00
Total	864.3	1.05

Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/cohesion_policy2007_en.ppt.

Tableau 7.2. **Systèmes de péréquation budgétaire**
2005

	En % du PIB	EUR par habitant (en termes de PPA)
Autriche	3.8	1 054
Danemark	2.8	779
Finlande	3.8	970
Allemagne	2.0	489
Grèce	1.2	221
Italie	3.0	729
Norvège	0.5	189
Portugal	1.9	295
Espagne	3.0	660
Suède	2.6	698
Royaume-Uni	1.7	455
Australie	0.5	95
Canada	1.0	280
Mexique	3.8	330
Suisse	3.0	889

Objectifs

Aux fins de réaliser son mandat qui consiste à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, la politique de cohésion de l'UE s'articule autour de trois grands objectifs pour la période 2007-13 :

- L'*Objectif de convergence* est le principal pilier de la politique régionale. À ce titre, 81.5 % du budget de politique régionale de l'UE sont affectés aux régions européennes moins développées. Les fonds correspondants doivent financer les investissements en capital physique et humain, le développement d'une infrastructure environnementale, les actions visant à encourager l'adaptabilité au changement économique et social et les efforts pour améliorer le fonctionnement des administrations publiques.
- L'*Objectif compétitivité régionale et emploi* finance un large éventail d'actions destinées à renforcer la compétitivité régionale et la cohésion sociale au sein de l'Union. Ce volet représente 16 % du budget de politique régionale. Toutes les régions non couvertes par l'objectif de convergence sont éligibles. Il incombe aux États membres de déterminer les régions de leur pays qui peuvent solliciter des fonds de l'UE au titre de cet objectif.
- L'*Objectif coopération territoriale européenne* vise à stimuler la coopération, en particulier par-delà les frontières nationales. Avec 2.5 % des fonds régionaux totaux, les actions dans le cadre de cet objectif sont modestes au regard des autres mesures.

Le cadre d'action

Tandis que les objectifs de la politique de cohésion sont actualisés à chaque nouvelle période de financement, les instruments financiers permettant de réaliser ces objectifs sont inscrits dans le traité. Il existe trois fonds :

- Le *Fonds européen de développement régional* (FEDER) finance les investissements dans l'infrastructure, le capital physique, les projets de développement local, ainsi que les subventions aux petites et moyennes entreprises.
- Le *Fonds social européen* (FSE) finance les politiques actives du marché du travail, en particulier le recyclage des travailleurs dans les branches en déclin, la formation permanente et les actions visant à promouvoir l'intégration dans la société et l'activité féminine.

- Le *Fonds de cohésion* finance les investissements dans les réseaux de transport et l'infrastructure environnementale dans les pays membres moins développés.

Le développement des régions défavorisées est aussi l'un des trois grands objectifs assignés à la Banque européenne d'investissement (BEI)³. En 2005, la BEI a octroyé 47.4 milliards EUR de prêts pour des investissements en capital, montant comparable au soutien dans le cadre de la politique de cohésion. Sur ce total, la BEI a accordé 34 milliards EUR pour des projets dans des régions en retard dans leur développement économique ou confrontées à des difficultés structurelles (projets correspondant aux objectifs 1 et 2 dans la classification de l'encadré 7.1).

L'adéquation imparfaite entre les objectifs et les instruments (tableau 7.3) reflète dans une large mesure le fait que la politique régionale telle qu'elle existe aujourd'hui n'a pas été bâtie sur des bases entièrement nouvelles mais a évolué à partir des programmes antérieurs (encadré 7.1).

Répartition géographique du budget

Le cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-13 a été conçu dans le but d'acheminer la plupart des ressources aux régions les plus pauvres. L'objectif de convergence s'est vu allouer 82 % du budget régional de l'UE (zones en bleu foncé dans le graphique 7.2). Au cours des négociations, une priorité accrue a été accordée aux régions et pays en retard de développement, en contrepartie d'une réduction de 8 % du budget par rapport à la proposition initiale de la Commission.

La priorité donnée aux régions les plus pauvres ne signifie pas toutefois que celles-ci sont les seules bénéficiaires des fonds de politique de cohésion (tableau 7.4). Les États membres dont le revenu est supérieur à la médiane absorbent 40 % du budget cohésion de l'UE. Une ventilation par pays fait apparaître que les deuxième et troisième bénéficiaires sont l'Espagne et l'Italie, tandis que l'Allemagne vient en cinquième position. Prises ensemble, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne reçoivent un quart du budget total, alors que leur PIB par habitant est supérieur à la moyenne UE. Cette situation reflète à la fois les fortes disparités régionales au sein de ces trois pays et la taille de la population en question (graphique 7.2). En outre, les transferts au titre de la politique de cohésion de l'UE sont plafonnés à un niveau inférieur à 3.8 % du PIB⁴ du pays bénéficiaire sur une base annuelle. Cette disposition, motivée par des problèmes de capacité d'absorption, a pour effet d'ajuster à la baisse l'allocation totale aux pays pauvres et de freiner dans une certaine mesure les économies en expansion.

Si l'on considère les ressources par habitant, le lien entre les enveloppes de financement de cohésion et le revenu est variable (graphique 7.3). Pour les pays relativement riches (ceux dont le PIB par habitant dépasse la médiane de l'UE²⁵), il existe une très forte corrélation entre l'accroissement du revenu et la diminution des financements au titre de la politique régionale de l'UE⁵. En revanche, cette relation est moins étroite dans les pays plus pauvres (graphique 7.3) à cause du plafonnement des transferts. Ainsi, pour un niveau de PIB par habitant comparable, l'Estonie va recevoir un montant de financements régionaux par habitant égal à près d'une fois et demie celui de la Pologne et sensiblement supérieur à ceux de ses voisines baltes.

Le risque est de voir les financements européens en faveur des régions pauvres des pays riches remplacer (au moins partiellement), au lieu de les compléter, les mesures nationales de politique régionale que les pays riches ont les moyens de mettre en œuvre et qu'ils auraient financé avec leurs propres ressources. S'il se produisait, cet « effet d'éviction » engendrerait des

Encadré 7.1. L'importance croissante de la politique de cohésion régionale

Depuis sa naissance en 1957, le traité s'est fixé pour but de réduire les disparités régionales. Deux instruments financiers créés l'année suivante devaient contribuer à cet objectif : le *Fonds social européen* (FSE) et le volet orientation du *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole* (FEOGA). Lors des discussions ayant précédé leur adhésion à la Communauté économique européenne en 1973, l'Irlande et le Royaume-Uni ont négocié l'établissement d'un *Fonds européen de développement régional* (FEDER). Le FEDER a été mis en place en 1975. Le FSE, le volet orientation du FEOGA et le FEDER constituent les « fonds structurels ».

La politique de cohésion a véritablement décollé après l'adhésion du Portugal et de l'Espagne en 1986. La décision a été prise alors d'accroître les financements pour la politique de cohésion et d'adopter une programmation pluriannuelle, avec tout d'abord le « programme Delors I » pour la période 1989-93. La part de la politique régionale dans le budget de l'UE a atteint 31 % en 1993, contre 12 % à peine dix ans plus tôt. Un programme « Delors II » adopté pour la période 1994-99 s'articulait autour des mêmes objectifs que son prédécesseur :

- **Objectif 1** : promouvoir le développement économique des régions en retard, définies comme celles où le PIB par habitant est inférieur aux trois quarts de la moyenne UE. Les deux tiers des fonds structurels européens ont été alloués à cet objectif.
- **Objectif 2** : faciliter la reconversion des régions touchées par le déclin industriel. Cet objectif a reçu 11 % des fonds structurels européens.
- **Objectif 3** : s'attaquer au chômage de longue durée. Les ressources affectées à cet objectif représentaient près d'un dixième des fonds structurels de l'UE.
- **Objectif 4** : aider les travailleurs à s'adapter au changement structurel.
- **Objectif 5** : favoriser la modernisation du secteur agricole.
- **Objectif 6** : appuyer le développement économique des régions à faible densité de population.

Reconnaissant la complexité et le caractère fragmenté de cet éventail d'objectifs, les autorités européennes ont simplifié le cadre de mise en œuvre de la politique de cohésion lorsqu'elles ont établi le programme pluriannuel pour 2000-06, dit « Agenda 2000 ». Trois objectifs reprenaient et redéfinissaient les six objectifs précédents :

- **Objectif 1** : promouvoir le développement économique et l'ajustement structurel des régions en retard.
- **Objectif 2** : faciliter la reconversion des régions touchées par le déclin industriel, la montée du chômage et la baisse de l'emploi.
- **Objectif 3** : favoriser le développement des ressources humaines, notamment dans les régions non couvertes par les deux autres objectifs.

Outre les fonds structurels, les négociations sur le Traité de Maastricht ont abouti en 1994 à la création du Fonds de cohésion, destiné à financer des investissements dans les pays défavorisés. La raison d'être du Fonds de cohésion était d'éviter une situation dans laquelle la discipline budgétaire requise par l'UEM pourrait impliquer un investissement insuffisant en capital public dans les pays de l'UE moins développés. Le plan pluriannuel en cours, intitulé « Politique de cohésion 2007-13 », regroupe les fonds structurels et de cohésion dans un cadre intégré en vue de réaliser les trois objectifs énumérés au tableau 7.3.

Source : Commission européenne, Dall'Erba (2003) et OCDE (2004).

Tableau 7.3. **Les objectifs de la politique de cohésion de l'UE et leur financement pour la période 2007-13**

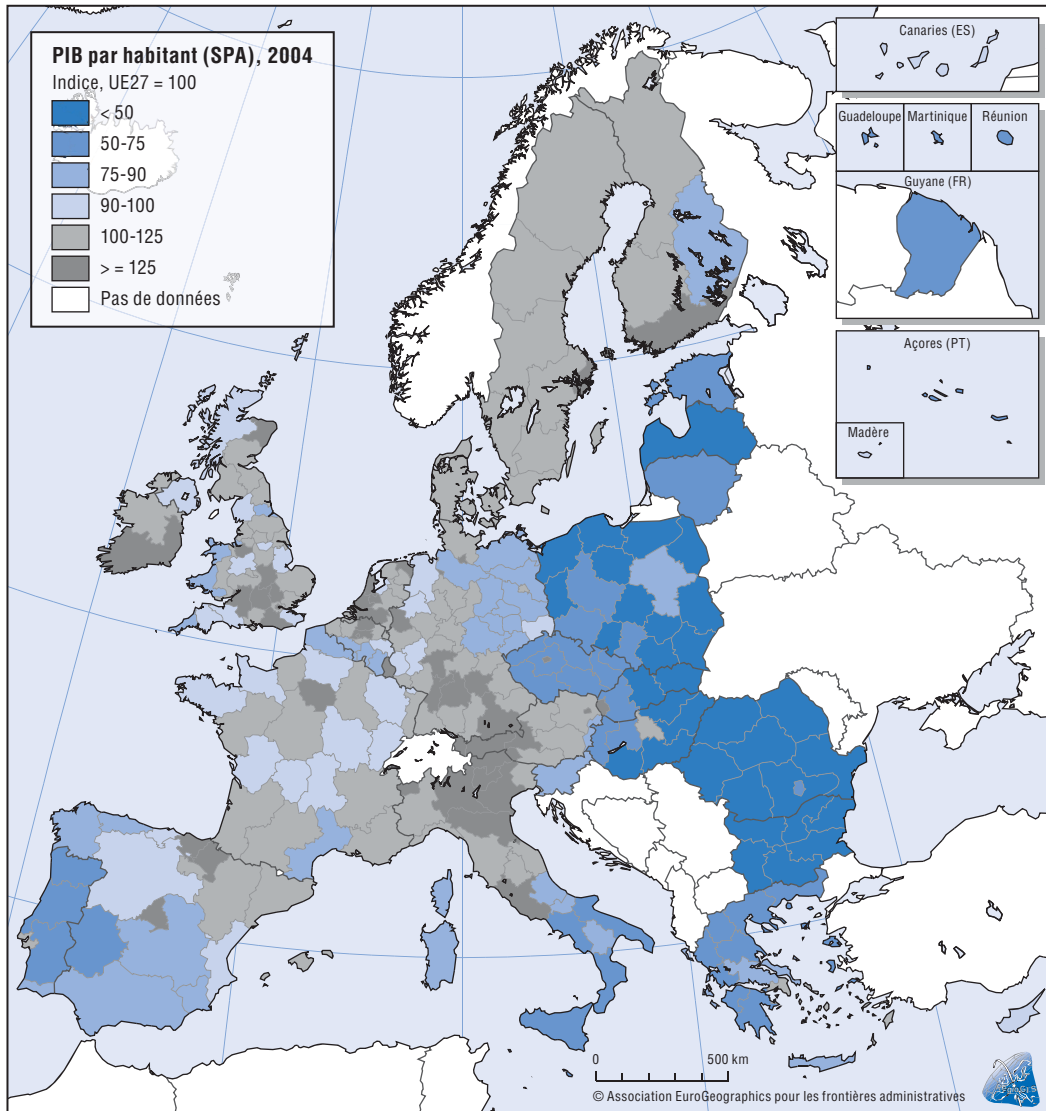
Objectif	Instrument	Critères d'éligibilité	Crédits		Priorités
			Montant (milliards EUR)	Part (%)	
Convergence	FEDER et FSE	Régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE25	177	58	Innovation R-D Entrepreneuriat Société de l'information Initiatives de développement locales
		Régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE15 et supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE25	13	4	Environnement Prévention des risques Tourisme Culture Transport Énergie Éducation Investissement de santé Capital humain Capacité administrative
	Fonds de cohésion	Pays de l'UE ayant un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE25	61	20	Réseaux de transport Environnement, y compris énergies renouvelables
Compétitivité régionale et emploi	FEDER et FSE	Toutes régions non éligibles aux fonds de convergence	49	16	Innovation Économie de la connaissance Environnement Prévention des risques Accessibilité Capital humain
Coopération territoriale européenne	FEDER	Régions frontalières et autres régions impliquées dans la coopération transnationale	8	2	Innovation Environnement Accessibilité

Source : Commission européenne.

pertes sèches considérables (van Roozendaal, 2006). Le cadre de politique régionale de l'UE s'efforce d'atténuer ce risque en fixant des exigences « d'additionnalité ». Les États membres sont convenus d'adhérer au principe selon lequel le financement régional européen ne devrait pas évincer leurs propres mesures nationales. Afin d'évaluer le respect de cette condition, les autorités européennes vérifient que les dépenses nationales annuelles sur des postes qui bénéficient également de financements de cohésion régionale de l'UE ne diminuent pas en termes réels par rapport à leur niveau de la période de programmation précédente. L'un des points faibles de cette approche tient à la possibilité de reclasser certains éléments de dépenses publiques pour assurer une conformité apparente tout en redéployant des crédits vers d'autres secteurs; au demeurant, la règle « pas de baisse en termes réels » n'est guère contraignante dans la plupart des pays de l'UE12, qui affichent une forte croissance.

