



Études économiques de l'OCDE

UNION EUROPÉENNE

MARS 2012



**Études économiques
de l'OCDE :
Union européenne
2012**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-ue-2012-fr

ISBN 978-92-64-12963-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-12964-1 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Union européenne
ISSN 2072-5094 (imprimé)
ISSN 2072-5086 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © iStockphoto.com/Jooris Van Ostaeyen.

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

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte	11
Le nouveau modèle de croissance doit favoriser une économie plus équitable et plus verte	13
La stratégie Europe 2020 fixe d'ambitieux objectifs européens de réforme, mais seront-ils atteints ?	15
L'achèvement du Marché unique est un outil puissant à l'échelle de l'UE pour stimuler la croissance	16
L'Europe doit innover plus et mieux	21
De nouveaux progrès dans la libéralisation des échanges et l'agriculture stimuleraient la croissance et augmenteraient le niveau de vie	22
Réformer le marché du travail et supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs au sein de l'UE pour stimuler l'emploi et la croissance et faciliter les ajustements	25
Parallèlement à l'évolution démographique, l'adoption d'une politique d'immigration à l'échelle de l'UE pourrait remédier aux pénuries de qualifications	27
La politique régionale peut contribuer davantage à la croissance	28
Bibliographie	29
Chapitre 1. Un Marché unique pour l'Europe	31
Dans quelle mesure le Marché unique est-il réellement intégré ?	32
Une intégration plus poussée aurait une forte incidence sur la croissance et le niveau de vie	37
L'UE progresse vers l'achèvement du Marché unique, mais avec lenteur	45
Le Marché unique doit évoluer vers une réglementation unique	53
Des mesures sectorielles ciblées sont nécessaires pour ouvrir pleinement certains marchés	59
Notes	65
Bibliographie	66
Chapitre 2. Mobilité et migrations en Europe	69
Dans l'Union européenne, les marchés du travail sont fragmentés tant au niveau national qu'international et la mobilité globale reste limitée	70
La mobilité est freinée non seulement par la diversité de l'Europe, mais aussi par des obstacles administratifs	78

Les migrations en provenance de pays tiers peuvent réduire les déséquilibres du marché du travail	83
Notes	93
Bibliographie	94
Glossaire	98
Encadrés	
1. Principales recommandations pour renforcer le Marché unique	21
2. Principales recommandations en faveur de l'innovation	22
3. Principales recommandations relatives aux échanges et à l'agriculture	24
4. Principales recommandations sur la mobilité et l'immigration	28
5. Principales recommandations sur la politique régionale	29
1.1. Différences entre pays en matière de réglementation des marchés de produits	42
1.2. Les institutions de marché dans les grandes économies fédérales en dehors de l'Europe	44
1.3. Les jalons de la création du Marché unique	46
1.4. Synthèse des recommandations concernant le renforcement du Marché unique	64
2.1. Droits relatifs à la circulation des travailleurs dans l'Union européenne	72
2.2. Point de vue théorique sur la décision d'émigrer pour des raisons professionnelles	76
2.3. S'attaquer aux pénuries de main-d'œuvre malgré le recul de la population d'âge actif	85
2.4. La politique migratoire à l'échelle de l'UE	90
2.5. Résumé des recommandations sur la mobilité et les migrations	92
Tableaux	
1. Les objectifs d'Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive	15
1.1. Principaux éléments de la communication sur « l'Acte pour le Marché unique »	48
2.1. Indicateurs du marché du travail	70
2.2. Population mobile d'âge actif, décomposée en fonction de certaines caractéristiques	73
2.3. Politiques des pays de l'UE à l'égard des travailleurs originaires des nouveaux États membres de l'UE	74
2.4. Décomposition de la population d'âge actif occupée, par secteur	75
2.5. Facteurs déterminant la décision d'émigrer, Eurobaromètre 2007	78
2.6. Enseignants étrangers	82
2.7. Nombre total de nouveaux permis de séjour	89
Graphiques	
1. Origine des écarts de revenu réel	12
2. Convergence au niveau du PIB par habitant	13
3. Inégalités et croissance des revenus	14
4. Nombre d'entreprises par secteur	17
5. Estimation du soutien aux producteurs	24

6. Proportion d'étrangers dans la population d'âge actif	26
1.1. Exportations de biens et services	33
1.2. Composition des exportations de services	34
1.3. Échanges inter-États de biens manufacturés	35
1.4. Entrées d'investissement direct étranger dans les pays de l'UE	35
1.5. Prestations transnationales de services financiers dans la zone euro	36
1.6. Nombre d'entreprises par secteur	39
1.7. Indicateur de convergence des prix	39
1.8. Achats sur Internet dans l'UE	40
1.9. Réglementation des marchés de produits	41
1.10. Indicateurs des différences de réglementation	43
1.11. Directives relatives au marché intérieur n'ayant pas été transposées	50
1.12. Marchés publics	60
1.13. Tarifs de l'électricité pour les ménages	61
1.14. Tarifs du téléphone mobile	62
2.1. Mobilité annuelle transfrontalière	72
2.2. Nombre de ressortissants de l'UE8 et de l'UE2 résidant dans l'UE15	74
2.3. Immigrés résidant dans les pays de l'UE15	76
2.4. Taux d'émigration après l'adhésion et PIB relatif par habitant	77
2.5. Coûts des transactions immobilières	81
2.6. Migrations nettes dans l'UE27	83
2.7. Immigrés par niveau d'instruction	84
2.8. Résultats sur le marché du travail	87
2.9. Migrants hautement qualifiés : principaux pays de l'OCDE et UE	88
2.10. Migrants hautement qualifiés dans l'UE	88

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques de l'Union européenne ont été évaluées par le Comité le 14 février 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 7 mars 2012.

L'Étude consacrée à l'Union européenne a été préparée dans la foulée de l'Étude consacrée à la zone euro, qui a été examinée et approuvée aux mêmes dates que le présent document. Ces deux Études sont publiées concomitamment.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Sebastian Barnes, Charlotte Moeser, et Jon Pareliussen, sous la direction de Piritta Sorsa. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de l'Union européenne a été publiée en septembre 2009.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

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, 2010

	UE15	UE12	UE27
PAYS ET POPULATION			
Superficie (milliers de km ²)	3 316	1 088	4 404
Population (millions)	391.4	102.3	493.7
Nombre d'habitants par km ²	118.0	94.0	112.1
Croissance de la population (2000-10, moyenne annuelle, en %)	0.5	-0.1	0.4
Population active (millions)	259.5	71.6	331.2
Taux de chômage (%)	7.1	6.6	7.0
ACTIVITÉ			
PIB (milliards EUR, prix courants)	11 311	945	12 256
PIB par habitant (SPA courants)	27 399	14 975	24 824
En pourcentage du PIB :			
Formation brute de capital fixe	18.4	21.1	18.6
Exportations de biens et services	39.4	56.0	40.7
Importations de biens et services	38.4	56.2	39.8
FINANCES PUBLIQUES (en pourcentage du PIB)			
Administrations publiques :			
Recettes	44.5	37.8	44.0
Dépenses	51.1	44.2	50.6
Solde	-6.6	-6.4	-6.6
Dette publique brute (fin de l'année)	83.0	45.2	80.1
COMMERCE EXTÉRIEUR DE MARCHANDISES (principaux partenaires, en % du total des flux)			
	Exportations	Importations	
États-Unis	18.0	11.3	
Reste de l'Europe (y compris Fédération de Russie)	32.8	36.9	
Chine	8.4	18.7	
Japon	3.3	4.4	
Reste de l'Asie	21.6	20.4	
Reste du monde	24.4	27.1	

Résumé

L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et s'orienter vers une croissance plus forte, plus équitable et plus respectueuse de l'environnement. L'économie de l'UE à 27 connaît une grave récession causée par le problème de la dette souveraine dans la zone euro et par la persistance de difficultés au lendemain de la crise financière (voir l'Étude économique de la zone euro). À plus long terme se dessine la perspective d'un affaiblissement de la croissance par rapport aux vingt dernières années, sous l'effet du vieillissement de la population et d'un ralentissement des gains de productivité. Les faiblesses structurelles des marchés du travail et des produits concourent à l'évolution médiocre de la productivité et de l'emploi, ainsi qu'à l'atonie de la croissance. Une accélération de la croissance contribuerait à rendre le niveau actuel de la dette publique plus viable, tout en offrant une marge de manœuvre supplémentaire pour relever les défis sociaux et environnementaux.

Un programme ambitieux de réformes structurelles est nécessaire. Pour supprimer les obstacles à la croissance qui relèvent de l'action publique, il faut prendre une série de mesures de nature à améliorer la productivité et le taux d'emploi. L'UE s'est elle-même fixé des objectifs ambitieux dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Nombre des réformes qui s'imposent exigent une évolution des politiques et des institutions nationales. Les instruments d'action dont dispose l'UE peuvent apporter une contribution importante à la croissance en œuvrant pour créer les conditions et les incitations nécessaires aux réformes nationales. En outre, dans le domaine de l'innovation, l'amélioration de la politique communautaire et la coordination des politiques nationales ainsi que la poursuite de l'ouverture des marchés de l'UE aux échanges favoriseraient une croissance pérenne.

Le renforcement du Marché unique doit être au cœur des actions de l'UE destinées à stimuler la croissance. Le marché interne de l'UE reste fragmenté sur le plan des échanges et de l'intégration financière. Les principaux obstacles : la réglementation des marchés au niveau national et la transposition insuffisante des dispositions existantes relatives au Marché unique. En 2011, la Commission européenne a donné un coup d'accélérateur au projet de Marché unique en publiant une communication sur l'Acte pour le Marché unique, dont les douze propositions d'action devraient être adoptées avant la fin 2012 comme prévu. Le projet de Marché unique a besoin d'un engagement politique plus fort, qui pourrait s'appuyer sur une base de connaissances plus étendue et sur un mode de décision plus innovant. La Commission et les pays doivent avancer et s'engager activement dans la mise en œuvre du Marché unique, notamment en ce qui concerne la Directive sur les services. Il convient d'améliorer le cadre des activités transfrontalières, notamment en traitant des questions transnationales relatives à la fiscalité des sociétés et aux impôts indirects, et en renforçant l'application des politiques de concurrence et de protection des consommateurs au niveau national. L'effort d'intégration doit être poursuivi sur le plan sectoriel pour les marchés publics et les industries de réseau, y compris en mettant en place des autorités de réglementation transnationales et en procédant à des investissements dans les infrastructures.

La réforme des marchés du travail stimulerait la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Les écarts de performance importants entre les marchés du travail des pays de l'UE laissent penser que des progrès sont possibles. Au chômage élevé, en particulier chez les jeunes, et à la faible mobilité des travailleurs s'ajoutent des pénuries de qualifications et de main-d'œuvre dans d'autres régions. Les mouvements migratoires au sein de l'UE peuvent contribuer à résorber les pénuries. Toutefois, la mobilité est freinée par les restrictions nationales applicables aux marchés du travail et aux régimes de retraite, ainsi que par le respect insuffisant des droits découlant du Marché unique. Il est nécessaire de pousser plus loin la reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'UE et de faciliter l'accès aux emplois publics. Des réformes nationales des systèmes de retraite et des politiques du logement, qui seraient intrinsèquement bénéfiques, offriraient la possibilité de s'attaquer aux facteurs qui limitent la mobilité des travailleurs.

La politique de l'UE en matière de flux migratoires doit être développée pour mieux remédier aux pénuries de main-d'œuvre. Compte tenu de l'évolution démographique, la plupart des pays de l'UE anticipent des pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée ou de travailleurs spécialisés. Ce problème devrait surtout être traité en utilisant de façon plus judicieuse la population existante et en la dotant de compétences appropriées. L'UE devrait prendre des mesures pour faire en sorte que les migrations répondent plus directement aux besoins des marchés du travail. Il convient d'utiliser efficacement la « carte bleue européenne » pour la rendre plus attractive aux yeux des travailleurs hautement qualifiés.

Évaluation et recommandations

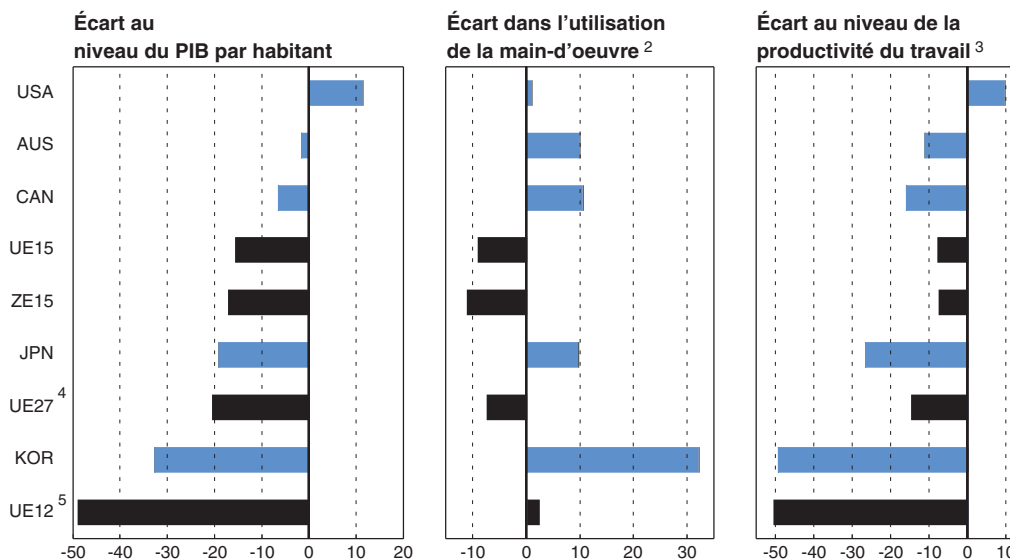
L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte

L'économie de l'UE accuse un sérieux ralentissement, la crise prolongée de la dette souveraine ayant été dommageable à la confiance dans un contexte de défaillances et de déséquilibres économiques, financiers et budgétaires. L'économie européenne va donc non seulement se contracter à court terme, mais ses perspectives de croissance à plus long terme sont également médiocres. Les difficultés actuelles ont pour origine l'inadéquation de la surveillance financière, l'imprudence et le désordre de la politique budgétaire et l'insuffisance des politiques structurelles pendant la phase ascendante du cycle du crédit, ce qui a donné lieu à de graves déséquilibres. Les défauts de conception de la réglementation, de la gestion des marchés du travail et d'autres aspects de l'action publique ont pesé sur la croissance et sur les performances de l'emploi, tout en faisant obstacle aux ajustements économiques nécessaires.

Dans de nombreux pays, la crise a laissé dans son sillage un système bancaire affaibli, des finances publiques mal en point et un taux de chômage élevé. Dans la zone euro, il est nécessaire d'opérer un redressement après l'accumulation de déséquilibres excessifs ces 10 dernières années, comme il est indiqué dans *l'Étude économique de la zone euro*. La crise de la zone euro qui s'est ensuivie pourrait avoir un effet négatif sensible sur l'ensemble de l'économie européenne, par le biais des liens commerciaux étroits entre ses pays membres et du système financier. Ces effets pèsent déjà sur la croissance du Royaume-Uni, où la reprise est hésitante en raison de la poursuite des restrictions budgétaires et financières, tandis que la Suède ne croît qu'à un rythme modéré. Malgré l'importance de leurs liens avec la zone euro, les pays d'Europe centrale et orientale (UE12) vont probablement maintenir un taux de croissance moyen supérieur à celui de l'UE15 ; néanmoins, certains d'entre eux restent confrontés à des déficits budgétaires élevés, à des faiblesses sur le plan financier et à un fort chômage. Comme l'indique *l'Étude économique de la zone euro*, le retour de la croissance est conditionné par la résolution de la crise dans les pays de la zone. Or, dans nombre de ces pays, il faut atténuer les graves difficultés financières et budgétaires, ce qui exige de trouver une solution appropriée à la crise, de rééquilibrer la demande globale et de pratiquer une politique monétaire de soutien.

Même avant la crise, les résultats économiques de la plupart des pays de l'UE étaient inférieurs à ceux des pays de l'OCDE les plus performants en termes de PIB par habitant, et la croissance tendancielle était plutôt faible (graphique 1). De fait, l'écart de revenu entre les 21 de l'UE (les pays de l'UE membres de l'OCDE) et les plus performants s'est légèrement accru au cours de la décennie écoulée. Ce résultat médiocre s'explique en partie par le vieillissement de la population et par la diminution des avantages tirés du taux d'activité croissant des femmes. Mais la gestion défavorable des marchés du travail et des produits a

Graphique 1. Origine des écarts de revenu réel

Par rapport à la valeur de référence¹, données de 2010

1. La valeur de référence est définie comme la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE ayant un PIB par habitant exprimé en termes de PPA le plus élevé. La population du Luxembourg comprend les travailleurs frontaliers et, pour la Norvège, il s'agit de la Norvège continentale.
2. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre d'heures travaillées par habitant.
3. La productivité du travail est représentée par le PIB par heure travaillée.
4. L'UE27 se réfère aux 21 pays qui sont membres de l'OCDE.
5. L'UE12 se réfère aux 6 pays qui sont membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2011), Base de données de la productivité.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591083>

aussi joué un rôle. C'est surtout vrai dans les pays où la croissance est particulièrement atone, comme l'Italie et le Portugal, où la production a augmenté à un taux annuel moyen de 0,3 % au cours des dix dernières années. En revanche, certains pays d'Europe centrale et orientale, dont la gestion a été saine, ont réussi un solide rattrapage (graphique 2). Au total, dans le cadre des politiques actuelles, on anticipe un ralentissement de la croissance en Europe pendant les prochaines décennies, avec une croissance potentielle inférieure à 2 % en taux annuel. Le principal facteur de ralentissement est le vieillissement de la population, dans l'UE15 comme dans l'UE12 : en l'absence d'une grande réforme des régimes de retraite ou d'importants flux d'immigration, il entraînerait en effet une contraction générale de la population d'âge actif. La productivité du travail est difficile à prévoir, mais il y a des risques à la baisse des prévisions qui extrapolent les récents taux de croissance, notamment si le ralentissement tendanciel des dernières décennies se poursuit (voir l'Étude économique de la zone euro).