On peut se demander si, dans l'avenir, les régions relativement pauvres des États membres riches pourront rester éligibles au titre de l'objectif de convergence, les ressources devant être concentrées sur les régions les plus pauvres. Le seuil de 75 %, inchangé depuis la mise en place de la politique de cohésion, se trouve être supérieur de moins de 5 points de pourcentage aux niveaux de PIB de 18 régions de l'UE indiquées dans le graphique 7.4, dont 11 sont situées dans des pays où le PIB par habitant dépasse la moyenne de l'UE25. Toutefois, le soutien financier du budget de l'UE aux pays pauvres est

Graphique 7.2. Régions riches et pauvres



Source : Commission européenne, Direction générale de la politique régionale.

déjà considérable en proportion de leur PIB. Avant d'accroître davantage les financements en faveur de ces pays, il faudrait évaluer leur capacité d'absorption, en prêtant une attention particulière à l'impact potentiel sur la stabilité macroéconomique.

Allocation de fonds à des activités particulières

Répondre à la fois aux objectifs de l'UE et aux besoins locaux

Le mécanisme institutionnel d'affectation des fonds vise à faire en sorte que les activités financées dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE répondent à la fois aux objectifs européens et aux besoins locaux. Cette démarche aboutit à un processus en cascade, qui traduit les grands objectifs du traité en priorités de plus en plus spécifiques, définies dans les règlements du Conseil, les orientations communautaires, les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels (encadré 7.2).

Tableau 7.4. **Crédits des fonds régionaux de l'UE, par pays bénéficiaire**

	Montant aux prix de 2004						Pour mémoire : PIB 2004 par personne ¹
	Objectif de convergence		Total fonds régionaux de l'UE				
	Milliards EUR	EUR par personne dans la région bénéficiaire	Milliards EUR	EUR par personne dans la région bénéficiaire	Part du PIB (%)	Part du total (%)	
Autriche	0.2	159	1.3	161	0.07	0.4	27 600
Belgique	0.6	452	2.0	195	0.09	0.7	26 800
Bulgarie	5.9	753	6.1	768	3.15	2.0	7 100
Chypre	0.2	265	0.6	812	0.56	0.2	18 800
République tchèque	23.0	2 252	23.7	2 323	3.25	7.7	15 900
Danemark	0.0	0	0.5	101	0.04	0.2	27 600
Estonie	3.0	2 221	3.1	2 247	3.31	1.0	11 600
Finlande	0.0	0	1.5	295	0.13	0.5	25 800
France	2.8	1 623	12.7	208	0.10	4.1	24 900
Allemagne	14.3	933	23.5	284	0.14	7.6	24 600
Grèce	17.4	1 585	18.2	1 658	1.34	5.9	18 600
Hongrie	20.2	1 998	22.5	2 210	3.22	7.3	13 600
Irlande	0.0	0	0.8	207	0.06	0.3	31 000
Italie	19.3	1 112	25.6	449	0.25	8.3	24 000
Lettonie	4.0	1 725	4.1	1 749	3.52	1.3	9 700
Lituanie	6.0	1 737	6.1	1 757	3.42	2.0	10 800
Luxembourg	0.0	0	0.1	130	0.02	0.0	54 000
Malte	0.7	1 878	0.8	1 922	2.35	0.2	15 800
Pays-Bas	0.0	0	1.7	105	0.05	0.6	28 200
Pologne	59.0	1 546	59.7	1 562	3.43	19.4	11 100
Portugal	18.3	1 750	19.1	1 847	1.82	6.2	16 400
Roumanie	16.9	778	17.3	795	3.00	5.6	7 300
Slovaquie	9.7	1 796	10.3	1 904	3.30	3.3	12 000
Slovénie	3.6	1 827	3.7	1 874	1.70	1.2	17 900
Espagne	23.8	1 566	31.5	778	0.49	10.2	22 100
Suède	0.0	0	1.7	188	0.08	0.5	26 600
Royaume-Uni	2.6	949	9.5	160	0.07	3.1	26 600

1. En euros, parités de pouvoir d'achat de 2004.

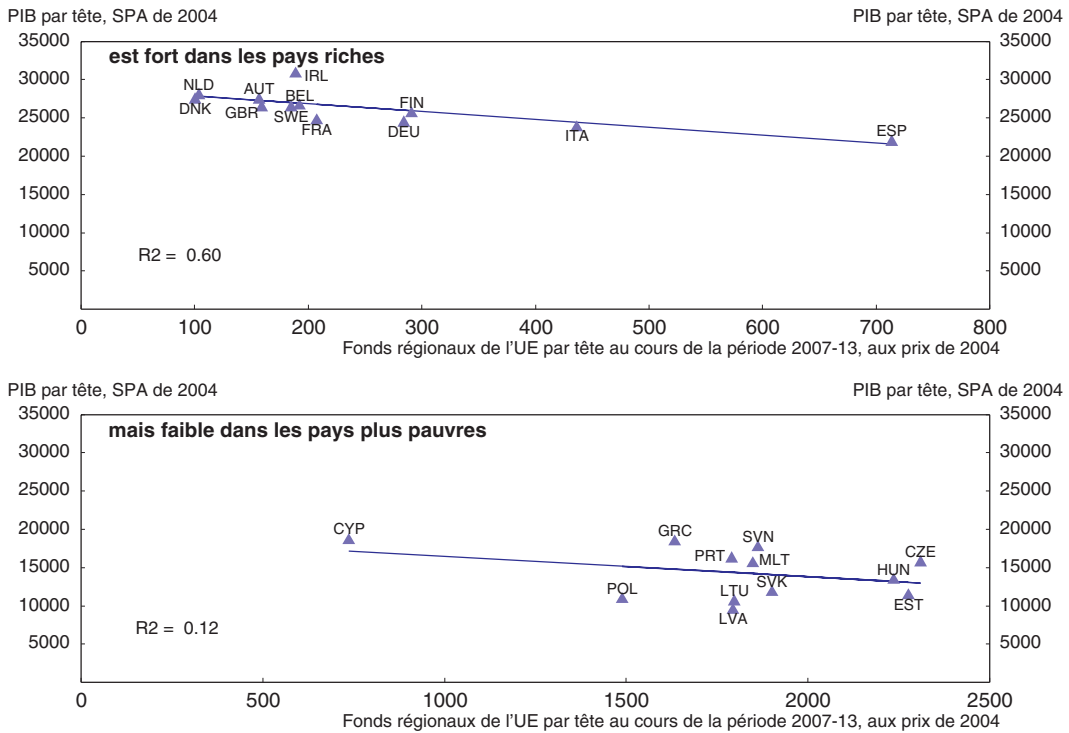
Source : Commission de l'UE.

La Politique de cohésion 2007-13 vise à réduire les disparités régionales, comme le prévoit l'article 158 du traité. Ce faisant, elle conforte la stratégie prioritaire de l'UE pour la croissance et l'emploi (Stratégie de Lisbonne) (chapitre 1). L'outil mis au point pour atteindre cet objectif est le « critère d'affectation de Lisbonne ». Un montant minimum de 60 % des dépenses au titre de l'objectif de convergence et de 75 % des dépenses au titre de l'objectif de compétitivité doit être affecté à des activités que les autorités de l'UE ont désignées comme contribuant aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Une large délégation de pouvoirs aux autorités locales

Un principe clé pour la mise en œuvre de la Politique de cohésion 2007-13 consiste à déléguer pour l'essentiel la gestion des fonds aux autorités nationales et régionales. À vrai dire, le processus d'allocation des fonds confie un rôle important à la Commission dans les premières étapes (encadré 7.2). Mais une fois approuvés les cadres stratégiques de référence nationaux et les programmes opérationnels, il appartient aux autorités nationales et régionales de définir et de financer les différents projets et actions. Les États

Graphique 7.3. Le lien entre niveaux de revenu et allocations de fonds régionaux



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085511581511>

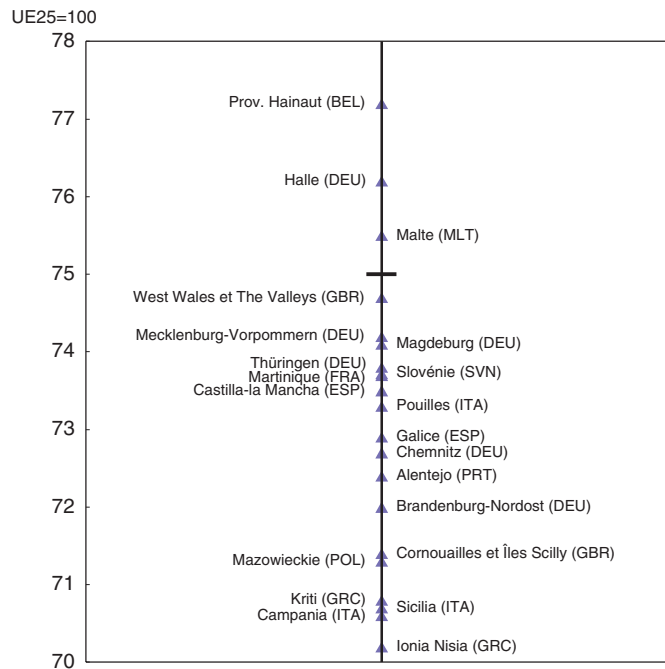
membres doivent respecter un certain nombre de prescriptions en matière de surveillance et d'audit, notamment l'établissement régulier de rapports et des évaluations, et la séparation des compétences en matière de gestion, de certification et d'audit, tandis que le système d'audit de l'État membre doit lui-même être certifié.

La politique de cohésion encourage aussi les bénéficiaires à prendre en main les différents projets et actions (« appropriation locale ») en contribuant à leur financement avec leurs ressources propres. Le taux de cofinancement minimal requis varie suivant l'objectif et le fonds :


- 15 % pour le Fonds de cohésion,
- 25 % pour le FEDER et le FSE au titre des objectifs de convergence et de coopération⁶; et
- 50 % pour le FEDER et le FSE au titre de l'objectif de compétitivité.

La Commission conserve la responsabilité partielle des projets qui dépassent des seuils de coût prédéfinis dans les domaines de l'environnement et du transport. Ces seuils sont de 50 millions EUR pour le transport et de 25 millions EUR pour l'infrastructure environnementale. Les projets dont le coût excède ces seuils sont soumis à une analyse coûts-avantages intégrale et à l'agrément de la Commission.

Graphique 7.4. **Régions proches du seuil d'éligibilité de 75 %**
PIB par habitant, moyenne 2000-02, par rapport à l'UE25



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/08553227258>

Encadré 7.2. Allocation des financements de l'UE pour la Politique de cohésion 2007-13 : un processus en cascade

Quatre règlements du Conseil forment le cadre législatif régissant la politique de cohésion : un règlement général fixant les dispositions générales applicables à tous les fonds et un règlement spécifique pour chaque fonds (FEDER, FSE et Fonds de cohésion). Le 4 juillet 2006, le Parlement européen a approuvé les quatre projets de règlement, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} août 2006. Les procédures d'adoption des règlements exigent un haut degré de consensus.

Les orientations communautaires stratégiques pour la politique de cohésion définissent les grandes lignes régissant l'utilisation des fonds de cohésion de l'UE. Elles sont définies dans une décision du Conseil. Après une année de consultations à partir d'une communication publiée en juillet 2005, la Commission a présenté une proposition qui a été adoptée par le Conseil en octobre 2006.

Conformément aux grandes lignes définies dans les orientations communautaires stratégiques, les pays de l'UE proposent des cadres de référence stratégiques nationaux qui décrivent les modalités suivant lesquelles chaque pays entend mettre en œuvre sur son territoire les priorités de l'UE dans le domaine de la politique régionale. Les cadres de référence stratégiques nationaux sont négociés avec la Commission et adoptés en définitive par celle-ci. Ils doivent être adoptés avant fin 2007.

Pour chaque fonds, des programmes opérationnels définissent ensuite les priorités et les méthodes de gestion gouvernant l'utilisation des ressources correspondantes. Les autorités nationales ou régionales proposent des projets de programmes opérationnels pour agrément par la Commission. Les programmes opérationnels doivent être adoptés avant fin 2007.

Une fois ces étapes franchies et les documents correspondants approuvés par la Commission, les autorités nationales et régionales assurent la gestion des programmes

Chaque année, avant le Conseil européen de printemps, les pays membres et la Commission publient des rapports d'étape sur la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Se montrer à la hauteur d'un objectif ambitieux

Au-delà des simples transferts de revenu : soutenir une croissance endogène

La politique de cohésion a un objectif ambitieux, mais des moyens limités. Réduire les disparités régionales avec un budget équivalent à moins de ½ pour cent de la production de l'UE est une véritable gageure. Si les versements de crédits régionaux étaient de simples transferts de revenu, ils ne contribueraient guère à combler ces écarts. Dans les six pays où les paiements au titre des fonds régionaux vont représenter plus de 3 % du PIB chaque année, le PIB par habitant est inférieur à la moitié de la moyenne de l'UE. Par conséquent, le seul effet mécanique des transferts dans le cadre de la Politique de cohésion 2007-13 réduira de moins d'un dixième l'écart qui sépare ces pays de la moyenne.

Pour atteindre ses objectifs concernant la réduction des disparités régionales, la politique régionale ne doit pas seulement transférer des ressources, mais aussi se focaliser sur les postes de dépenses susceptibles de favoriser la mise en route d'une croissance endogène. Avec le « critère d'affectation de Lisbonne », la Politique de cohésion 2007-13 privilégie les activités axées sur la croissance en allouant les ressources conformément aux orientations définies dans la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi. L'établissement de ce lien entre la politique de cohésion et les grands objectifs économiques de l'Union s'accorde avec une recommandation formulée dans l'*Étude économique de l'OCDE de la zone euro* de 2004.

L'un des points faibles du critère d'affectation de Lisbonne est qu'il ne s'applique pas aux douze pays ayant adhéré à l'Union européenne après 2004, alors même que ceux-ci reçoivent plus de la moitié des financements régionaux de l'UE. Cependant, dans leurs plans d'action nationaux, tous ces pays ont volontairement souscrit au critère d'affectation. C'est là un point encourageant, vu que les nouveaux États membres sont ceux qui ont le plus besoin de réaliser un rattrapage rapide : dans ces pays, il est donc particulièrement important de privilégier les programmes qui stimulent la croissance pour favoriser une pleine intégration au reste de l'Union.

Par ailleurs, dans les quinze pays où le critère de Lisbonne s'applique, il n'aura sans doute qu'un effet limité sur les décisions d'allocation, étant donné l'ampleur de l'éventail d'activités éligibles (encadré 7.3). Polverari et al. (2006) soulignent que, en raison de sa définition très large, le critère de Lisbonne excluait en fait très peu de programmes. Si l'on en juge par les cycles précédents de la politique de cohésion, les investissements en capital humain et physique se montrent plus efficaces que des mesures telles que les subventions à des activités existantes, qui sont jugées prioritaires pour les zones rurales dans les orientations communautaires stratégiques en cours de discussion. Les études récentes estiment dans leur ensemble que la politique régionale devrait accorder un haut degré de priorité à l'investissement dans le capital humain et dans les infrastructures physiques et éviter toute forme de subvention salariale (Badinger et Tondl, 2005; Eckey et Türk, 2006; Fenge et Meier, 2006; Fitz Gerald, 2004).

Soutenir l'intégration économique et les mécanismes de rattrapage

Même avec des taux de rendement substantiels, les fonds de politique régionale ne peuvent assurer qu'une faible part de la convergence escomptée des régions en retard vers la moyenne de l'UE. Analysant l'expérience de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne au cours des années 90, Fitz Gerald (2004) conclut que, si les fonds régionaux de l'UE se sont révélés utiles, la libéralisation des échanges et l'intégration économique au reste de l'Union européenne ont été les principaux moteurs de la convergence dans ces pays.

Encadré 7.3. Activités éligibles en vertu du « critère d'affectation de Lisbonne »

La politique de cohésion 2007-13 considère que les activités sous les postes de dépenses suivants sont susceptibles de répondre aux « critères d'affectation de Lisbonne » parce qu'elles ont été définies comme contribuant à l'une des 24 priorités de la stratégie de Lisbonne* :

- Recherche et développement technologique (R-D), innovation et entrepreneuriat : activités de R-D dans des centres de recherche, infrastructures de R-D, transferts de technologie entre petites et moyennes entreprises (PME), soutien à la R-D dans les PME, services de soutien avancé aux entreprises, assistance aux PME pour la promotion de produits et procédés de production respectueux de l'environnement, investissements en matériel lié à la R-D, autres investissements dans les entreprises, autres mesures visant à stimuler la R-D ou l'esprit d'entreprise dans les PME.
- Société de l'information : infrastructure de télécommunications, équipement en technologies de l'information et des communications (TIC), services et applications destinés aux citoyens et aux PME; autres mesures visant à améliorer l'utilisation des TIC par les PME.
- Transport : chemins de fer, autoroutes, transport multimodal, systèmes intelligents de transport, aéroports, ports, voies navigables intérieures.
- Énergie : réseaux transeuropéens d'électricité, de gaz naturel et de pétrole; énergie renouvelable; efficacité énergétique.
- Protection de l'environnement : promotion du transport urbain propre.
- Capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises : développement de systèmes et de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie, conception et diffusion de pratiques organisationnelles améliorant la productivité.
- Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable : modernisation et renforcement des institutions du marché du travail, mise en œuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail, mesures favorisant la prolongation de la vie professionnelle, soutien à l'emploi indépendant, mesures visant à réduire la discrimination fondée sur le sexe sur le marché du travail et à concilier vie professionnelle et vie privée.
- Améliorer l'intégration sociale des personnes moins favorisées : parcours de retour à l'emploi pour les personnes défavorisées, promotion de la diversité sur le lieu de travail.
- Amélioration du capital humain : réformes des systèmes d'éducation et de formation en vue d'accroître l'employabilité, mesures visant à accroître la participation aux programmes de formation tout au long de la vie, développement des études de troisième cycle et des activités en réseau entre les universités, les centres de recherche et les entreprises.

* Voir CE (2005) pour la liste de ces activités et une description plus détaillée des 24 priorités.

Source : Règlement du Conseil 1083/2006, annexe IV.

Bien qu'elles impliquent des montants limités, les dispositions relatives au logement social inscrites dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13 pourraient dans certaines circonstances entraver la mobilité. En revanche, la mise à disposition de logements sociaux dans les régions en expansion, où une offre déficitaire de logements bon marché freine la croissance, peut dans certains cas favoriser la mobilité. Au cours des programmes précédents de la politique de cohésion, les possibilités d'utiliser les fonds régionaux de l'UE pour réaliser des projets de logements sociaux étaient très limitées. À la suite des négociations sur le programme 2007-13, le logement social est désormais éligible aux financements européens dans les nouveaux États membres, dans des conditions

déterminées et avec un plafonnement du montant global (au maximum 3 % du budget régional total de l'État membre). Cela répond aux objectifs de politique sociale, mais l'un des problèmes est que l'attribution d'un logement social intervient souvent après de longs délais d'attente et que ce droit n'est pas transférable d'une région à l'autre; dans ces conditions, les bénéficiaires seront plus réticents à se rapprocher de régions offrant des possibilités d'emploi plus satisfaisantes.

La politique de cohésion ne peut se montrer efficace pour réduire les disparités régionales que si elle intègre la nécessité d'une évolution des salaires parallèle à celle de la productivité. Si, en association avec les politiques locales et nationales, le versement de fonds au titre de la politique régionale contribue à induire dans les régions bénéficiaires une accélération des salaires plus forte que ne le justifient les gains de productivité, le processus de rattrapage peut ralentir, voire s'interrompre⁷. À cet égard, pour la mise en œuvre de la priorité définie par les orientations communautaires stratégiques, à savoir subventionner la prestation de services publics dans les zones rurales, il conviendra que les salaires versés dans les services subventionnés reflètent le niveau de la productivité locale.

Assurer une mise en œuvre efficace des programmes

Pour réaliser des objectifs ambitieux avec un budget serré, il faut inciter fortement les bénéficiaires à maximiser le rendement des fonds alloués. Un équilibre doit être trouvé entre les avantages de la soumission de rapports détaillés aux bailleurs de fonds (en l'occurrence, la Commission) sur la valeur induite par les différentes activités et les avantages d'une plus grande autonomie de gestion et d'un allègement des formalités administratives. Il est généralement admis qu'un taux de cofinancement élevé améliore cet équilibre : si les décideurs locaux engagent des ressources locales en parallèle avec les fonds de l'UE au profit d'une activité donnée, ils devront montrer à leurs électeurs qu'ils ont utilisé ces crédits à bon escient, ce qui réduira le besoin d'une supervision centrale. Dans sa configuration actuelle, la Politique de cohésion 2007-13 conjugue des exigences de cofinancement faibles (15 % pour le Fonds de cohésion) et un haut degré d'autonomie locale dans l'utilisation des fonds de l'UE. Par conséquent, il y aurait lieu d'améliorer la corrélation entre supervision centrale et autonomie locale de manière à encourager l'efficacité.

Un bon fonctionnement des institutions locales est crucial pour maximiser les avantages de la politique régionale. Au cours des cycles précédents de la politique de cohésion, l'intervention étroite de la Commission dans la gestion des programmes a vivement stimulé l'amélioration de la gouvernance locale, même si elle a été parfois jugée importune par certains (Fitz Gerald, 2004). La situation est aujourd'hui différente : dans le cadre de la Politique de cohésion 2007-13, la gestion des programmes est déléguée aux autorités nationales, régionales et locales. Les orientations communautaires stratégiques pour 2007-13 reconnaissent la nécessité d'une saine gouvernance locale et recommandent que certains fonds régionaux soient utilisés pour financer des activités renforçant les capacités administratives. Des données empiriques montrent que la mise en œuvre de cette recommandation est particulièrement importante : tandis que le débat sur l'efficacité globale de la politique régionale de l'UE est loin d'être clos (voir OCDE, 2004 pour un aperçu général), il apparaît clairement que les fonds régionaux de l'UE ont produit des résultats tangibles dans les secteurs caractérisés par une bonne gouvernance (Ederveen et al., 2006). Dans ce contexte, il est positif de constater qu'un objectif prioritaire de développement des capacités institutionnelles pour les régions en convergence a été inclus dans le cadre de la politique de cohésion 2007-13.

Un autre moyen de favoriser une gestion locale efficiente des fonds régionaux consiste à leur assigner une durée limitée. Par définition, des dates butoirs évitent les retards excessifs et peuvent encourager les bénéficiaires à accélérer les procédures et à adopter des processus plus efficaces. Les autorités européennes ont confirmé la clause prévoyant l'annulation des fonds inutilisés à l'expiration d'un délai de deux ans.

Le financement devrait être lié aux résultats

Certaines régions absorbent des niveaux élevés de financements régionaux depuis de nombreuses années, sans guère de résultats apparents. Cela tient à la fois aux projets retenus et au fait que, dans certains domaines, le développement est entravé non pas par une pénurie de liquidités, mais par les politiques régionales et nationales, notamment les mesures concernant le marché du travail, la protection sociale et la réglementation (OCDE, 2004). Les ressources sont rares et plus fortement sollicitées depuis l'entrée dans l'Union de 12 pays relativement pauvres. L'efficacité de la politique régionale pourrait s'améliorer si une plus grande partie du financement était liée aux résultats; des ressources seraient alors retirées de régions où elles sont peu productives et redéployées dans les régions où les rendements sont les plus élevés. Plusieurs actions sont possibles à cet effet :

- *Clauses de caducité automatique.* Les programmes devraient avoir une durée limitée et être soumis à une évaluation attentive au regard de critères objectifs, de préférence par un organisme indépendant. Les programmes qui ne satisfont pas à des objectifs prédéterminés devraient être interrompus. Au cours de la période 2000-06, les programmes de développement régional financés par l'UE ont fait l'objet d'une évaluation *ex ante*, d'un examen à mi-parcours et d'une évaluation *ex post*. Les données disponibles laissent à penser que cette procédure a contribué à améliorer la gouvernance aux niveaux local et régional (OCDE, 2006). Il serait utile d'associer ce processus à des clauses de caducité.
- *Réserve de performance communautaire.* Des fonds pourraient être mis en réserve, de telle sorte que les régions qui ne satisfont pas à des critères de performance mesurables (par exemple un accroissement déterminé du PIB par habitant ou du taux d'emploi) perdront une partie de leur financement, ces ressources étant reversées dans une réserve communautaire pour réattribution aux régions qui répondent aux critères. Dans la période de financement actuelle, il existe une réserve nationale au titre des résultats, mais ce n'est pas exactement le même dispositif. Il consiste à mettre en réserve 3 % des ressources allouées au titre des objectifs de convergence et de compétitivité régionale, les fonds devant être débloqués en 2011 si un pays respecte des critères déterminés. Autrement dit, 3 % des fonds pour chaque pays sont en fin de compte mis en réserve. Mais cette réserve est d'un montant trop faible pour avoir une réelle incidence, elle a un caractère facultatif et elle est constituée à l'échelon national, de sorte que les fonds ne sont pas redistribués à d'autres pays. De plus, elle marque un recul par rapport à la réserve de performance de la période 2000-06 : le dispositif précédent était plus consistant (4 % des financements) et obligatoire.
- *Récompenser la réussite.* Pendant chaque période de financement, les crédits pourraient croître en fonction du PIB par habitant au lieu d'être alloués sous forme de montants fixes. De la sorte, une région en croissance verrait son financement augmenter automatiquement. Toutefois, pour le passage d'une période de financement à l'autre, les dispositions actuelles devraient s'appliquer, de façon que les régions qui sortent de la pauvreté grâce à leur propre croissance ne bénéficient plus de financements au titre du programme de cohésion.

Conclusions

Réduire les disparités régionales avec l'équivalent de moins de ½ pour cent de la production de l'UE est une véritable gageure. À la faveur des réformes qui ont accompagné l'élaboration du cycle 2007-13 de la politique régionale, des progrès substantiels ont été accomplis vers l'amélioration de l'efficacité de la politique régionale, dans le sens des recommandations de l'*Étude économique de l'OCDE de la zone euro* de 2004 (tableau 7.5). Pour aller plus loin, il faudra concentrer des ressources limitées sur les régions qui en ont le plus besoin, cibler les dépenses sur les postes qui génèrent les rendements les plus élevés et maximiser l'efficacité. L'encadré 7.4 résume les recommandations formulées à cet effet.