Un ambitieux programme de réformes structurelles est nécessaire à une amélioration durable des perspectives de croissance. Il pourrait rétablir la confiance à court terme et améliorer progressivement la viabilité financière des administrations publiques et des ménages, tout en augmentant sensiblement les niveaux de vie à long terme. Certains pays sont confrontés à des problèmes structurels très sérieux et les réformes indispensables dans ces domaines contribueraient à remédier aux causes sous-jacentes des déséquilibres économiques et financiers. La croissance future sera grandement déterminée par l'aptitude des pays de l'UE à récolter les fruits de la mondialisation. Cette aptitude

Graphique 2. **Convergence au niveau du PIB par habitant¹**

1. À prix constants et aux PPA constantes de 2005.
Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591102>

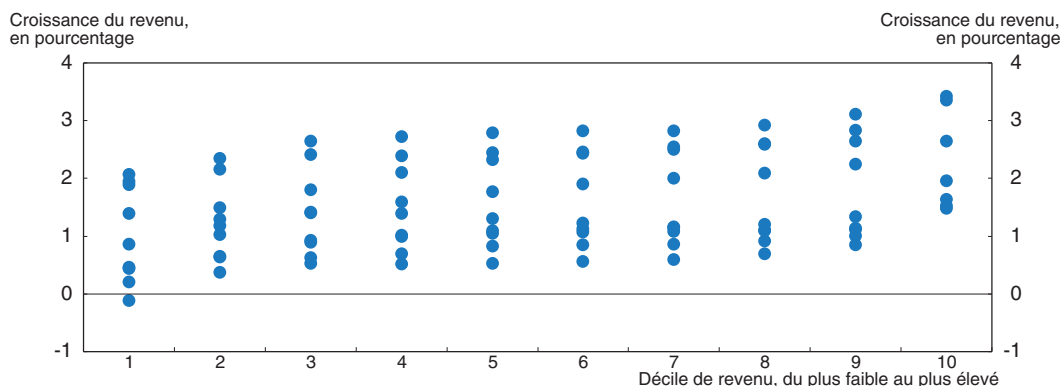
dépendra du bon fonctionnement des marchés du travail et des produits, du cadre de l'innovation et du système éducatif, ainsi que d'un partage équitable des coûts et des avantages de la mondialisation. Il faudra probablement s'adapter de plus en plus pour maintenir la croissance, au fur et à mesure que les pays émergents vont s'élever dans la chaîne de valeur et devenir capables de concurrencer directement un nombre croissant des produits actuellement fabriqués par les économies européennes.

Le nouveau modèle de croissance doit favoriser une économie plus équitable et plus verte

Pour relever les grands défis sociaux, il est nécessaire de conjuguer croissance et meilleur fonctionnement de l'économie de l'UE. La faiblesse de la croissance dans l'UE s'est accompagnée d'une aggravation des problèmes sociaux et d'un creusement des inégalités, ce qui résulte en partie du niveau élevé du chômage, du dualisme croissant du marché du travail et d'une rupture des liens des travailleurs vulnérables avec le marché du travail, notamment les jeunes peu expérimentés ou les personnes d'un certain âge ou peu qualifiées. La redistribution de la richesse découlant de l'évolution des marchés financiers a aussi concouru à accentuer les inégalités, qui se sont creusées dans l'ensemble de l'UE dans la mesure où la convergence de revenus entre les pays membres n'a pas suffi à compenser les disparités croissantes en leur sein (Fredriksen, 2012). Dans la plupart des pays de l'UE, le dixième le plus riche de la population a progressivement obtenu une fraction grandissante du revenu national, tandis que les personnes situées dans la moitié inférieure de la distribution des revenus ont en général vu leur part diminuer. Au cours des dernières décennies, les revenus réels de nombreux Européens n'ont que très peu augmenté (graphique 3). Une accélération de la croissance donnerait une marge de manœuvre pour conforter la viabilité des systèmes sociaux actuels, tandis qu'un meilleur fonctionnement des marchés remédierait à certaines des causes profondes du chômage et du tassement des revenus réels. Plusieurs mesures permettraient à la fois de faire progresser à long terme le PIB par habitant et de réduire l'inégalité des revenus : stimuler l'accumulation de capital humain, atténuer le lien entre résultats scolaires et milieu social et améliorer le fonctionnement du marché du travail en réduisant son dualisme et en

Graphique 3. **Inégalités et croissance des revenus**¹

Variation annuelle moyenne entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 2000



1. Les points correspondent aux observations de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

Source : OCDE, Base de données de la Répartition du revenu et de la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591121>

facilitant l'intégration des femmes, des immigrés, des travailleurs âgés et des jeunes (Koske *et al.*, 2012).

Pour atteindre une croissance durable, il faut en gérer les conséquences sur l'environnement, mais cette exigence donne aussi l'occasion de construire un nouveau modèle conforme à la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte (OCDE, 2011c). Ces problématiques font partie intégrante de la stratégie Europe 2020, qui s'appuie sur les objectifs « 20-20-20 » de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'augmentation de la part des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique. L'UE a conçu un programme complet consacré à l'efficacité énergétique, à l'économie verte et au développement durable. Elle joue un rôle directeur important dans l'action internationale de lutte contre le changement climatique en demandant à tous les pays de négocier un accord juridiquement contraignant au titre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 2011). En outre, la création par l'UE du système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) en 2005 a constitué une étape importante. Son fonctionnement est en cours d'amélioration et son champ d'application est actuellement étendu, comme le recommandait l'*Étude économique sur l'Union européenne* de 2009 (OCDE, 2009a) : d'une part, l'allocation gratuite de permis a été réduite, d'autre part, le système va être étendu au transport aérien en 2012, puis aux secteurs de la pétrochimie, de la fabrication d'ammoniaque et d'aluminium, ainsi qu'à d'autres gaz à partir de 2013. L'Union européenne est en voie d'atteindre son objectif d'une réduction de 20 % des émissions en 2020 comparativement à 1990, ce à quoi contribue aussi la chute des émissions due à l'atonie de la conjoncture. C'est pourquoi les prix du carbone ont été bas ces dernières années et ont encore fortement diminué en 2011. Bien que cette évolution soit en partie le fruit de la réduction réussie des émissions, il est capital que l'excédent d'offre de permis qui en résulte ne diminue pas inutilement les incitations à investir en vue de réduire les émissions et d'améliorer l'efficacité énergétique. On pourrait prendre des mesures pour limiter l'offre de permis, comme une diminution en pourcentage ou un gel des permis pour la phase 3. Il faut aussi restreindre davantage la distribution de permis gratuits. Au total, la réalisation des objectifs de baisse des émissions et de sécurité énergétique, d'une façon efficace en termes de coût et sans compromettre la croissance, reste un véritable défi,

compte tenu de la multiplicité des mécanismes et des objectifs poursuivis dans l'UE. Il convient d'établir plus clairement les priorités de l'action publique. Pour remplir des objectifs difficiles, il est indispensable de recourir à une panoplie de mesures présentant un bon rapport coût/efficacité. D'autres actions sont requises pour taxer de façon appropriée les émissions de toutes les sources non sujettes au SQECE, pour réduire les droits de douane sur les biocarburants importés et pour veiller à ce que l'objectif de 10 % de carburant de transport renouvelable soit atteint de manière efficiente (OCDE, 2009a). Il faut n'écarter aucun choix technologique pendant la phase de transition vers un système énergétique viable à long terme et les politiques publiques doivent être neutres sur ce plan (OCDE, 2012b).

La stratégie Europe 2020 fixe d'ambitieux objectifs européens de réforme, mais seront-ils atteints ?

Un ambitieux programme de réformes structurelles offrirait la perspective d'une croissance durable et plus forte, tout en permettant d'atteindre d'importants objectifs sociaux et environnementaux. Adoptée en 2010, la stratégie Europe 2020 relève ce défi en définissant cinq grands objectifs au niveau de l'UE (tableau 1), auxquels correspondent des objectifs nationaux. Il s'agit à la fois de soutenir la reprise de l'économie à court terme et de stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen terme. Cette stratégie, qui consiste à définir des orientations de réforme structurelle à long terme tout en reconnaissant leur contribution à la sortie de crise, est comparable au rôle attribué à ces réformes par la *Réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière* (OCDE, 2009b). Les recommandations spécifiquement nationales sont formulées par le Conseil dans le cadre du Semestre européen pour atteindre l'objectif global d'Europe 2020 d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Cet objectif est aussi étroitement lié aux cinq priorités de l'action publique définies par l'OCDE dans *Objectif croissance* (OCDE, 2011b) et dans les *Études économiques* consacrées aux différents pays.

Tableau 1. **Les objectifs d'Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive**

	2000	2010	Objectif 2020
Emploi dans la population âgée de 20 à 64 ans	67 %	69 %	75 %
Part du PIB investie dans la R-D	1.9 %	2 %	3 %
Éducation :			
Proportion des élèves quittant prématurément l'école	17.6 %	14.1 %	10 %
Proportion des diplômés du supérieur dans la tranche d'âge 30-34 ans	22.4 %	33.6 %	40 %
Changement climatique et énergie :			
Émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990	91 %	83 %	80 %
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie	9 % ¹	11.7 %	20 %
Réduction de 20 millions du nombre de personnes menacées par la pauvreté	124 millions ²	116 millions	96 millions

1. 2006.

2. 2005.

Source : Eurostat.