Tableau 7.5. **Progrès dans la mise en œuvre des recommandations de l'Étude 2004**

Recommandation	Mesure prise
Allouer les fonds régionaux aux pays et régions qui en ont le plus besoin	Certaines mesures ont été prises dans le sens d'un ciblage plus étroit sur les régions pauvres.
Harmoniser les programmes de développement régional avec le cadre de politique économique de l'UE	Dans les pays de l'UE15, une part minimum des dépenses de politique régionale financées par l'UE doit être affectée aux secteurs désignés dans la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi (stratégie de Lisbonne).
Les dépenses de l'UE au titre du développement régional devraient être subordonnées à la capacité de la région d'affecter ou d'absorber les crédits de façon appropriée	Un système d'incitations a été mis en place, mais seulement à titre volontaire. Le développement des capacités institutionnelles est l'une des priorités du cadre de la politique de cohésion 2007-13.
Limiter la disponibilité des fonds dans le temps	Une clause d'annulation des crédits inutilisés instaurée en 2000 a été confirmée pour la période de programmation 2007-13.
Ouvrir davantage l'agriculture à la concurrence étrangère	Voir le chapitre 6.

Encadré 7.4. **Recommandations concernant la politique de cohésion régionale**

Étant donné que le cadre de la politique de cohésion pour 2007-13 a été adopté et est en cours d'application, les recommandations suivantes pourraient être étudiées pour l'avenir :

- Veiller à ce que les ressources soient allouées de la manière la plus efficace. À cet effet, on pourrait :
 - ❖ Mettre en place des clauses de caducité automatique et des évaluations indépendantes des projets, de façon que les programmes non performants soient supprimés.
 - ❖ Créer une réserve de performance communautaire pour réaffecter des fonds aux projets dont les retombées sont les plus substantielles.
 - ❖ Le « critère d'affectation de Lisbonne » devrait couvrir tous les pays de l'UE et la liste des activités éligibles devrait être réduite, l'accent étant mis davantage sur les investissements dans le capital humain et dans des projets d'infrastructure critiques. Les aides d'État à la grande industrie ne devraient pas être éligibles.
- La politique régionale devrait stimuler les possibilités d'emploi dans chaque région, sans créer d'obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. Les financements régionaux de l'UE pour des projets de logements sociaux devraient être limités et soumis à la condition que les pays destinataires garantissent la mobilité géographique des bénéficiaires (lorsque le déménagement est motivé par un nouvel emploi).
- Dans les pays éligibles au Fonds de cohésion, un taux de cofinancement minimum plus élevé que le taux actuel de 15 % ou une participation plus active de la Commission à la gestion des programmes renforcerait l'incitation à optimiser les ressources. Les autorités de l'UE devraient :
 - ❖ Veiller à ce que les activités destinées à améliorer les capacités administratives bénéficient d'un haut degré de priorité lors de l'allocation des fonds; et
 - ❖ Suivre de près la sélection et l'exécution des projets pour faire en sorte que les bénéficiaires fassent le meilleur usage possible des fonds.

Notes

1. Voir par exemple l'analyse des publications pertinentes dans l'*Étude économique* de l'OCDE sur la zone euro de 2004, ainsi que Eckey et al., (2006) et De Siano et al., 2006.
2. Dans ce chapitre, le terme « politique régionale » est utilisé comme synonyme de « politique de cohésion » (dans la terminologie de Bruxelles, la politique régionale est une composante de la politique de cohésion).
3. Article 267 du traité établissant la Communauté européenne.
4. Le plafond varie en fonction du niveau de revenu du pays, sur une échelle mobile allant de 3.7893 % pour les pays dont le RNB par habitant est inférieur à 40 % de la moyenne de l'UE25, à 3.2398 % pour ceux qui se situent dans la fourchette de 70-75 %.
5. Compte tenu des données de ces graphiques, une régression utilisant le logarithme du financement régional par habitant comme variable dépendante et le logarithme du PIB par habitant comme variable indépendante donne un coefficient de pente de -5.1 pour les pays riches et un coefficient statistiquement non significatif de -0.4 pour les pays pauvres. Les coefficients R^2 sont respectivement de 0.60 et 0.12.
6. Ce critère de cofinancement est abaissé à 20 % pour les financements du FEDER et du FSE au titre de l'objectif de convergence dans les pays qui sont éligibles au Fonds de cohésion.
7. L'Irlande dans les années 80 constitue un exemple à cet égard (Fitz Gerald, 2004).

Bibliographie

- Badinger, H. et G. Tondl (2005), « The Factors Behind European Regional Growth: Trade, Human Capital and Innovation », *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, vol. 25, n° 1.
- Boldrin, M. et F. Canova (2001), « Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies », *Economic Policy*, avril.
- CE (2005), *Ligne directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008*, Communication au Conseil européen de printemps, Bruxelles.
- Dall'Erba, S. (2003), « European Regional Development Policies: History and Current Issues », miméo de University of Illinois at Urbana-Champaign, mai.
- De Siano, R. et M. D'Uva (2006), « Club Convergence in European Regions », *Applied Economics Letters*, vol. 13.
- Eckey, H.F. et M. Türck (2006), « Convergence of EU Regions: a Literature Report », *Economic Discussion Papers of the University of Kassel Institute for Economic Studies*, n° 80/06, Kassel.
- Ederveen, S., H. de Groot et R. Nahuis (2006), « Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of Regional Policy », *Kyklos*, vol. 59, n° 1.
- Fenge, R. et V. Meier (2006), « Subsidies for Wages and Infrastructure: How to Restrain Undesired Immigration? », *CESifo Working Paper*, n° 1741.
- Fitz Gerald, J. (2004), « Lessons from 20 Years of Cohesion », *Economic and Social Research Institute Working Papers*, n° 159, Dublin.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Paris.
- OCDE (2006), « Workshop on the Use of Indicators for Effective Regional Development Policies: Lessons from OECD Country Cases », GOV/TDPC/RD(2006).
- Polverari, L. et al. (2006), « The National Strategic Reference Frameworks: Myth and Reality », document présenté lors de la 10^e Conférence anniversaire du IQ-Net, 27-28 juin, Hampden Park.
- Van Roozendaal, G. (2006), « Regional Policy in the Americas: the EU Experience as a Guide for North-South Integration », *Intereconomics*, mai-juin.

Chapitre 8

Supprimer les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs

La libre circulation des personnes est un objectif clé de l'Union européenne dans la mesure où elle renforce le sentiment de citoyenneté européenne et favorise le fonctionnement de l'économie de l'UE. Ce chapitre examine les tendances récentes en matière de mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'Union, en accordant une place particulière aux migrations en provenance des nouveaux États membres. Il aborde ensuite la question de savoir comment les réformes des politiques peuvent contribuer à aplanir les obstacles à la mobilité des travailleurs d'un pays de l'UE à un autre.

Le Traité de Rome a consacré la liberté de circulation des personnes en en faisant l'une des « quatre libertés » garanties dans le marché unique. Le motif était principalement d'ordre politique, la mobilité étant considérée comme un puissant moyen de favoriser le développement d'une identité européenne. L'Union européenne se focalise particulièrement sur la mobilité transfrontière des travailleurs, thème auquel le traité dédie un chapitre entier. L'importance de cet objectif a été récemment illustrée par la décision de proclamer 2006 « Année européenne de la mobilité des travailleurs ».

Outre ce motif politique, la mobilité des travailleurs peut être source d'avantages importants pour l'économie, et la mobilité géographique de la main-d'œuvre est aussi un important objectif de la stratégie de Lisbonne, pour les raisons suivantes :

- Premièrement, elle peut rendre le marché du travail plus efficient par une meilleure adéquation des offres et des demandes d'emploi dans l'ensemble de l'Union.
- Deuxièmement, elle constitue, pour les membres de l'union monétaire, un précieux mécanisme d'ajustement face aux chocs asymétriques.
- Troisièmement, dans les pays où rien ne fait obstacle à leur emploi, les immigrés peuvent faire baisser le chômage structurel en abaissant le salaire minimum accepté des travailleurs locaux. Les immigrés peuvent aussi cibler des régions et de secteurs où la demande de main-d'œuvre est forte, atténuant ainsi les tensions sur le marché du travail. Ces deux effets « mettent de l'huile dans les rouages du marché du travail » et font baisser le taux de chômage structurel (Borjas, 2001; Saleheen et Shadforth, 2006; Blanchflower *et al.*, 2007). Mais on peut aussi observer l'effet inverse : dans ce cas, la conjugaison de coûts minimum de main-d'œuvre élevés et de transferts sociaux élevés engendre des pièges du chômage.
- Quatrièmement, les pays d'émigration peuvent tirer parti de la mobilité de leur main-d'œuvre. Les migrants qui reviennent après avoir acquis du capital humain dans des pays plus avancés peuvent doper la productivité (Heinz et Ward-Warmedinger, 2006). Les envois de fonds des émigrés peuvent aussi représenter une source de revenu non négligeable pour les membres de leur famille restés dans le pays d'origine. De surcroît, l'émigration peut servir de mécanisme d'ajustement à la suite d'une dégradation de la demande de main-d'œuvre locale.

Schémas de mobilité des travailleurs en Europe¹

Tendances générales

Les immigrés d'âge actif vivant dans les pays de l'UE sont pour la plupart d'origine extracommunautaire et non originaires d'un autre État membre de l'Union (tableau 8.1). La Belgique, l'Irlande et le Luxembourg sont les seuls pays de l'UE où les ressortissants d'autres pays de l'Union sont plus nombreux que les ressortissants de pays tiers. Globalement, les immigrés extracommunautaires représentent 3.4 % de la population d'âge actif de l'UE25.

Tableau 8.1. **Part d'étrangers d'âge actif dans les pays de l'UE¹**
En pourcentage de la population d'âge actif, 2005

Pays de résidence	Ressortissants de			Pays de résidence	Ressortissants de		
	UE15	UE10	Hors UE25		UE15	UE10	Hors UE25
UE10	0.1	0.1	0.5	Irlande	2.7	1.9	2.7
UE15	1.5	0.3	4.0	Italie	..	..	..
UE25	1.2	0.3	3.4	Lettonie	..	..	(0.4)
Autriche	1.7	1.4	7.1	Lituanie	..	..	(0.4)
Belgique	4.4	0.3	2.8	Luxembourg	32.9	(0.2)	3.2
Chypre	5.5	(0.3)	7.4	Malte	1.1	..	1.7
République tchèque	(0.0)	0.3	0.4	Pays-Bas	1.3	0.1	2.6
Danemark	0.9	(0.2)	2.5	Pologne	..	..	0.1
Estonie	..	..	8.4	Portugal	0.4	..	2.6
Finlande	0.3	0.3	3.1	République slovaque	..	(0.1)	(0.1)
France	1.8	0.1	3.6	Slovénie	..	..	(0.4)
Allemagne	1.9	0.6	5.4	Espagne	1.2	0.2	8.4
Grèce	0.2	0.4	5.3	Suède	2.0	0.3	3.1
Hongrie	(0.1)	..	0.5	Royaume-Uni	1.7	0.4	4.0

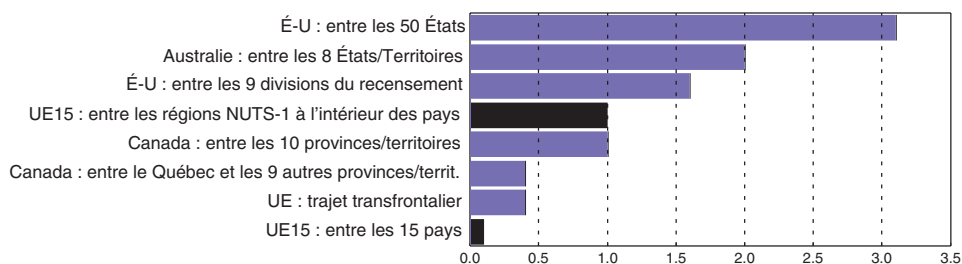
Note : Les chiffres entre parenthèses sont entachés d'une grande incertitude en raison de la faible taille de l'échantillon.

1. À la suite de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE, les pourcentages d'étrangers communautaires et extracommunautaires seront sensiblement modifiés dans le cas de l'Espagne et de l'Italie.

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, résultats du printemps.

D'après les statistiques de la population active (qui sont entachées d'une très grande incertitude)², la mobilité à l'intérieur de l'UE est beaucoup plus faible : en effet, 1½ pour cent seulement des ressortissants des pays de l'UE en âge de travailler vivent dans un autre pays de l'Union que le leur (tableau 8.1). En moyenne, entre 2000 et 2005, les frontières intérieures de l'UE n'ont été franchies que par 0.1 à 0.3 % de la population d'âge actif chaque année, encore que la mobilité géographique à l'intérieur des États membres de l'UE soit en moyenne plus élevée, de l'ordre de 1 %, taux comparable à celui observé dans les provinces canadiennes (graphique 8.1)³. D'après des observations ponctuelles et d'autres données, les taux de migration de certains pays figurant au tableau 8.1 pourraient être inférieurs à la réalité, et les migrations auraient augmenté depuis 2005 dans les pays ayant connu une croissance rapide comme le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande. Au Royaume-Uni, par exemple, les données provenant du système d'immatriculation des travailleurs conduisent à penser qu'un demi-million de migrants originaires des nouveaux

Graphique 8.1. **Mobilité annuelle transfrontalière de la main-d'œuvre**
En pourcentage de la population d'âge actif, 2000-05



Source : US Census Bureau, *Current Population Survey*; Eurostat, *Statistiques de la population active*; Statistique Canada; OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2.