Pour que la stratégie Europe 2020 soit efficace, il faut que l'UE soit davantage capable de réaliser les objectifs européens en modifiant les paramètres des politiques structurelles nationales. La stratégie Europe 2020 a succédé à la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi (2005-10). Même si celle-ci a entraîné certaines réformes qui

n'auraient peut-être pas eu lieu en son absence, elle a été loin d'atteindre son objectif de faire de l'Europe : « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000). Le principal problème est que la plupart des instruments d'action permettant de réaliser les objectifs de l'UE relèvent de la compétence nationale, de sorte qu'il est difficile de veiller, au niveau de l'UE, à ce que les réformes nécessaires soient entreprises. Dans le passé, il n'y a pas eu suffisamment d'appropriation nationale des objectifs de l'UE et le mécanisme d'examen par les pairs n'a pas exercé assez de pression sur les responsables nationaux pour les obliger à agir. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, plusieurs méthodes ont été expérimentées, dont un nombre important et un nombre restreint d'objectifs, mais aucune n'a pu en assurer la réalisation intégrale.

La grande question est de savoir si Europe 2020 sera plus efficace que la stratégie de Lisbonne, bien qu'elle repose sur la même conception et sur la même architecture institutionnelle. L'adhésion à la stratégie Europe 2020 pourrait être supérieure dans les pays, dans la mesure où elle se concentre sur un petit nombre d'objectifs européens, en laissant les pays définir leurs propres objectifs nationaux dans ces domaines. Par ailleurs, la stratégie Europe 2020 s'appuie sur des recommandations ciblées et précises à l'intention des autorités nationales, à l'aune desquelles la mise en œuvre de la stratégie pourra être mesurée. La pression exercée par les pairs pourrait être plus forte qu'auparavant dans la mesure où le Semestre de l'UE établit maintenant un lien entre les politiques structurelles et d'autres aspects importants de l'action publique relatifs au budget et à la stabilité économique. De plus, la surveillance des politiques structurelles a été considérablement renforcée du fait des déséquilibres macroéconomiques, comme l'indique l'*Étude économique de la zone euro*. Avec la nouvelle Procédure de déséquilibres excessifs, qui s'appuie sur des sanctions financières, il serait en principe possible d'obliger un pays de la zone euro à prendre des mesures structurelles. Mais il reste à voir si ces mécanismes seront effectivement appliqués, notamment au niveau des politiques structurelles. L'expérience du premier Semestre européen en 2011 a été positive : la Commission ayant formulé des recommandations plus précises, assorties de délais plus clairs que par le passé, il sera plus difficile aux pays de ne pas agir. En outre, la différence entre les recommandations du Conseil et celles proposées par la Commission a été ténue et moindre qu'auparavant, ce qui indique peut-être qu'après la crise on tolère moins l'inaction d'autres pays en matière de réformes structurelles et que l'on est davantage conscient des répercussions. Pour que le nouveau système soit considéré avec faveur, il faudra que, pendant la deuxième partie du Semestre de l'UE et avec la mise en place de nouvelles mesures de gouvernance économique, la Commission et le Conseil assurent un suivi efficace des recommandations faites en 2011. Ce ne serait pas un signal encourageant à l'égard de la stratégie Europe 2020 si la somme des objectifs nationaux, même s'ils étaient atteints, ne correspondait pas à ceux fixés à l'échelle de l'UE dans tous les domaines (Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011).

L'achèvement du Marché unique est un outil puissant à l'échelle de l'UE pour stimuler la croissance

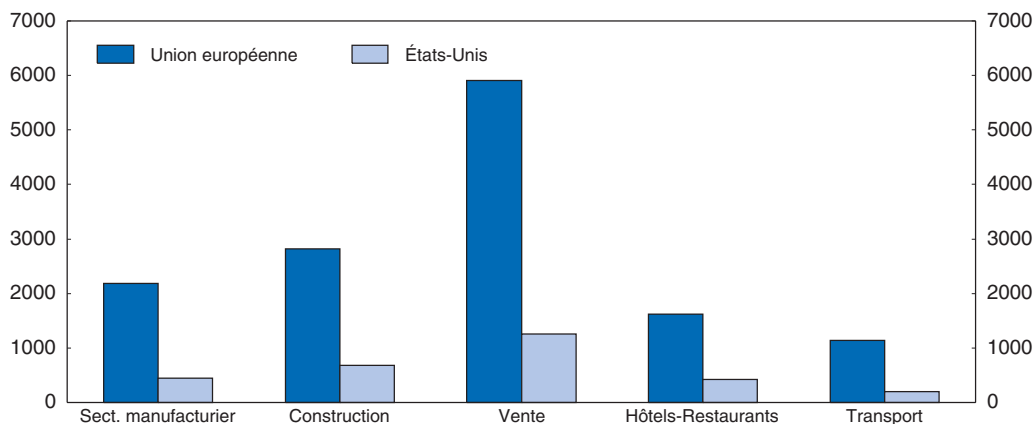
L'un des principaux moyens dont dispose l'Union européenne pour stimuler la croissance sont les instruments contraignants et la méthode *communautaire* qui sous-tendent le projet de

Marché unique. Avec eux, elle a la responsabilité majeure de favoriser la concurrence interne, les échanges de biens et de services, l'intégration des marchés de capitaux (chapitre 1) et la mobilité de la main-d'œuvre (chapitre 2). L'achèvement du Marché unique au moyen de ces instruments pourrait donner une forte impulsion à la croissance en intensifiant la concurrence et en augmentant l'échelle des activités économiques en Europe. Ce potentiel est mis en avant dans la communication de 2011 de la Commission sur l'Acte pour le Marché unique, qui énonce douze leviers pour stimuler la croissance. Ce train de mesures devrait bénéficier d'un engagement politique fort dans le cadre de la stratégie Europe 2020.


Si des progrès importants ont été accomplis en vue de l'achèvement du Marché unique, il reste encore beaucoup à faire, notamment dans le secteur des services. On ne peut exploiter pleinement un marché de 500 millions de consommateurs à partir du moment où l'organisation de nombreux marchés reste largement nationale et où ils regroupent en moyenne moins de 10 millions de consommateurs. L'intégration poussée des opérations sur les biens et services, assurée par les échanges et les entreprises transnationales, est certes un résultat majeur, mais les progrès semblent avoir marqué le pas pendant la décennie écoulée (chapitre 1). La crise a peut-être accentué ce phénomène. L'intégration commerciale, tout en étant supérieure à celle qui existe entre la plupart des pays, est moindre qu'au sein d'une vaste économie fédérale comme les États-Unis, et il subsiste d'importantes différences de prix entre les pays. La fragmentation du marché contribue à la faible dimension moyenne des entreprises en Europe (graphique 4). Les coûts microéconomiques de la fragmentation persistante des échanges et des marchés de capitaux sont difficiles à évaluer, mais il est probable que l'impossibilité de tirer pleinement parti de la spécialisation, l'absence de concurrence et la limitation du choix des consommateurs coûtent cher. Une plus grande intégration est nécessaire pour stimuler la productivité et empêcher l'apparition de déséquilibres macroéconomiques excessifs, comme l'indique l'*Étude économique de la zone euro*. Bien que l'intégration européenne soit naturellement gênée par les problèmes de distance, de culture et de langue, les obstacles au développement des activités transfrontalières résultant des politiques publiques restent significatifs. Compte tenu de certaines des contraintes inhérentes à l'Europe, il est

Graphique 4. **Nombre d'entreprises par secteur**

En milliers, 2006



Source : OCDE, Base de données des Statistiques structurelles d'entreprises SDBS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591140>

possible que les pays de l'UE doivent faire de plus grands efforts que les économies fédérales pour obtenir les mêmes avantages de l'intégration.

En dépit de progrès juridiques, la transposition au niveau national reste insatisfaisante

Le cadre juridique d'un Marché unique intégré a été beaucoup amélioré en quelques décennies. Il pose comme principe fondamental la liberté des mouvements transfrontaliers. La législation et une jurisprudence abondante ont largement mis fin à la discrimination explicite des transactions économiques sur la base de la nationalité. L'UE applique les normes de base nécessaires à une activité efficiente dans nombre de domaines, par exemple la sécurité des produits. Sa politique de concurrence et les règles auxquelles elle soumet les aides des États créent des conditions égales de concurrence et ont obligé les autorités nationales à résister à la tentation de prendre des mesures protectionnistes pendant la crise.

Désormais, ce sont les réglementations nationales qui constituent le principal obstacle de nature politique à l'intégration économique (chapitre 1). Dans de nombreux pays de l'UE, la réglementation des marchés de produits reste relativement restrictive au regard des normes de l'OCDE, malgré les grands progrès réalisés depuis une dizaine d'années. Bien qu'elles ne soient pas discriminatoires en fonction de la nationalité, ces règles restrictives confèrent probablement un avantage et une protection aux entreprises nationales par rapport aux concurrents des autres pays de l'UE. La diversité des règles impose des coûts de transaction aux entreprises désireuses de lancer de nouvelles activités dans un autre pays de l'UE. De nombreux aspects des institutions économiques de base des pays membres, comme la gouvernance des sociétés, le système fiscal, la surveillance financière et la protection des consommateurs, sont conçus et gérés en grande partie au niveau national, ce qui engendre des disparités entre pays et conduit parfois à ignorer certaines implications, comme la création d'obstacles de fait aux activités transfrontalières. Certes, il existe dans de nombreuses grandes économies fédérales une certaine diversité au niveau infrafédéral, mais les différences entre les États de l'UE sont peut-être plus grandes dans certains domaines, en particulier la réglementation des marchés de produits, la fiscalité et le contrôle bancaire, et s'ajoutent aux obstacles inhérents au développement des activités transfrontalières en Europe.