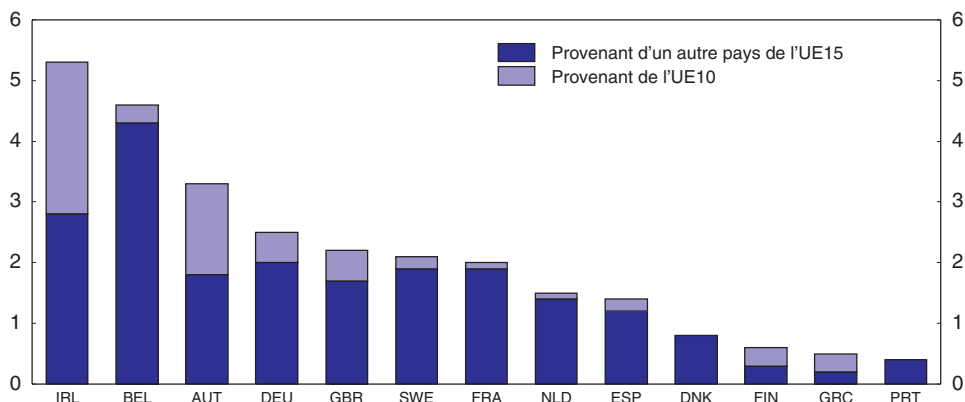
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/085540256230>

États membres (soit 1.2 % de la population d'âge actif du Royaume-Uni) sont entrés dans le pays entre mai 2004 et fin 2006 (Blanchflower et al., 2007)⁴. En Espagne, selon les statistiques publiées récemment par le Bureau économique du président du gouvernement (2006) les immigrés originaires d'autres États membres de l'UE représentaient 1.8 % de la population d'âge actif en 2006 (contre 1.4 % d'après les statistiques de la population active de 2005 comme le montre le tableau 8.1). En Irlande, la proportion d'immigrés originaires des nouveaux États membres dans la population d'âge actif est montée à 2.8 % au deuxième trimestre 2006 (Irish Central Bank, 2007).


Migrations limitées en provenance des nouveaux États membres

En dépit de la crainte largement répandue d'un dumping social et de l'afflux massif de ressortissants des nouveaux États membres à la suite des récentes vagues d'élargissement (Sinn et Ochel, 2003), la part de travailleurs des pays de l'UE10 demeurerait très faible dans la plupart des pays de l'UE15 en 2005 (graphique 8.2). Et même si, en 2006, les flux d'entrées de travailleurs originaires de l'UE10 ont pu être importants dans certains pays (voir plus haut), ils ne le sont vraisemblablement pas au point de modifier le constat de la faible présence de travailleurs de l'UE10 dans la plupart des pays de l'UE15. L'Irlande et l'Autriche constituent deux exceptions, ce qui indique que des facteurs particuliers y sont en jeu. Conjugué à une politique d'ouverture aux travailleurs de l'UE10 (voir plus loin), l'essor économique de l'Irlande a attiré de très nombreux immigrants originaires de ces États, mais la solidité de l'économie irlandaise a aussi agi comme un aimant pour de nombreux travailleurs mobiles originaires des pays de l'UE15 (graphique 8.2). En Autriche, les liens très anciens unissant ce pays aux nouveaux États membres et l'existence de frontières communes avec quatre d'entre eux expliquent en grande partie pourquoi les immigrés originaires de l'UE10 constituent une part importante de la population, en dépit des restrictions que le pays avait imposées. Le cas de la Suède a largement dissipé les craintes de dumping social : bien qu'elle ait ouvert ses frontières et son généreux système de protection sociale aux travailleurs provenant de l'UE10, la part de ces migrants dans sa population d'âge actif est restée extrêmement faible. D'après les statistiques de l'Enquête

Graphique 8.2. Stock de travailleurs mobiles dans les pays de l'UE15
En pourcentage de la population d'âge actif du pays de destination, 2005



Source : Eurostat et calculs de l'OCDE.

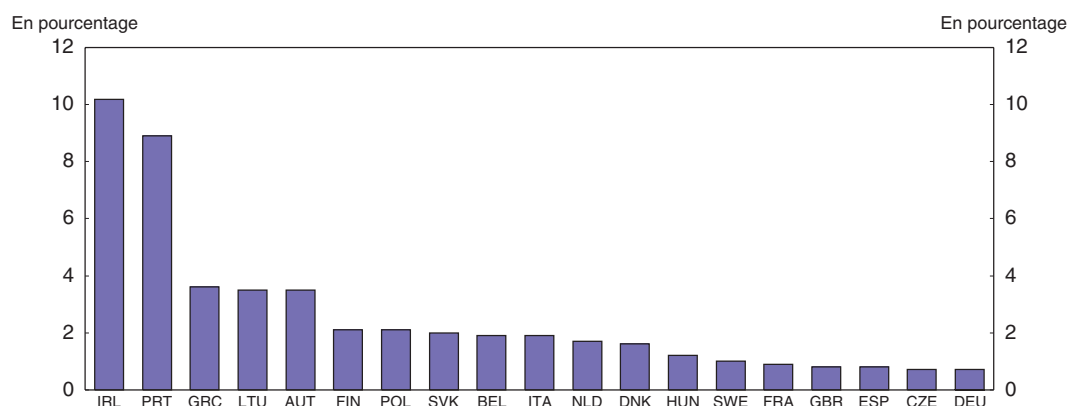
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085542573310>

sur les forces de travail (EFT) pour 2005, le nombre d'immigrés provenant de l'UE15 demeurait supérieur à celui des immigrés originaires des 10 nouveaux membres dans les 15 pays en question, sauf en Grèce.

Si les migrations en provenance des nouveaux États membres n'ont pas submergé la « vieille Europe », elles n'ont pas non plus laissé la « nouvelle Europe » exsangue. En 2005, les émigrés provenant des pays de l'UE15 ne représentaient qu'une faible part de la population d'âge actif des pays d'origine dans tous les pays de l'UE10 sauf en Lituanie (graphique 8.3). Jusqu'à présent, les migrations au départ des pays de l'UE10 n'ont pas atteint les niveaux observés en Irlande ou au Portugal (graphique 8.3). De surcroît, comme le prévoyait l'étude OCDE (2001), la plupart des pays de l'UE10 ont attiré un nombre significatif de migrants en provenance de leurs voisins de l'Est. Hormis en Lituanie où l'émigration nette a été forte, les pays de l'UE10 ont donc enregistré de très faibles flux nets d'émigration (Estonie, Lettonie, Pologne), voire des flux nets d'immigration⁵.

Graphique 8.3. **Travailleurs résidant ailleurs**

Citoyens de l'UE actifs dans un autre pays de l'UE, 2005¹



1. En pourcentage de la population d'âge actif du pays d'origine.

Source : Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085587050685>

La migration journalière : une autre forme de mobilité

Faire chaque jour l'aller-retour entre le pays où l'on travaille et celui où l'on réside est une alternative à la migration permanente dans un autre pays que le sien. Cette solution permet aux employeurs d'exploiter l'offre de main-d'œuvre au-delà de leurs marchés du travail locaux. En 2005, 0,4 % de la population d'âge actif de l'UE faisait ainsi la navette entre deux États membres. La Slovaquie est de loin le pays qui affiche le taux de migration alternante le plus élevé (si on se place dans l'optique des pays de départ) : plus de 5 % de sa population d'âge actif fait ainsi la navette pour aller travailler, principalement vers les pays voisins que sont la République tchèque et l'Autriche. Parmi les pays de départ, c'est la Belgique qui affiche le taux le plus élevé de l'UE15 (soit 2,5 %). Parmi les pays de destination, le Luxembourg est de loin le pays où la proportion de travailleurs transfrontaliers dans la population active est la plus forte (35 % en 2005)⁶.

Caractéristiques des travailleurs mobiles

Les travailleurs mobiles depuis peu (définis comme des étrangers d'âge actif occupés, vivant dans leur pays de résidence actuel depuis moins de 5 ans) sont, en moyenne, plus jeunes que le reste de la population d'âge actif (tableau 8.2). La tendance est particulièrement marquée chez les migrants de l'UE10, près de 4 sur 5 étant âgés de moins de 35 ans. Autre caractéristique des travailleurs mobiles depuis peu : une probabilité plus forte d'être célibataire ou d'avoir moins d'enfants que la population d'âge actif générale. Ces caractéristiques n'ont rien de surprenant dans la mesure où il est plus facile pour des jeunes sans liens familiaux de franchir les frontières. Les femmes constituent environ la moitié des migrants provenant des nouveaux États membres, et 43 % des travailleurs mobiles de l'UE15 (proportion très proche de la part des femmes dans la population active de l'UE15).

Tableau 8.2. **Emploi des travailleurs mobiles depuis peu, par âge, niveau d'instruction et profession**

En pourcentage du total, 2005

	Travailleurs mobiles originaires de l'UE15	Travailleurs mobiles originaires de l'UE10	Travailleurs mobiles extracommunautaires	Emploi global dans l'UE15
Groupe d'âge				
15-24 ans	12	27	19	12
25-34 ans	48	51	46	24
35-64 ans	40	22	35	64
Niveau d'instruction				
Faible	15	15	36	27
Moyen	41	63	40	47
Élevé	44	22	24	26
Catégorie professionnelle				
Non manuel hautement qualifié	55	16	20	40
Non manuel faiblement qualifié	24	28	25	26
Manuel qualifié	12	27	21	25
Tâches peu qualifiées	9	30	35	10

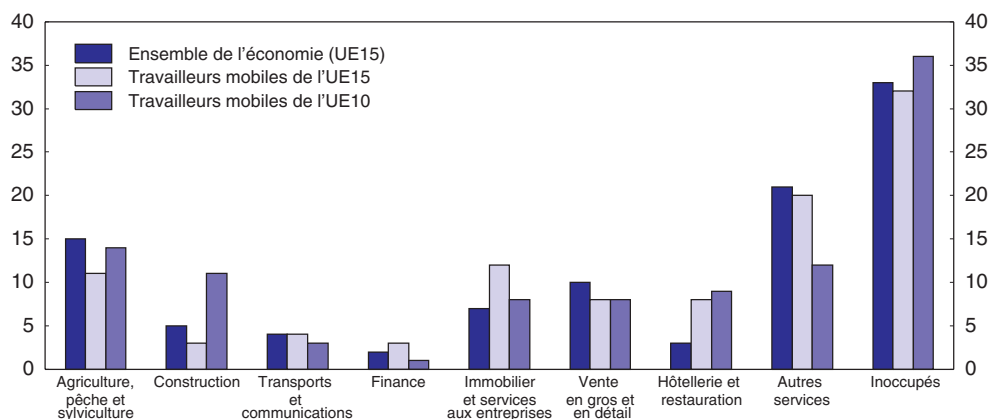
Note : Les travailleurs mobiles depuis peu se définissent comme des étrangers d'âge actif occupés, vivant dans leur pays de résidence actuel depuis moins de 5 ans.

Source : Eurostat, EFT, résultats de l'enquête de printemps.

Du fait, en partie, de leur jeune âge, les travailleurs mobiles affichent en moyenne des niveaux d'instruction supérieurs à ceux de la population active qu'ils rejoignent. Les diplômés de l'enseignement supérieur représentent une part bien plus grande des migrants de l'UE15 que de l'ensemble de la population occupée de ces 15 pays (tableau 8.2). Il n'en va pas de même des migrants de l'UE10 pour lesquels la probabilité d'avoir suivi des études supérieures est légèrement plus faible que pour les travailleurs de l'UE15. Généralement, les migrants de l'UE10 possèdent des qualifications intermédiaires. Il n'en reste pas moins qu'ils sont plus susceptibles d'exercer des métiers peu qualifiés que les travailleurs locaux.

La répartition par profession des travailleurs mobiles est différente de celle de la population active locale. Les travailleurs mobiles originaires des anciens comme des nouveaux États membres sont relativement nombreux dans l'hôtellerie-restauration (graphique 8.4). Dans certains secteurs, il existe des différences entre migrants de l'UE15 et de l'UE10 : la probabilité de travailler dans les secteurs des services aux entreprises et de l'immobilier est

Graphique 8.4. Profession de ceux qui sont récemment venus à l'UE15
En pourcentage de la population d'âge actif de l'UE15, 2005



Source : Eurostat et calculs de l'OCDE.

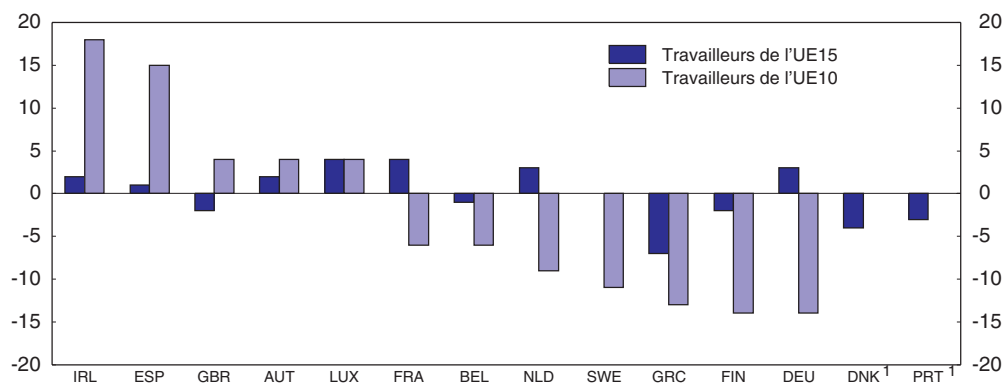
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085615375221>

plus forte pour les travailleurs mobiles de l'UE15 alors que les immigrés originaires de l'UE10 sont surreprésentés dans le bâtiment. Autre différence, importante et liée au phénomène précédent : la majorité des travailleurs mobiles de l'UE15 exercent des métiers hautement qualifiés alors qu'une majorité de travailleurs mobiles de l'UE10 accomplissent des tâches manuelles ou peu qualifiées. La probabilité d'être surqualifiés par rapport à l'emploi qu'ils occupent est donc plus forte pour eux.