L'un des principaux problèmes auxquels se heurte le Marché unique de l'UE est l'application inégale des obligations qu'il impose. Bien que de nombreuses lois et pratiques nationales aient été adaptées pour respecter la législation de l'UE, certaines directives n'ont été que partiellement transposées dans le droit national de chaque pays, voire pas du tout, et les délais de mise en œuvre sont parfois ignorés. S'il est vrai que la responsabilité ultime de cet échec incombe aux autorités nationales, la Commission devrait faire davantage pour que d'éventuelles infractions au droit communautaire soient contestées et, le cas échéant, portées devant la Cour de justice de l'Union européenne, car les plaintes individuelles de travailleurs ou d'entreprises souffrent de l'absence de possibilité d'actions contentieuses collectives. La Commission devrait consacrer plus de ressources au recensement et à la suppression des obstacles à l'intégration, y compris au sein des différents pays. Un rapport annuel explicite devrait être consacré à l'application du Marché unique dans chaque pays sur le plan juridique et, surtout, sur le plan pratique. On pourrait recourir à des sanctions politiques et économiques plus rigoureuses, y compris sous forme de privations de fonds de l'UE, en cas de progrès insuffisants dans l'ouverture des marchés. Les gouvernements devraient aussi donner un caractère prioritaire à la suppression des

obstacles internes à l'intégration. Une coopération plus étroite entre les autorités nationales en charge de la réglementation de certains secteurs, comme les industries de réseau, et une plus grande efficacité des organes de l'UE pour faciliter ce processus contribueraient à régler les problèmes de coordination et de méfiance entre les autorités compétentes au niveau national, afin d'améliorer la cohérence des décisions réglementaires entre les pays et de soutenir l'expansion de l'activité économique au-delà des frontières.

Il faut une action politique plus ferme pour supprimer les obstacles aux activités transfrontalières qui subsistent

Une action plus déterminée s'impose pour améliorer l'application des textes, mais aussi pour lever les obstacles à l'intégration économique qui subsistent et bénéficier de ses avantages potentiels. On continue de progresser grâce à la conjonction de grandes initiatives et d'avancées successives au fur et à mesure de l'application et de l'édification pratique du cadre juridique. La Directive 2007 de l'UE sur les services représente le dernier programme législatif d'envergure. Même si elle comporte des mesures importantes destinées à étendre aux services les libertés existantes et à les concrétiser au moyen de guichets uniques pour les démarches administratives et d'une procédure de contrôle mutuel des règles nationales, la Directive est beaucoup moins ambitieuse que le projet d'origine. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur son efficacité. La communication 2011 de la Commission sur l'Acte pour le Marché unique prévoit douze « leviers » de croissance et propositions législatives, l'objectif étant que toutes les mesures soient adoptées avant fin 2012 (CE, 2011e). Il faudra un engagement politique fort pour faire adopter toutes ces dispositions importantes dans les délais prévus. L'UE et les gouvernements nationaux doivent être disposés à s'opposer aux intérêts en place et à s'efforcer sincèrement d'encourager le développement des activités transfrontalières. Pour faire avancer le Marché unique plus rapidement, on pourrait recourir à un mode de décision plus innovant, afin d'éviter que plusieurs années soient nécessaires pour aboutir à des progrès significatifs dans certains domaines. Ce point a été évoqué plus largement dans le passé au niveau de l'UE, mais on n'a pas pris de réelles mesures pour rendre le processus de prise de décision plus réactif. Les gouvernements de l'UE et le Parlement européen s'engageraient peut-être plus politiquement, si les efforts étaient mieux ciblés sur les priorités clairement identifiées au préalable et si les bienfaits tangibles des mesures d'intégration proposées étaient présentés de manière plus précise. Une évaluation *a posteriori* plus complète et médiatisée des avantages déjà obtenus rendrait le projet plus convaincant et permettrait de définir des priorités pour les actions futures.

Des conditions plus favorables aux échanges et aux investissements transfrontaliers sont nécessaires pour approfondir l'intégration économique et augmenter la productivité (chapitre 1). Il faut plus de convergence et de cohérence dans les aspects fondamentaux du contexte des affaires des différents pays, notamment dans la réglementation relative à la gouvernance des sociétés, aux marchés de produits et à la concurrence. Sur de nombreux points, la cohérence institutionnelle du Marché unique est bien en deçà de celle observée dans les grandes économies fédérales comme le Canada ou les États-Unis, même si les barrières linguistiques et culturelles aux activités transfrontalières sont plus importantes en Europe. L'hétérogénéité du système transfrontalier actuel d'imposition des sociétés et de fiscalité indirecte pourrait induire une hausse du coût représenté par les activités à l'étranger et fausser les incitations aux échanges et aux investissements. Néanmoins, il pourrait aussi favoriser certaines formes utiles de concurrence. Bien qu'il s'agisse de

questions complexes, il convient d'examiner de manière plus approfondie les relations entre les coûts et les bénéfices des différentes approches en matière d'harmonisation de la fiscalité. La Commission a élaboré une proposition d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés qui, selon l'analyse de la Commission, devrait atténuer sensiblement les incitations à transférer les bénéfices. La simplification de l'administration de l'impôt sur les sociétés et des impôts indirects entre les différents pays et l'adoption d'une approche plus harmonisée pourraient également abaisser sensiblement les coûts de transaction et encourager les activités transfrontalières, notamment celles des petites et moyennes entreprises (PME) pour lesquelles ces coûts fixes constituent probablement un obstacle important.

Des réformes dans plusieurs autres domaines favoriseraient les activités transfrontalières. Une insistance plus particulière sur la politique de concurrence au niveau national, notamment en exploitant pleinement les possibilités qu'offre le Marché unique pour l'intensifier, créerait aussi des conditions plus propices au développement de ces activités. Une protection plus efficace et uniforme des consommateurs dans les différents pays leur donnerait davantage confiance quand ils achètent à l'étranger et dynamiserait les ventes transfrontalières. Il faudrait compléter l'amélioration du cadre global du Marché unique par des mesures sectorielles, là où subsistent des obstacles particuliers à l'essor des activités transfrontalières. Ils sont significatifs dans des domaines comme les marchés publics, l'énergie, les télécommunications, les transports et les services postaux. Des mesures spécifiques sont nécessaires dans chaque secteur concerné, par exemple la simplification des procédures d'appel d'offres pour les marchés publics ainsi que le démembrement complet de la propriété en matière de production et de transmission d'énergie. En mai 2010, la Commission a lancé la « Stratégie numérique pour l'Europe », qui vise à mettre en place un cadre juridique harmonisé pour l'intégration numérique des économies, au moyen notamment des mesures suivantes : des licences paneuropéennes pour la gestion des droits en ligne, le renforcement des dispositions relatives à la protection des données et des consommateurs, la révision de la directive sur les signatures électroniques et l'interopérabilité de systèmes d'authentification électronique sûrs.

Si l'intégration du système financier a bien progressé dans certains domaines, elle demeure jusqu'à présent inégale dans d'autres, ce qui tient notamment au fait que la surveillance bancaire et financière transfrontalière n'est pas unifiée. Les activités transfrontalières semblaient avoir beaucoup progressé pendant la période précédant la crise, mais il s'avère que certaines de ces avancées n'étaient pas viables : elles résultaient d'une situation économique instable et étaient rendues possibles par des faiblesses réglementaires (Barnes et al., 2010). L'architecture financière de l'UE a été profondément remaniée à l'issue de la crise financière, dans un grand nombre de domaines. Outre le renforcement de la réglementation financière, des efforts importants ont été consentis pour harmoniser les réglementations nationales et pour optimiser la surveillance des opérations financières transnationales. De nouvelles autorités européennes de surveillance (ESA) ont ainsi été créées dans le secteur bancaire, dans le secteur des marchés financiers et dans l'assurance, afin de renforcer le contrôle microprudentiel des établissements transnationaux. Il est en outre nécessaire de mettre en place des collègues d'autorités nationales de surveillance pour les grands établissements transnationaux. Le Comité européen du risque systémique a pour mission d'assurer la surveillance des risques macroprudentiels. Toutefois, un système de surveillance plus coordonné pour les grands établissements transnationaux pourrait s'avérer plus avantageux, notamment pour gérer les risques prudentiels associés aux flux financiers transfrontaliers de grandes banques

étrangères vers des petits pays. Cette question sera de nouveau examinée à l'échelle de l'UE en 2013. Par ailleurs, une série d'obligations différentes, découlant par exemple de la diversité en matière de droit de propriété, de fiscalité et de législation protectrice du consommateur (voir ci-dessus), peut faire obstacle au développement des activités financières transnationales de détail. Comme l'indique l'*Étude économique de la zone euro*, la nouvelle approche favorable à une réglementation unique proposée dans le cadre des projets de loi actuellement à l'examen devrait favoriser une intégration financière mieux gérée, en limitant la latitude dont bénéficient les autorités nationales. Cette approche contribuera à s'assurer de la poursuite du développement du Marché unique sur une base plus viable. Le principe d'une réglementation unique devrait néanmoins donner quelque latitude aux autorités nationales pour imposer des conditions plus strictes dans des circonstances limitées et dûment justifiées, dans le cadre de mesures macroprudentielles visant à améliorer la stabilité financière et à gérer le risque systémique. La latitude ainsi accordée aux autorités nationales ne devrait ni limiter les avantages offerts par la création d'un grand marché financier européen, ni entraîner de retombées négatives au sein du Marché unique, ni causer de risques supplémentaires pour la stabilité structurelle du système financier européen dans son ensemble.

Encadré 1. Principales recommandations pour renforcer le Marché unique

- Renforcer la priorité donnée par les pouvoirs publics à la promotion de l'intégration économique au moyen du Marché unique. L'adoption des propositions contenues dans la communication sur l'Acte pour le Marché unique avant fin 2012 constituerait une étape importante.
- Améliorer l'application, le respect et le suivi des règles du Marché unique au niveau national, y compris par la voie d'actions plus rigoureuses de la Commission. Un rapport annuel par pays devrait être consacré à l'avancement du Marché unique, qui comporterait des indicateurs et des recommandations précis.
- Perfectionner l'élaboration des politiques relatives au Marché unique en se basant davantage sur des faits concrets pour établir une hiérarchie des priorités de réforme et les promouvoir.
- Poursuivre l'amélioration des conditions d'exercice des activités transfrontalières et d'installation dans un autre pays, notamment par des politiques efficaces de concurrence et de protection des consommateurs au niveau de l'UE et au plan national.
- Utiliser davantage la méthode sectorielle d'intégration des marchés en appliquant intégralement la Directive sur les services et les mesures visant à renforcer la concurrence dans ce secteur, tout en prenant de nouvelles dispositions vis-à-vis des industries de réseau, notamment une coopération plus étroite entre les régulateurs et des investissements dans les infrastructures transnationales.

L'Europe doit innover plus et mieux

L'innovation est indispensable à la croissance à long terme. L'Europe reste en retard sur les États-Unis dans ce domaine, tandis que certains pays émergents augmentent rapidement leurs moyens en matière d'enseignement supérieur et de recherche en rapport avec l'innovation. Il y a trop peu de créations d'entreprises spécialisées dans les nouveaux types de technologies et de services, et celles qui se lancent peinent à trouver des capitaux et à gagner des parts de marché. Certes, le nombre de créations d'entreprises en Europe est

comparable à celui des États-Unis, mais elles se développent beaucoup moins que dans les autres parties du monde (OCDE, 2009a). En Europe, la recherche universitaire n'est pas suffisamment associée aux activités des entreprises (BEI, 2009). L'un des meilleurs moyens pour les pouvoirs publics d'aider l'innovation sur le front de la demande consiste à mettre en place un cadre porteur fondé sur les éléments suivants : marchés concurrentiels, main-d'œuvre qualifiée et adaptable, système financier prêt à soutenir la prise de risque et fiscalité incitant à l'innovation. Ce cadre doit également reposer sur un Marché unique des produits concurrentiel et intégré, ainsi que sur des marchés de capitaux européens à la fois actifs et capables de financer des projets innovants (OCDE, 2009a).

Néanmoins, les mesures destinées à soutenir l'innovation, plus particulièrement sur le front de l'offre, doivent aussi jouer un rôle clé, comme le préconise la *Stratégie de l'OCDE pour l'innovation* (OCDE, 2010). Bien que ces mesures relèvent encore largement du niveau national, l'UE a un programme ambitieux, et sa stratégie pour l'innovation prévoit une large gamme d'initiatives visant à assurer que les idées soient converties en biens et en services innovants, porteurs de croissance et d'emplois. En 2011, la Commission a proposé de réorienter massivement l'aide de l'UE à l'innovation dans le cadre de « l'Union de l'innovation » et de financer les dépenses d'innovation au moyen d'un cadre stratégique unique, Horizon 2020. Ce remaniement entraînerait d'importants changements dans la politique de l'innovation, sa mise en œuvre et son suivi, ainsi que dans les interactions entre ces mesures et d'autres domaines d'action connexes, comme l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME), la politique régionale et le Marché unique (OCDE, 2009a). Le fait que les systèmes de brevets soient surtout nationaux fait supporter des coûts élevés aux entreprises qui recherchent une protection dans l'ensemble de l'UE, ce qui réduit l'incitation à innover. Il est donc nécessaire d'adopter un système de délivrance et de défense des brevets à l'échelle de l'UE (OCDE, 2009a), lequel se met progressivement en place (chapitre 1).

Encadré 2. Principales recommandations en faveur de l'innovation

- Créer une protection unitaire par brevet et un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets pour réduire le coût du dépôt de brevets en Europe.
- Simplifier les demandes d'aide à la recherche adressées à la Commission, exploiter les synergies entre les dispositifs actuels de financement de l'innovation et veiller à ce que les aides nationales à la recherche soient accessibles à tous les chercheurs de l'UE, qu'ils résident dans leur pays d'origine ou dans un autre pays de l'UE. Renforcer les liens entre l'université et le secteur privé.

De nouveaux progrès dans la libéralisation des échanges et l'agriculture stimuleraient la croissance et augmenteraient le niveau de vie

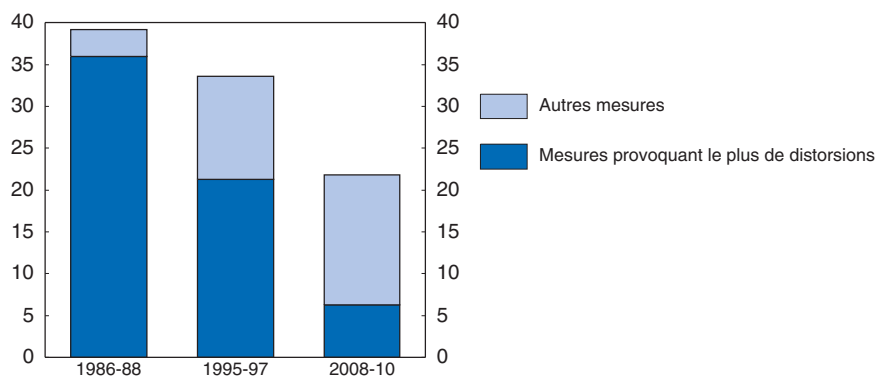
La progression des échanges entre l'UE et le reste du monde s'est ralentie depuis la crise et on risque d'assister à une montée du protectionnisme, avec des conséquences diverses sur la croissance. Pendant la crise, la politique de l'UE en matière d'échanges et d'investissements internationaux est restée largement ouverte et transparente dans l'ensemble. Les interventions des pouvoirs publics ont été principalement axées sur le système financier, même si d'autres secteurs, notamment l'automobile, la construction et le tourisme, ont été soutenus dans le cadre des règles de l'UE qui régissent l'aide des États. Pour promouvoir la poursuite de l'intégration commerciale, il faut s'efforcer de faire

avancer le cycle de Doha, ce qui permettra de consolider le système multilatéral des échanges. En décembre 2011, l'UE a joué un rôle décisif dans la renégociation de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC.

L'usage que fait l'UE des principaux instruments de la politique commerciale est resté à peu près le même pendant la période récente : elle continue à recourir aux mesures anti-dumping, mais près de 43 % d'entre elles sont appliquées à un seul membre de l'OMC (la Chine) ; toutefois elle s'en sert moins que certains autres pays. L'UE poursuit sa politique fondée sur des accords bilatéraux généraux de libre-échange, qui ne constituent pas la meilleure solution mais permettent des progrès notables dans l'attente d'un accord multilatéral et sont conçus pour promouvoir une libéralisation plus poussée au niveau multilatéral. Elle a récemment signé un accord de cette nature avec la Corée, et les négociations avec le Canada sont bien avancées. Les pays les moins développés bénéficient d'un accès sans droits ni contingents au titre de l'initiative Tout sauf les armes (TSA), dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP) de l'UE. D'autres pays en développement bénéficient à la fois des préférences du système SGP et du système SGP+. En 2011, on a instauré des règles d'origine plus souples en faveur des produits importés dans le cadre du SGP. Si cet assouplissement couvre tous les produits, il est particulièrement notable pour les produits transformés dans les pays les moins développés.


Ces dix dernières années ont déjà été marquées par une diminution significative des aides à l'agriculture, ayant des effets de distorsion sur les échanges dans l'UE, au moyen de réformes successives, ce qui a constitué une contribution majeure de l'UE aux négociations commerciales multilatérales. La poursuite de la réduction de la protection du secteur agricole de l'UE qui pourrait résulter de la conclusion du cycle de Doha serait avantageuse au niveau des prix acquittés par les consommateurs, et aurait un impact positif sur la productivité du secteur agricole. L'efficacité de la politique agricole commune (PAC) s'est améliorée depuis une dizaine d'années, car les aides sont de plus en plus découplées de la production (OCDE, 2009a ; OCDE, 2011d ; OCDE, 2011e). Toutefois, les importations agricoles sont encore inférieures à celles de nombreux autres produits. Les réformes de la PAC se sont attachées à diminuer les subventions à l'exportation et les aides internes qui faussent les échanges, mais la moyenne des tarifs douaniers NPF appliqués aux produits agricoles demeure relativement élevée (15 %). L'aide totale est encore très importante en valeur absolue et en valeur relative. Les indicateurs d'aide de l'OCDE montrent que le soutien des prix du marché représente une part décroissante des transferts aux producteurs, qui est passée de 87 % en 1986 à 15 % en 2010. Entre 2008 et 2010, le soutien financier aux producteurs a fléchi pour passer à 22 % des recettes brutes des exploitations, contre 39 % entre 1986 et 1988. L'UE a aussi réduit les formes d'aide qui faussent le plus la production (graphique 5). Les distorsions de prix ont sensiblement diminué, tandis que la part des aides accordées sans obligation de produire a augmenté. Au fur et à mesure que les aides sont découplées de la production, la PAC se rapproche d'un système de fournitures de biens publics et de réponse à d'autres objectifs relatifs à la ruralité et à l'environnement. Toutefois, il faut s'efforcer de mieux cibler les aides sur des objectifs spécifiques : par exemple, près des trois quarts des fonds de la PAC sont consacrés aux aides directes au revenu, non conditionnées par le niveau des revenus agricoles, tandis que les aides directes sont uniquement subordonnées à des objectifs environnementaux ou relatifs à des normes de production, au moyen de l'écoconditionnalité (OCDE, 2011a).