Résultats sur le plan professionnel des travailleurs mobiles de l'UE

Mesurés en taux d'emploi, les résultats sur le plan professionnel des travailleurs mobiles de l'UE15 soutiennent bien la comparaison avec ceux de la population d'âge actif globale. L'écart entre les deux taux d'emploi est inférieur à 5 points de pourcentage dans tous les pays de l'UE15 sauf en Grèce (graphique 8.5). La situation est nettement plus contrastée en ce qui concerne les travailleurs originaires des nouveaux États membres. En

Graphique 8.5. Taux d'emploi des travailleurs mobiles
Écart par rapport au taux d'emploi national dans le pays de destination, 2005



1. Pas de données concernant les travailleurs de l'UE10 présents au Danemark et au Portugal.

Source : Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085678137638>

Irlande et en Espagne, les travailleurs de l'UE10 affichent un taux d'emploi très nettement supérieur à celui de la population d'âge actif globale. En revanche, en Allemagne, en Finlande, en Grèce et en Suède, leur taux d'emploi est sensiblement inférieur.

Les politiques

À elle seule, la liberté fondamentale inscrite dans le traité ne suffit pas à conférer aux travailleurs la véritable liberté de circulation au sein de l'Union européenne. Premièrement, les barrières linguistiques et culturelles jouent à l'évidence un rôle. Deuxièmement, les travailleurs originaires des nouveaux États membres se heurtent encore à des obstacles manifestes entravant leur mobilité à l'intérieur de l'Union. Troisièmement, même si chaque État membre leur accorde le droit de travailler, les ressortissants des pays de l'UE se heurtent à des obstacles comme les différences de règles régissant la couverture sociale, l'acquisition des droits à pension professionnelle, la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles et le droit à un logement social. Quatrièmement, les dispositions de politique intérieure, concernant le marché immobilier en particulier, peuvent aussi freiner la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE. Parmi ces entraves, le reste de ce chapitre analyse les principaux obstacles imputables aux politiques.

Restrictions explicites visant les travailleurs originaires des nouveaux États membres

Les traités d'élargissement permettent aux États membres de l'UE15 de limiter les flux d'immigration de travailleurs provenant des nouveaux États membres. Des restrictions peuvent ainsi être imposées aux travailleurs originaires de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovénie et de la Slovaquie (groupe qui sera désigné ci-après comme « pays de l'UE8 ») ainsi qu'à ceux provenant de Bulgarie et de Roumanie⁷. Les mesures de restriction peuvent être maintenues pendant une période pouvant aller jusqu'à 7 ans après l'entrée des nouveaux États membres dans l'Union, c'est-à-dire jusqu'en mai 2011 pour les pays de l'UE8, et décembre 2013 pour la Roumanie et la Bulgarie. Dans la plupart des pays qui les appliquent, ces mesures impliquent que les autorités nationales ne permettront aux ressortissants des nouveaux États membres de travailler qu'après un « examen préalable de la situation du marché du travail » dont l'objectif est précisément de s'assurer que leur embauche ne supprimera pas d'emplois locaux. Même si, à l'exception de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la Suède, la grande majorité des anciens États membres ont choisi, dans un premier temps, d'imposer des mesures de restriction, un certain nombre d'entre eux les ont assouplies dans la seconde phase ayant débuté en mai 2006 (tableau 8.3). De leur côté, les nouveaux États membres ont la possibilité de mettre en place des obstacles par voie de réciprocité, mais à la date de mars 2007, seule la Hongrie l'avait fait⁸.

Transférabilité des droits à la sécurité sociale

Une législation a été adoptée dès 1958 pour assurer, entre autres, la transférabilité des droits à la sécurité sociale dans l'ensemble de l'UE. La réglementation correspondante a été actualisée régulièrement, la dernière fois en 2004, pour en élargir la portée et clarifier les règles d'application. Dans son esprit, cette législation est simple : les travailleurs mobiles et leur famille bénéficient de la couverture sociale et sont tenus de payer les cotisations correspondantes dans le pays hôte⁹. En l'absence de régimes nationaux harmonisés, la législation de l'UE sur la sécurité sociale vise à faire en sorte que les travailleurs emportent

Tableau 8.3. **Un certain nombre de pays de l'UE15 imposent encore des restrictions aux travailleurs originaires des nouveaux États membres**

	Admission de travailleurs de l'UE8		Admission de travailleurs de Bulgarie et de Roumanie ¹
	De mai 2004 à avril 2006	De mai 2006 à avril 2009	2007-08
Autriche	Restreinte	Restreinte	Restreinte
Belgique	Restreinte	Restreinte	Restreinte
Danemark	Restreinte	Restreinte	Restreinte
Finlande	Restreinte	Libre	Libre
France	Restreinte	Restreinte ²	Restreinte ²
Allemagne	Restreinte	Restreinte	Restreinte
Grèce	Restreinte	Libre	Restreinte
Irlande	Libre	Libre	Restreinte
Italie	Restreinte	Libre ³	Restreinte ⁴
Luxembourg	Restreinte	Restreinte	Restreinte
Pays-Bas	Restreinte	Libre ⁵	Restreinte
Portugal	Restreinte	Libre	Restreinte
Espagne	Restreinte	Libre	Restreinte
Suède	Libre	Libre	Libre
Royaume-Uni	Libre	Libre	Restreinte

1. Les travailleurs bulgares et roumains se heurtent aussi à des restrictions en Hongrie et à Malte.

2. Sauf pour les soins de santé, le transport, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration.

3. Depuis juillet 2006.

4. Les procédures d'obtention d'un permis de travail sont simplifiées dans certains secteurs.

5. Depuis mai 2007. Entre mai 2006 et avril 2007, le marché du travail des Pays-Bas a été ouvert aux travailleurs de l'UE8 dans un grand nombre de secteurs.

Source : Commission européenne et www.euractiv.com.

avec eux les droits qu'ils ont acquis lorsqu'ils franchissent les frontières nationales. Dans la pratique, cette disposition exige une coopération et une coordination de qualité entre les États membres.

Le principe général (qui souffre quelques exceptions) est que les travailleurs sont affiliés au régime de sécurité sociale du pays hôte. La portée de la réglementation concernant la coordination des régimes de sécurité sociale est très vaste. Elle couvre les prestations d'assurance-maladie, les allocations parentales et familiales, les prestations d'invalidité, les pensions de vieillesse obligatoires, l'allocation décès, les pensions de réversion, les prestations accident du travail et maladies professionnelles, et les prestations de chômage.

Grosso modo, la transférabilité de l'assurance-maladie a été un succès. Le droit est, en principe, simple à appliquer : les travailleurs mobiles bénéficient des mêmes droits aux soins de santé que les citoyens du pays hôte. Mais des problèmes de mise en œuvre sont apparus, le patient mobile éprouvant certaines difficultés pour obtenir le remboursement des avances de frais effectuées dans le pays hôte (Jorens et Hadjú, 2005 et 2006). La mise en place, en juin 2004, de la « carte européenne d'assurance-maladie » a simplifié considérablement les procédures et a notamment permis d'accélérer les remboursements¹⁰.

De la même façon, les droits acquis par cotisation à un régime de retraite obligatoire sont le plus souvent transférables d'un pays à un autre. Le principe directeur de la mise en œuvre de la réglementation de 1971 est assez simple : les travailleurs retraités bénéficient de pensions des régimes de sécurité sociale auxquels ils ont cotisé conformément aux règles régissant les différents régimes. Le respect de la période d'affiliation obligatoire dans chaque État membre est évalué au regard de la durée totale de l'activité professionnelle du travailleur considéré dans tous les États membres de l'UE.

Les disparités considérables d'âge légal de départ à la retraite entre les différents pays de l'UE, conjuguées à celles des dispositions de la législation de protection de l'emploi, entravent la mobilité. Les travailleurs âgés qui envisagent de quitter un pays où l'âge de la retraite est élevé pour un autre où cet âge est plus précoce risquent d'être obligés de vivre pendant un certain temps avec un faible revenu de remplacement. Prenons l'exemple d'un travailleur néerlandais de 50 ans qui envisage d'aller travailler en France où on lui propose un contrat à durée indéterminée. D'après les données françaises sur les licenciements par âge, le risque est très élevé pour ce travailleur de devoir cesser son activité lorsqu'il atteindra l'âge légal de la retraite en France, fixé à 60 ans¹¹. Le fait que la courbe de probabilité de licenciement marque un pic à 60 ans tient probablement beaucoup à la législation de protection de l'emploi, qui est très forte avant 60 ans mais beaucoup moins rigoureuse après. Si le risque se concrétise, le travailleur percevra une très faible retraite de la France et aucune des Pays-Bas entre la date de cessation de son activité et son 65^e anniversaire car dans son pays d'origine l'âge légal de la retraite est fixé à 65 ans. La prise en compte de ce risque ne peut qu'influer sur la décision de mobilité. Les réformes récentes et en cours dans de nombreux États membres, qui tendent à réduire l'importance des âges minimums des droits à pension et à fonder davantage les taux de remplacement sur des règles actuarielles, contribuent à atténuer cette entrave à la mobilité¹².

La transférabilité des *prestations de chômage* présente à la fois des avantages et des inconvénients :

- D'un côté, la migration des travailleurs au chômage vers des régions offrant de meilleures possibilités d'emploi peut constituer un moyen efficace de faire face à une dégradation de la demande de main-d'œuvre. Très valable aux États-Unis (Bayoumi et Prasad, 1997; Davis *et al.*, 1997), cette méthode a donné des résultats bien moins probants dans l'UE, comme on a pu le constater à maintes reprises (Blanchard et Katz, 1992; Décressin et Fatás, 1995; Kézdi, 2002). De surcroît, l'ajustement par le biais des migrations en réponse à une dégradation de la demande de main-d'œuvre est aussi très médiocre dans la zone euro (L'Angevin, 2007) où le besoin s'en fait plus vivement sentir en l'absence de l'instrument que représentent les taux de change nominaux (Cadiou *et al.*, 1999; Heinz et Ward-Warmedinger, 2006).
- D'un autre côté, la liberté totale de transfert des prestations de chômage entraîne le risque que les bénéficiaires de longue date d'un revenu de remplacement élevé aillent s'installer dans des pays où les niveaux de prix sont bas (et où le climat est agréable, par la même occasion). Les revenus de remplacement adaptés aux pays à prix élevés peuvent avoisiner (voire dépasser) les niveaux de salaires perçus à compétences égales dans les pays à prix bas. Par conséquent, ils incitent peu les allocataires à trouver un emploi.

C'est pourquoi l'instauration de droits au transfert des prestations de chômage exige mûre réflexion afin de promouvoir l'ajustement par le biais des migrations tout en évitant les comportements de recherche de rente. Le cadre communautaire de coordination des régimes de sécurité sociale s'efforce de parvenir à cet équilibre en garantissant la transférabilité intra-communautaire des prestations d'assurance-chômage mais en la limitant à trois mois¹³. Au-delà, les allocataires peuvent perdre tous leurs droits. Manifestement, cette limitation à trois mois est suffisamment rigide pour prévenir les abus. Mais elle ne ménage pas beaucoup de temps pour trouver un emploi dans un pays étranger, sur un marché du travail communautaire où la durée de chômage est de 16 mois en moyenne¹⁴.

Pour inciter les chômeurs à être plus mobiles, une solution serait d'assouplir ce délai tout en imposant des obligations de recherche d'emploi et de disponibilité pour le travail avec la même rigueur que dans le pays d'origine. Toutefois, on peut difficilement attendre du service public de l'emploi de chaque pays qu'il se tienne prêt à appliquer les règles des 26 autres pays car pour cela il faudrait d'abord fixer des exigences minimales de recherche d'emploi et de disponibilité valables dans toute l'UE. La conclusion d'accords bilatéraux de transférabilité entre pays appliquant des critères d'assurance-chômage analogues constituerait un moyen pratique d'avancer vers cet objectif. À cet égard, les pays nordiques offrent un exemple concret : les chômeurs de retour dans un pays nordique où ils avaient auparavant acquis des droits à prestations de chômage peuvent faire valoir ces droits dans le pays en question, où ils sont par ailleurs soumis aux exigences locales de recherche d'emploi et de disponibilité pour le travail¹⁵.

Une méthode pragmatique pour faciliter la mobilité des chômeurs consiste à s'assurer qu'ils accèdent facilement aux offres d'emploi dans toute l'UE. Avec l'inauguration en 2006, par la Commission européenne, du portail Internet d'offres d'emploi EURES, un pas important a été fait dans cette direction. EURES regroupe toutes les vacances de poste recueillies par les services de l'emploi dans tous les États membres de l'UE. Parallèlement à l'affichage sur EURES (et parfois même avant), un certain nombre d'opérateurs commerciaux offrent des services d'appariement des offres et des demandes d'emploi à l'échelle de l'UE tout entière, ce qui constitue un indice encourageant de l'émergence d'un marché du travail communautaire. Il convient d'intensifier les efforts pour créer des synergies entre le système EURES, financé par les deniers publics, et les services fondés sur le jeu du marché.