Compte tenu de prix agricoles mondiaux élevés, qui augmentent la rentabilité des exploitations, et de la nécessité d'un redressement budgétaire, la période est propice aux

Graphique 5. **Estimation du soutien aux producteurs**Part des mesures provoquant le plus de distorsions, en pourcentage des recettes agricoles brutes¹

1. Soutien provoquant le plus de distorsions : mesures de soutien liées au prix et à la production qui augmentent la production des biens au delà du niveau d'équilibre du marché.

Source : OCDE (2011), Base de données PSE/CSE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591159>

réformes. Les projets actuels de la Commission aboutiraient à la création d'un nouveau système d'aides directes qui modifierait leur répartition à l'intérieur des pays et entre eux, tout en ayant peu d'effet sur la production et les échanges (CE, 2011c ; CE, 2010). Pourtant, il faudrait rééquilibrer la politique agricole commune postérieure à 2013 au détriment des aides directes et en faveur d'une meilleure efficacité des dépenses, de façon à améliorer la productivité et la rentabilité du secteur agricole (OCDE, 2011a). Les fonds versés bénéficient toujours aux exploitants relativement importants et aisés. Par ailleurs, en dépit de l'importance accordée à l'innovation dans le cadre des réformes et de la suppression des quotas de production, les projets actuels de la Commission laisseraient subsister certaines déficiences des marchés. L'accès de certains produits aux marchés restera restreint par des droits de douane très élevés, même s'il existe des possibilités de faire diminuer les taux de tarifs au moyen de contingents tarifaires.

Encadré 3. Principales recommandations relatives aux échanges et à l'agriculture

- Poursuivre les efforts déployés pour approfondir la libéralisation multilatérale des échanges au moyen du cycle de Doha et, en l'absence d'accord, continuer à viser des accords commerciaux bilatéraux et régionaux en s'assurant qu'ils créent des courants d'échanges et favorisent la réalisation d'objectifs plus vastes dans le domaine des échanges et du développement.
- Poursuivre la réduction des obstacles aux échanges et des distorsions dans l'agriculture dans le cadre de la politique commerciale générale.
- Réformer la PAC en profondeur pour la période 2014-20, en l'orientant davantage vers des objectifs portant sur l'environnement et la productivité. Diminuer encore la part du soutien direct et inconditionnel des revenus et des mesures sur les marchés.

Réformer le marché du travail et supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs au sein de l'UE pour stimuler l'emploi et la croissance et faciliter les ajustements

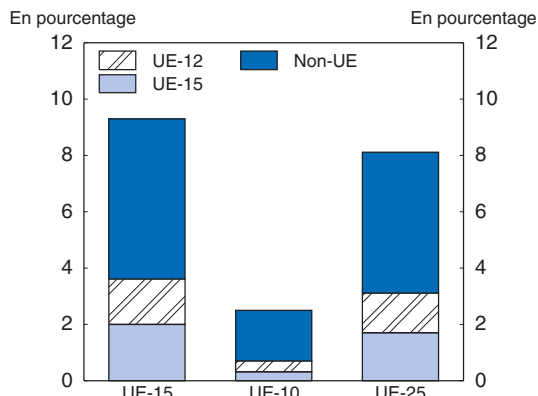
Pour accélérer la croissance, il faut éliminer les obstacles à l'emploi. Les marchés du travail de l'UE présentent des faiblesses structurelles qui freinent la création d'emplois. Il existe d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, à la fois au sein des pays et entre eux. Le taux d'emploi global est faible, en raison d'un taux d'activité limité et d'un taux de chômage obstinément élevé dans certains pays. Les catégories de population ayant un lien ténu avec le marché du travail, comme les femmes, les immigrés et les travailleurs jeunes et âgés, sont les plus durement touchées, notamment en Europe du Sud et de l'Est. Le chômage des jeunes dans l'UE a notamment atteint un niveau record de 21 % en 2011, en dépit de la contraction amorcée par la population active sous l'effet du vieillissement. Nombre de faiblesses des marchés du travail européens, comme la législation trop stricte sur la protection de l'emploi, le dualisme du marché du travail, l'inefficacité des négociations salariales et l'effet dissuasif des systèmes d'imposition ou de protection sociale sur le travail, tiennent au mauvais fonctionnement des institutions nationales. Les différents paramètres de l'action publique en fonction des pays aboutissent à des résultats très variables sur le front de l'emploi. La réglementation du marché du travail et les systèmes de prélèvements et de prestations sortent du cadre de compétences de l'UE et nécessitent des réformes à l'échelon national. Néanmoins, la suppression des obstacles à la mobilité des travailleurs en Europe et l'adoption d'un cadre harmonisé pour les migrations de main-d'œuvre contribueraient à améliorer le fonctionnement du marché du travail, ce qui implique une action à l'échelle de l'UE (chapitre 2).

Une plus grande mobilité des travailleurs entre les pays de l'UE pourrait contribuer à remédier aux déséquilibres entre l'offre et la demande, tout en facilitant la mise en correspondance entre les emplois proposés par les entreprises et les compétences offertes par les travailleurs. La mobilité de la main-d'œuvre reste limitée dans l'UE : 3 % seulement des ressortissants de l'UE en âge de travailler résident dans un pays étranger au sein de l'UE (graphique 6). De fait, les migrations en provenance de pays non membres de l'UE sont beaucoup plus importantes que les migrations intracommunautaires, puisqu'elles représentent environ 5 % de la population d'âge actif, bien que cela tienne probablement en partie à des écarts de revenus plus marqués. L'élargissement de l'UE a cependant entraîné une nette augmentation des migrations de travailleurs en Europe depuis 2004, bien que de nombreux pays de l'UE15 aient restreint temporairement l'accès à leur marché du travail. Les migrants à l'intérieur de l'Europe sont en moyenne beaucoup plus jeunes que le travailleur moyen. En outre, de nombreux migrants sont surqualifiés, ce qui s'explique notamment par les difficultés qu'ils rencontrent pour faire reconnaître leurs qualifications professionnelles dans certains secteurs.

La diversité linguistique et culturelle qui caractérise l'Europe représente un obstacle difficilement contournable à la mobilité des travailleurs. Par ailleurs, de nombreux obstacles administratifs continuent de peser sur la mobilité de la main-d'œuvre dans l'UE, tandis que les droits inhérents à l'existence du Marché unique ne sont souvent pas mis en œuvre dans les législations nationales, ou appliqués dans les faits. De surcroît, pour les individus, le coût de l'émigration est alourdi par les obstacles à la mobilité induits par l'action publique, comme la perte des droits à pension, les différences nationales de réglementation des qualifications professionnelles, l'impossibilité d'accéder à certains

Graphique 6. **Proportion d'étrangers¹ dans la population d'âge actif**

Données de 2010



1. Les étrangers correspondent aux ressortissants étrangers résidant dans le pays.

Source : Eurostat, Statistiques des migrations et Enquêtes de la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591178>

emplois dans le secteur public et les tensions sur le marché du logement. S'agissant des pensions, les travailleurs qui changent d'emploi entre différents pays de l'UE, voire parfois dans un même pays de l'UE, peuvent perdre une partie de la valeur des droits qu'ils ont déjà acquis. Ainsi, lorsque les périodes d'acquisition des droits sont longues, les épisodes de travail courts peuvent ne pas donner la possibilité d'acquérir des droits. En outre, il est fréquent que les ressortissants de l'UE ne soient pas en mesure de cotiser comme il se doit aux régimes de retraite professionnels et complémentaires dans leur pays d'origine s'ils travaillent dans un autre État membre de l'UE. Les efforts consentis pour favoriser la transférabilité des droits à pension se heurtent à la diversité des régimes de retraite et à l'insuffisance du financement de nombreux régimes publics et privés au lendemain de la crise, une situation qui pourrait s'aggraver encore si davantage de travailleurs étaient autorisés à récupérer leurs cotisations. Il est toutefois possible de prendre des mesures pour renforcer la transférabilité des droits à pension des régimes publics et privés, afin d'éviter toute perte de valeur de la pension lors de l'installation dans un pays étranger, notamment en raccourcissant les périodes d'acquisition des droits et en permettant aux travailleurs de continuer à cotiser quelque temps dans leur pays d'origine alors qu'ils travaillent à l'étranger. Il reste des risques – qu'il faudrait abolir – de double imposition des pensionnés et de traitement discriminatoire des transferts internationaux de capitaux de retraite.