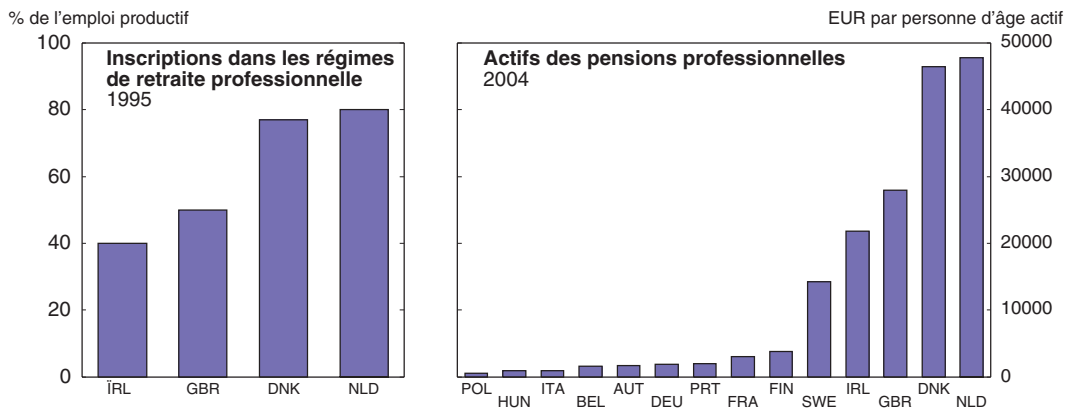
Les prestations d'invalidité peuvent aussi freiner la mobilité. Un travailleur quittant un pays où les personnes frappées d'une incapacité peuvent prétendre à une pension d'invalidité, quels que soient leurs antécédents en matière de cotisations (la Belgique, par exemple) pour aller s'installer dans un autre État membre doté d'un système analogue, percevra des prestations calculées d'après les règles en vigueur dans le pays où l'accident ou l'incapacité est survenu(e) (Reyes, 2004). Si le régime d'assurance-invalidité du pays d'accueil offre des taux d'indemnisation plus faibles (l'Espagne par rapport à la Belgique, par exemple), cela peut décourager la mobilité (de la Belgique vers l'Espagne, en l'occurrence). Un moyen d'éviter cet effet serait d'harmoniser le régime de l'assurance-invalidité avec celui qui s'applique à l'aide sociale et au minimum vieillesse; autrement dit, c'est le pays d'origine qui verserait les prestations pendant les 12 premiers mois, et le pays d'accueil prendrait la suite. En gardant toujours le même exemple, la contre-incitation à quitter la Belgique pour l'Espagne induite par les régimes de prestations d'invalidité serait éliminée par la possibilité de retourner en Belgique et d'y faire valoir ses droits à prestations.

À noter que le facteur de dissuasion lié aux prestations d'invalidité n'existe pas partout car les droits à l'assurance-invalidité fondés sur les cotisations (comme les droits acquis en France ou en Allemagne, par exemple) entraînent le versement de prestations par chaque pays où le travailleur a cotisé en fonction de la durée de cotisation. Une difficulté se pose sur le plan pratique en ce sens que les travailleurs frappés d'invalidité pouvant prétendre à des prestations d'assurance-invalidité financée par cotisations doivent en faire la demande dans chaque État membre où ils prévoient d'en bénéficier. Mais il semble très difficile d'aplanir cette difficulté parce que cela exigerait une harmonisation des régimes d'assurance-invalidité, ce qui sous-entend de déroger fortement aux principes présidant actuellement à la coordination des régimes de sécurité sociale dans l'Union européenne.


Transférabilité des pensions professionnelles

En dépit d'efforts constants, il manque toujours un élément dans le cadre communautaire de transférabilité des droits acquis; il a trait aux pensions professionnelles. La non-transférabilité de ces droits constitue un sérieux obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre car les régimes de retraite professionnelle couvrent une forte proportion de la population active dans plusieurs pays et peuvent être d'une taille considérable (graphique 8.6). Selon des données économétriques, non-transférabilité des droits à retraite professionnelle et moindre mobilité vont de pair (Belot et Ederveen, 2006).

Graphique 8.6. Le rôle des pensions professionnelles



Source : Andrietti, V. (2003), « Occupational Pensions and Job Mobility in the European Union », in Castellino, O. et E. Fornero, *Pension Policy in an Integrating Europe*, Edward Elgar, Cheltenham; European Federation for Retirement Provision (2005), *Annual Report*, et OCDE, base de données du n° 80 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085682766480>

Un premier pas dans le sens d'une amélioration de la transférabilité à l'échelle communautaire a été franchi en 1998 avec l'adoption d'une législation garantissant que les travailleurs qui changent de pays pour prendre un nouvel emploi conservent les mêmes droits à pension professionnelle (acquis chez leur employeur précédent) que s'ils avaient simplement changé d'entreprise en restant dans le même pays. D'autres progrès ont été accomplis grâce à une directive de 2003 permettant aux prestataires de retraite professionnelle d'opérer dans l'ensemble de l'Union. Même si cette directive a pour objectif premier d'améliorer la concurrence et l'efficacité des prestataires, elle devrait aussi (quoique de façon limitée) faciliter la mobilité géographique en permettant à des entreprises paneuropéennes de créer des plans de retraite paneuropéens pour leurs salariés.

Une proposition de loi actuellement à l'étude pourrait améliorer considérablement la transférabilité des pensions professionnelles. Ses principales dispositions, qui reflètent dans une large mesure les recommandations de l'OCDE relatives aux principes fondamentaux de réglementation des pensions professionnelles (OCDE, 2004) visent à établir les garanties suivantes :

- La période de carence précédant l'affiliation d'un salarié au régime de pension professionnelle de son employeur ne peut dépasser un an.
- La durée minimum d'affiliation avant que le travailleur n'acquière des droits ne peut dépasser deux ans.

- En règle générale, les travailleurs qui changent d'emploi peuvent choisir entre le transfert des droits acquis vers le régime de retraite de leur nouvel employeur et le maintien de ces droits dans le régime de retraite de leur employeur précédent.
- Les régimes de pension professionnelle doivent assurer l'égalité de droits entre les anciens affiliés et les affiliés actifs.
- Les employeurs sont tenus d'informer les travailleurs sortants de leurs droits.

Toutefois, la proposition prévoit deux dérogations importantes. Premièrement, les États membres peuvent autoriser les régimes de pension professionnelle à verser aux travailleurs sortants un paiement de transfert ou forfaitaire égal à la valeur actuarielle de leurs droits acquis au lieu de préserver des droits à pension dormants, dans le cas où ces droits n'excèdent pas un certain seuil. Deuxièmement, les États membres peuvent exempter les plans de pension professionnelle non capitalisés de l'obligation d'accepter le transfert des droits acquis antérieurement. La première dérogation ne devrait pas modifier concrètement les avantages prévus dans la directive proposée. Elle vise à éviter les coûts excessifs résultant de la gestion d'un grand nombre de droits dormants de faible valeur. En revanche, la seconde dérogation implique que les travailleurs mobiles risquent de continuer à être lourdement pénalisés par rapport à leurs collègues « sédentaires » car les plans de pension professionnelle non capitalisés privilégient tout particulièrement les affiliations de longue durée.

Nonobstant ces dérogations, la directive pourrait réduire considérablement ce qui reste l'un des principaux obstacles institutionnels à la mobilité des travailleurs au sein de l'Union. D'aucuns ont objecté qu'elle pourrait atténuer l'incitation des entreprises à offrir des plans de pension en raison du coût que cela engendrerait pour les employeurs¹⁶. En outre, les travailleurs eux-mêmes ont de bonnes raisons d'exiger une protection en matière de pension professionnelle faisant partie intégrante de leur rémunération (McCarthy, 2006). L'une de ces raisons est le traitement fiscal intéressant réservé par de nombreux pays aux cotisations de retraite professionnelle¹⁷. Autre raison importante : les employeurs sont, ou sont perçus comme étant, mieux placés que les travailleurs pour offrir ou souscrire une assurance permettant de couvrir le risque lié à la longévité. En outre, avec des plans de pension de retraite, les travailleurs bénéficient de coûts de transaction moins élevés car l'employeur concentre un volume d'épargne considérable. Au bout du compte, de nombreux facteurs justifiant l'offre de plans de pension professionnelle ne seront pas remis en question par la directive, démentant ainsi la crainte que cela pourrait entraîner un effondrement de cette forme d'épargne-retraite. Désormais, il conviendrait en priorité d'adopter la directive proposée tout en préservant l'incitation des entreprises à offrir des pensions professionnelles.

La reconnaissance des qualifications professionnelles

Le fait que les qualifications professionnelles acquises dans un pays soient reconnues dans l'UE tout entière est un facteur clé de la mobilité des travailleurs qualifiés. La reconnaissance mutuelle est indispensable pour les travailleurs mobiles exerçant des professions réglementées (voir plus loin). Mais il importe aussi que les autres travailleurs qualifiés mobiles voient les diplômes qu'ils ont obtenus dans un État membre de l'UE reconnus dans les autres. De grands progrès en ce sens ont été accomplis depuis la décision prise à Bologne, en juin 1999, d'engager des réformes en vue de construire un « Espace européen de l'enseignement supérieur » (EES) d'ici 2010. Un objectif particulier

de nature à procurer des avantages considérables sur le plan de la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée consiste à se doter d'une architecture commune de référence pour les formations et les diplômes universitaires (licence, master, doctorat), étayée par un système coordonné d'assurance de la qualité. Dès 2005, la moitié des étudiants en pré-licence et en master de la plupart des pays de l'UE étaient inscrits dans le cadre commun de diplômes¹⁸.

En principe, la législation communautaire garantit que les qualifications professionnelles acquises dans un pays de l'UE sont valables pour pratiquer une profession réglementée dans un autre pays de l'UE. Mais, en dépit de ce cadre législatif communautaire, des entraves subsistent pour les professionnels mobiles. Il leur faut obtenir la reconnaissance de leurs qualifications auprès des autorités du pays hôte, ce qui peut s'accompagner de tracasseries administratives. Plus important encore, les autorités du pays hôte peuvent leur demander de passer un examen d'aptitude, ou d'exercer sous la supervision d'un professionnel qualifié au plan local pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Une disposition particulière vise à éviter le recours abusif à l'obligation d'examen d'aptitude ou de respect d'une « période d'adaptation ». Les États membres ne peuvent imposer l'une ou l'autre de ces deux obligations que si le pays hôte exige une formation plus poussée pour exercer la profession concernée que le pays d'origine et s'il existe des différences notables entre ces formations. Or, même si elle limite les risques de segmentation du marché, cette clause ne permet nullement de s'assurer que l'obligation de formation longue imposée par le pays hôte est bien à la mesure des impératifs de protection du public.

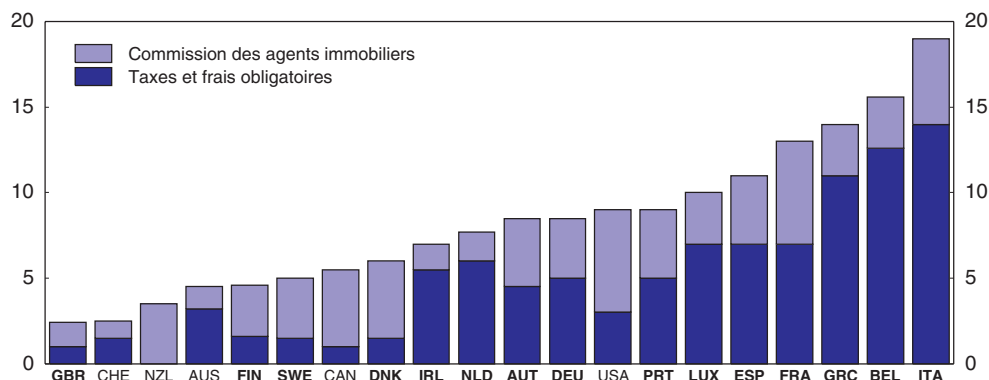
Un moyen très efficace de faciliter la mobilité des professionnels consisterait à étendre le régime de reconnaissance mutuelle immédiate qui s'applique à l'heure actuelle dans certaines professions. Les architectes, médecins, dentistes, infirmiers, sages-femmes, pharmaciens et vétérinaires voient leurs diplômes reconnus dans toute l'Union européenne sans test ou période probatoire. De même, les avocats sont habilités à offrir leurs services ou à s'établir dans n'importe quel pays de l'UE sous leur titre professionnel d'origine. Cependant, l'extension de ces régimes par l'adoption d'une directive exigerait l'unanimité des 27 États membres sur des conditions minimales de formation pour chaque profession, unanimité qui apparaît peu probable pour l'une quelconque des professions réglementées. Une plus grande automaticité pourrait être instaurée pour les professions soumises à une plate-forme commune de formation, comme le prévoit la directive de 2005 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles qui entrera en vigueur en octobre 2007.

Logement


La pénurie de logements d'un coût abordable est une source de grandes difficultés et un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre dans certains États membres. Mais lorsqu'elles ne sont pas convenablement conçues, les politiques du logement elles-mêmes peuvent contrarier la mobilité géographique. La lourdeur de la fiscalité sur les mutations et les dispositions anticoncurrentielles des politiques se traduisant par des commissions d'agence immobilière élevées peuvent entraîner des coûts importants pour les propriétaires désireux de déménager (graphique 8.7). Des données économétriques confirment que lorsque les coûts des transactions immobilières sont élevés, la mobilité est moindre (Belot et Ederveen, 2006). Cet obstacle peut être aplani par des mesures gouvernementales consistant à déplacer l'assiette de l'impôt vers des sources de recettes entraînant moins de distorsions (par exemple en remplaçant le droit de timbre par l'impôt sur la propriété immobilière), et à supprimer les réglementations anticoncurrentielles dans le secteur du négoce immobilier.

Graphique 8.7. **Coûts des transactions immobilières**

En pourcentage du prix des logements, 2004



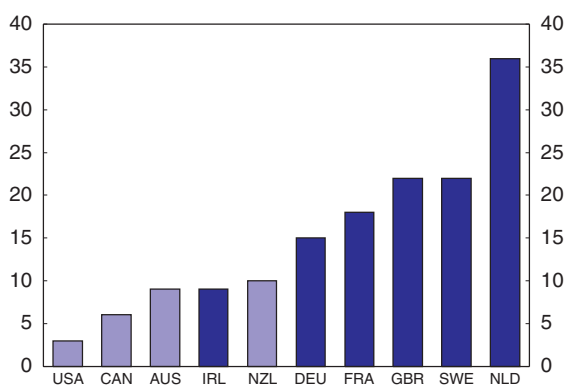
Source : ERA Immobilier (2005), *Le marché européen de la transaction immobilière*; Belot, M. et S. Ederveen (2006), « Cultural and Institutional Barriers to Migration between OECD Countries », document interne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085708360717>

Les politiques de logement social peuvent aussi réduire la mobilité géographique de la main-d'œuvre. Lorsque l'aide en la matière repose sur la fourniture d'un toit et s'assortit de longues listes d'attente, les bénéficiaires sont fortement dissuadés de déménager pour aller occuper un emploi ailleurs, surtout s'il leur faut s'inscrire de nouveau sur une liste d'attente sur leur nouveau lieu de résidence. Étant donné que dans plusieurs pays de l'UE le logement social représente une part importante du parc total de logements (graphique 8.8), ce facteur peut freiner considérablement la mobilité. Un moyen d'aplanir cet obstacle consiste à offrir une aide au logement sans la lier à un lieu particulier, en distribuant des chèques logement ou ouvrant des allocations, par exemple.

Graphique 8.8. **Part des logements sociaux dans le stock de logements**

Fin des années 90, en pourcentage



Source : Ditch, J. et al. (2001), « Social Housing, Tenure and Housing Allowance: an International Review », UK Department of Work and Pensions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/085726200743>

Autres mesures à l'échelle nationale

Outre le logement, d'autres dispositions des politiques strictement nationales peuvent affecter la mobilité des travailleurs. Ainsi, une législation de protection de l'emploi restrictive, telle qu'il en existe dans de nombreux pays de l'UE, constitue, pour les travailleurs, une puissante contre-incitation à changer d'emploi et, partant, réduit la mobilité globale en matière d'emploi, y compris au niveau transfrontalier¹⁹. Par ailleurs, la capacité des systèmes éducatifs à doter les élèves de compétences en langues étrangères influera aussi sur leur aptitude à aller d'un pays à l'autre durant leur vie active.

Conclusions

La mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne est faible, ce qui tient en partie à des facteurs liés à l'action des pouvoirs publics. En dépit des progrès considérables qui ont été accomplis, un certain nombre d'obstacles liés aux politiques continuent d'entraver le parcours des travailleurs potentiellement mobiles. La mise en œuvre des recommandations résumées dans l'encadré 8.1 contribuerait à abaisser ces barrières. La nécessité de continuer de progresser sur le front des politiques est d'autant plus forte que des facteurs significatifs, sans liens avec les politiques, entravent déjà la mobilité.

Encadré 8.1. Recommandations concernant la suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs

Les politiques communautaires et nationales peuvent contribuer à lever les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre :

- Supprimer les restrictions appliquées aux travailleurs provenant des nouveaux États membres.
- Améliorer la transférabilité des droits à pension complémentaire.
- Faire en sorte que les ressortissants des pays de l'UE puissent prétendre à des pensions d'invalidité non contributives dans le pays hôte quel que soit le pays dans lequel le demandeur vivait quand le risque s'est concrétisé. Assouplir la limite temporelle de transférabilité des prestations de chômage tout en veillant au respect rigoureux des obligations de recherche d'emploi et de disponibilité pour le travail. Dans un premier temps, encourager les accords bilatéraux de prolongation des délais entre les pays imposant des obligations à respecter avec la même rigueur.
- Réaliser l'Espace européen de l'enseignement supérieur d'ici 2010, comme prévu.
- Étendre à d'autres activités le régime de reconnaissance mutuelle immédiate actuellement en place pour certaines professions.
- Au niveau des États membres, il serait souhaitable de déplacer le fardeau fiscal en recourant à d'autres impôts qu'au droit de timbre, qui alourdit les coûts de transaction, d'abolir les réglementations freinant la concurrence dans le secteur du négoce immobilier, et de fournir une aide à l'accès au logement social selon des modalités qui n'entravent pas la mobilité.

Notes

1. Cette section s'inspire très largement de l'analyse présentée dans CE (2006).
2. La circonspection est de mise concernant les informations sur les récents flux de main-d'œuvre fournies par l'Enquête sur les forces de travail (EFT). Les données de l'EFT sur les migrations se réfèrent à 2005, dernière année pour laquelle on dispose de données comparables à l'échelle internationale, mais, s'agissant tout particulièrement des nouveaux États membres, la situation a peut-être évolué considérablement depuis lors. En outre, certaines caractéristiques de l'enquête sur les forces de travail sont susceptibles de fausser à la baisse l'estimation des effectifs d'immigrés (Martí et Ródenas, 2007; OCDE, 2006). Premièrement, dans bien des pays, les échantillons de l'EFT n'incluent pas les logements collectifs tels que les foyers et les centres d'accueil pour immigrés. Deuxièmement, pour ces échantillons, on part du principe que la répartition géographique de la population n'a pas changé depuis le recensement précédent, d'où une sous-estimation du poids des zones où l'immigration a provoqué récemment une forte croissance démographique. Troisièmement, hormis pour quatre pays, les statistiques de l'EFT ne sont pas corrigées pour tenir compte du fait que la probabilité de réponse au questionnaire est vraisemblablement moins forte dans le cas des immigrés, surtout des immigrés de fraîche date ou venus pour un court séjour.
3. D'après les statistiques de la population active, le taux annuel de mobilité de la population en âge de travailler est de 0.1 %. Ce pourcentage est faussé à la baisse du fait, entre autres, que la méthode d'échantillonnage de l'enquête sur les forces de travail ne permet pas de recenser tous les migrants de courte durée. Toutefois, même après prise en compte de ce biais, il est fort peu probable que le taux annuel de migration soit supérieur à 0.3 % (CE, 2006).
4. Cette estimation présente un défaut, à savoir qu'elle comptabilise tous les travailleurs de l'UE8 venus s'installer au Royaume-Uni à un moment ou à un autre, y compris ceux qui en sont repartis.
5. Cette affirmation renvoie aux statistiques de 2005 telles que rapportées par Heinz et Ward-Warmdinger (2006) et Muenz (2006) et concerne les taux de migration nets (immigration moins émigration). L'émigration brute au départ de la Pologne s'élève à 0.7 % de la population d'âge actif par an depuis l'adhésion de ce pays à l'UE (ministère polonais de l'Économie, 2007).
6. Le classement des pays de l'UE15 est extrait de Hitzelsberger et al. (2001), et les statistiques de 2005 pour le Luxembourg proviennent de CE (2007).
7. Les États membres de l'UE15 peuvent invoquer des clauses de sauvegarde pour restreindre l'entrée de travailleurs originaires de Malte mais, jusqu'à présent, ils n'ont pas utilisé cette disposition.
8. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur la Bulgarie et la Roumanie.
9. Aux fins de la présente Étude, on entend par « pays hôte » le pays d'emploi du travailleur.
10. Des difficultés de mise en œuvre non négligeables sont apparues, d'où une jurisprudence abondante concernant les possibilités pour les personnes allant se faire soigner dans un autre pays de l'UE que le leur de bénéficier des dispositions du cadre communautaire de coordination de la sécurité sociale. Cette situation n'a cependant qu'un faible impact sur la mobilité des travailleurs.
11. Pour obtenir des données sur les licenciements par tranche d'âge en France, voir INSEE (2005).
12. Pour un examen approfondi de la neutralité actuarielle, voir Queisser et Whitehouse (2006).
13. Les services publics de l'emploi des pays d'origine ont toute latitude pour porter cette période à six mois.
14. Cette statistique, qui couvre 19 pays de l'UE, est extraite de Turmann (2006).
15. À cela s'ajoute une autre restriction : il ne faut pas que le demandeur ait séjourné à l'étranger plus de cinq ans. Pour plus de précisions, voir Fédération finlandaise des caisses d'assurance-chômage (2005).
16. Voir, par exemple, la prise de position très critique de l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE, 2006).
17. Pour une description détaillée du traitement fiscal réservé dans les pays de l'OCDE aux versements sur les plans de retraite privés, y compris les régimes de pension professionnelle, voir Yoo et de Serres (2004).
18. Voir le Communiqué de la conférence des ministres européens chargés de l'enseignement supérieur, Bergen, 19-20 mai 2005.
19. Pour des indicateurs de la rigidité des législations de protection de l'emploi, voir chapitre 1 et OCDE (2007).

Bibliographie

- Bayoumi, T. et E. Prasad (1997), « Currency Unions, Economic Fluctuations and Adjustment: Some New Empirical Evidence », *IMF Staff Papers*, n° 44.
- Belot, M. et S. Ederveen (2006), « Cultural and Institutional Barriers to Migration between OECD Countries », document interne.
- Blanchard, O. et L. Katz (1992), « Regional Évolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Blanchflower, D., J. Saleheen et C. Shadforth (2007), « The Impact of Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy », document de référence d'un discours prononcé à la Chambre de commerce du Cambridgeshire, janvier.
- Borjas, G. (2001), « Does Immigration Grease the Wheels of the Labour Market? », *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Bureau économique du président du gouvernement (2006), *Immigration and the Spanish Economy*, Madrid, novembre.
- Cadiou, L., S. Guichard et M. Maurel (1999), « La diversité des marchés du travail dans l'Union européenne : Quelles conséquences pour l'Union monétaire? », *Document de travail du CEPII*, n° 1999/11, Paris.
- CE (2006), *L'emploi en Europe*, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (2007), *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Bruxelles, février.
- Davis, S.J., S.P. Loungani et R. Mahidhara (1997), « Regional Labor Fluctuations: Oil Shocks, Military Spending and Other Driving Forces », *International Finance Discussion Paper*, n° 578, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington DC.
- Décressin, J. et A. Fatás (1995), « Regional Labor Market Dynamics in Europe », *European Economic Review*, vol. 39.
- Fédération finlandaise des caisses d'assurance-chômage (2005), « Looking for Work in another EU/EEA Country », Helsinki.
- Heinz, F. et M. Ward-Warmedinger (2006), « Cross-border Labour Mobility within an Enlarged European Union », *ECB Occasional Paper Series*, n° 52, Banque centrale européenne, Francfort.
- Hitzelsberger, F., J. Reuter et W. Steinle (2001), « Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EEA », rapport à la DG Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne.
- INSEE (2005), « Le marché du travail après 50 ans », *L'Économie française 2005-2006*, Paris.
- Irish Central Bank (2007), *Quarterly Bulletin*, n° 1, Dublin, janvier.
- Jorens, Y. et J. Hajdú (2005), *European Report 2005*, Training and Reporting on European Social Security (TRESS), Gand.
- Jorens, Y. et J. Hajdú (2006), *European Report 2006*, Training and Reporting on European Social Security (TRESS), Gand.
- Kézdi, G. (2002), « The Geographic Mobility of Labour and the Rigidity of European Labour Markets », *Hungarian Academy of Sciences Discussion Paper*, n° 2002/16, Budapest.
- L'Angevín, C. (2007), « Labour Market Adjustment Dynamics and Labour Mobility within the Euro Area », contribution présentée au séminaire en mémoire de Claude Fourgeaud, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 21 mars.
- Martí, M. et C. Ródenas (2007), « Migration Estimation Based on the Labour Force Survey: an EU15 Perspective », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 41, n° 1.
- McCarthy, D. (2006), « The Rationale for Occupational Pensions », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1.
- Ministère polonais de l'Économie (2007), *Impact of Economic Emigration on the Polish Economy*, Varsovie.
- Muenz, R. (2006), *Europe: Population and Migration in 2005*, Migration Policy Institute, Washington DC.
- OCDE (2001), *Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Recommandation de l'OCDE sur les principes fondamentaux de réglementation des pensions professionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.
- Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral or Fair?: Actuarial Concepts and Pension-System Design », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 40, OCDE, Paris.
- Reyes, C. (2004), « European Portability Rules for Social Security Benefits and their Effects on National Social Security Systems », *Documents de réflexion de l'université économique de Vienne*, n° 1, Vienne.
- Saleheen, J. et C. Shadforth (2006), « The Economic Characteristics of Immigrants and their Impact on Supply », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 2006, n° 4, Londres.
- Sinn, H.W. et W. Ochel (2003), « Social Union, Convergence and Migration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 5.
- Turmann, A. (2006), « Getting Europe to Work », *Documents de travail du Centre européen d'études politiques*, n° 250, Bruxelles.
- UNICE (2006), « Prise de position sur la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire », Bruxelles, 14 février.
- Yoo, K.Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406, OCDE, Paris.

Glossaire

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ACR	Avantage comparatif révélé
AGIS	Programme de coopération policière et judiciaire en matière pénale
ARM	Accords de reconnaissance mutuelle
BCE	Banque centrale européenne
BRIC	Brésil, Russie, Inde et Chine
CCI	Communautés de la connaissance et de l'innovation
CE	Commission européenne
CEE	Communauté économique européenne
CER	Conseil européen de la recherche
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
EFT	Enquête sur les forces de travail
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	Fonds social européen
IDE	Investissement direct étranger
IET	Institut européen de technologie
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
MiFID	Directive sur les marchés d'instruments financiers
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPA	Offre publique d'achat
OPCVM	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
PAC	Politique agricole commune
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche et développement
REACH	Loi sur la sécurité des produits chimiques
RPU	Régime de paiement unique
SEPA	Espace unique de paiements en euro
SPA	Standard de pouvoir d'achat
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE10	Dix nouveaux États membres de l'UE en 2004

UE12	UE10 plus Bulgarie et Roumanie
UE15	Quinze États membres de l'UE en 1995
UE19	Dix-neuf États membres de l'UE également membres de l'OCDE
UE27	Tous les États membres de l'UE (UE15 plus UE12)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 11 2 P) ISBN 978-92-64-03322-1 – n° 55616 2007

Études économiques de l'OCDE

UNION EUROPÉENNE

THÈME SPÉCIAL : LE MARCHÉ UNIQUE

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2007/11
Septembre 2007

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2007
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-03322-1
10 2007 11 2 P



9 789264 033221