Les problèmes d'efficacité des procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles n'incitent guère les travailleurs à s'installer dans un autre pays. La reconnaissance automatique ne s'applique qu'à sept professions sur plus de 800. Néanmoins, la reconnaissance mutuelle est centrale pour la reconnaissance dans d'autres professions, qui permet aux travailleurs de voir leurs qualifications professionnelles reconnues. En même temps, elle donne aux pays une certaine marge de manœuvre pour s'assurer que les qualifications en question satisfont aux exigences nationales. Entre 2007 et 2010, toutes professions confondues, plus de 90 % des professionnels ayant demandé la reconnaissance de leurs qualifications dans un autre pays ont reçu une réponse positive, même si le nombre de demandes n'a pas été supérieur à 25 000, en moyenne, par an. Contrairement à la législation européenne en vigueur et aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, les ressortissants de l'UE ou d'autres pays sont souvent exclus, de

manière implicite ou explicite, des emplois du secteur public. Ainsi, les travailleurs qui cherchent à décrocher un emploi dans le secteur public se heurtent à des problèmes liés à la reconnaissance de leur expérience professionnelle et de leur ancienneté, à la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles et à des exigences disproportionnées en matière de langue. Par ailleurs, compte tenu des coûts élevés des transactions immobilières, notamment dans certains pays d'Europe continentale et méridionale, il est plus difficile pour les propriétaires-occupants de s'installer dans un autre pays, tandis que d'autres aspects du marché du logement peuvent freiner la mobilité des locataires, qui sont souvent jeunes. Une amélioration de l'information sur les offres d'emplois à l'étranger ou dans d'autres régions faciliterait les migrations : pour optimiser le partage d'informations, il convient de renforcer la coopération entre les services nationaux de l'emploi et de perfectionner le système EURES. Ainsi, il sera plus facile pour les travailleurs de trouver un emploi et pour les entreprises de recruter au-delà du bassin local, à la fois au niveau national et au niveau européen.

Parallèlement à l'évolution démographique, l'adoption d'une politique d'immigration à l'échelle de l'UE pourrait remédier aux pénuries de qualifications

L'immigration en provenance de pays non membres de l'UE a une incidence plus importante sur les marchés du travail des pays européens que les migrations de ressortissants d'États membres de l'UE. Vingt-sept millions d'immigrants de pays tiers résident actuellement dans l'Union européenne, pour la plupart dans les pays de l'UE15, même si de bonnes performances enregistrées sur le front de la croissance ont fait de certains pays de l'UE10 des destinations attractives pour les ressortissants de pays tiers. Néanmoins, dans l'ensemble, les chiffres restent bas. Si les taux d'immigration nets sont positifs dans la plupart des pays de l'UE, les taux d'émigration à partir des pays européens sont parfois élevés, particulièrement pour les travailleurs hautement qualifiés. En Irlande, en Italie ou au Royaume-Uni, les flux d'émigration de leurs travailleurs hautement qualifiés ont largement compensé les entrées d'immigrés qualifiés.

Compte tenu de l'évolution de la démographie, la plupart des pays de l'UE anticipent une aggravation des pénuries de main-d'œuvre qualifiée ou de travailleurs spécialisés dans certaines activités. En principe, les pénuries de main-d'œuvre devraient être résorbées principalement en augmentant le taux d'activité et le taux d'emploi des femmes, des jeunes, des travailleurs âgés et des immigrés résidant déjà dans le pays. Par ailleurs, l'éducation et la formation doivent être améliorées afin de veiller à ce qu'elles répondent aux besoins des employeurs en matière de compétences. Il est capital de mener des actions à l'échelle de l'UE pour que les migrations répondent de manière plus directe aux pénuries de main-d'œuvre, particulièrement pour certains types de travailleurs hautement qualifiés. Il est important de gérer les flux de main-d'œuvre à l'échelon communautaire afin d'attirer des immigrés hautement qualifiés, étant donné qu'ils sont particulièrement sensibles aux obstacles qui peuvent se dresser à leur installation dans un pays donné, comme la nature encore fragmentée des marchés du travail de l'UE. La récente « carte bleue européenne » – un permis de travail communautaire autorisant les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés à travailler et à résider dans l'UE – doit être utilisée de manière efficace pour la rendre plus attractive aux yeux des travailleurs hautement qualifiés.

Encadré 4. Principales recommandations sur la mobilité et l'immigration

- Améliorer la transférabilité des droits à pension des régimes de retraite publics et privés afin d'éviter toute perte de valeur lors de l'installation à l'étranger. Les réformes des retraites doivent viser à faciliter les passages d'un employeur et d'un pays à l'autre. Comme le propose la Commission, une période d'acquisition des droits d'une durée maximum d'un an dans l'UE doit être garantie lors du transfert d'un régime de retraite à l'autre. Il convient également d'autoriser les travailleurs à cotiser aux régimes de retraite professionnels et complémentaires dans leur pays d'origine tout en travaillant dans un autre État membre de l'UE.
- Supprimer la double imposition des prestations de retraite et l'imposition discriminatoire des transferts de capitaux de retraite d'un pays à l'autre.
- Développer les mécanismes visant à automatiser davantage la reconnaissance des qualifications professionnelles.
- Dans la mesure du possible, ouvrir l'emploi dans le secteur public à tous les ressortissants de l'UE au moyen de la législation et des procédures nationales. Les pratiques en vigueur en matière d'emploi dans le secteur public doivent faciliter la mobilité des travailleurs, notamment en reconnaissant l'ancienneté et les qualifications acquises dans d'autres pays.
- Poursuivre la réforme du système EURES, qui permet une plus grande mobilité européenne et améliore l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour ce faire, il faudrait perfectionner le réseau et le portail EURES, et renforcer la coopération et le partage d'informations entre les services nationaux de l'emploi.
- Prendre des mesures à l'échelle de l'UE pour veiller à ce que les migrations répondent aux besoins du marché du travail, notamment pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences.
- Utiliser efficacement le dispositif de la « carte bleue européenne » pour la rendre plus attractive aux yeux des travailleurs hautement qualifiés.

La politique régionale peut contribuer davantage à la croissance

La politique de cohésion de l'UE a contribué à l'amélioration des performances économiques des régions en favorisant la convergence économique et en aidant à réduire les écarts de niveaux de vie. Les objectifs de la politique régionale de l'UE, auparavant axés sur les transferts au profit des régions les plus en difficulté, sont désormais de plus en plus tournés vers le soutien à la croissance endogène, en mettant l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME), l'environnement, l'innovation, les infrastructures et la R-D. Il est difficile d'atteindre de tels objectifs avec un budget inférieur à 0,5 % du PIB de l'UE, mais les fonds de cohésion peuvent représenter une plus grande part du PIB dans certaines des régions les plus pauvres et constituent parfois l'une des principales sources d'investissement en période d'assainissement des finances publiques. Jusqu'à présent, la politique de cohésion européenne a produit des résultats en demi-teinte : les disparités régionales reculent au niveau de l'UE27 depuis 2000 (CE, 2011d), mais toutes les régions en retard n'ont pas été en mesure d'accélérer leur progression. Le défi consiste à rentabiliser au maximum les fonds disponibles en veillant à ce que les pays se concentrent sur les activités qui soutiennent l'investissement productif et la croissance. Or, l'expérience montre qu'il est difficile de relever ce défi, et de nouvelles réformes concrètes sont actuellement examinées pour le prochain cadre financier (CE, 2011a). Les tendances

précédentes à la décentralisation de la gestion des fonds de cohésion pourraient s'inverser, en subordonnant l'utilisation des fonds au respect de certaines conditions (à partir d'indicateurs plus nombreux et plus précis de l'impact de l'action publique) et en limitant la liberté de choix offerte aux pays et aux régions de l'UE quant à l'utilisation des fonds. Des conditions préalables – fondées sur les performances enregistrées précédemment – pourraient cibler les principales faiblesses de la mise en œuvre qui ont souvent abouti à une utilisation inefficace des fonds par le passé. Enfin, il conviendrait d'alléger davantage la charge administrative associée aux fonds de cohésion pour les pays et les régions (OCDE, 2007).

Encadré 5. Principales recommandations sur la politique régionale

- Subordonner l'utilisation des fonds de cohésion à certaines conditions préalables, sans alourdir la charge administrative. Ces conditions doivent cibler les principales faiblesses observées dans la mise en œuvre par le passé.
- Alléger la charge administrative associée aux fonds de cohésion pour les pays et les régions.

Bibliographie

- Barnes, S., P. Lane et A. Radziwill (2010), « Minimising Risks from Imbalances in European Banking », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 828, Éditions OCDE, Paris.
- BEI (2009), « R&D and the Financing of Innovation in Europe Financing Innovative Firms », *EIB Papers*, vol. 14, n° 2.
- CE (Commission européenne) (2010), « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir », Communication de la Commission, COM(2010)672, Bruxelles.
- CE (2011a), « Conclusions de la réunion de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion », 31 mars-1^{er} avril.
- CE (2011b), « Communication Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'innovation », COM(2010)546, Bruxelles.
- CE (2011c), Les propositions législatives pour les réformes de la PAC sont disponibles sur le site http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm.
- CE (2011d), « Investir dans l'avenir de l'Europe », *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles.
- CE (2011e), « L'Acte pour le Marché unique. Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance », *Ensemble pour une nouvelle croissance*, Communication de la Commission, COM(2011)206, avril, Bruxelles.
- CCNUCC (2011), *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf.
- Fredriksen, K. (2012), « Income Inequality in the European Union », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, Éditions OCDE, Paris.
- Koske, I., J.-M. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and more Growth – Are they Compatible? Part 2: The Distribution of Labour Income », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 925, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique : contributions à l'effort mondial*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010), *La Stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), Présentation sur la PAC après 2013, disponible sur le site : www.oecd.org/dataoecd/22/30/48937654.pdf.
- OCDE (2011b), *Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Vers une croissance verte*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011 – Pays de l'OCDE et économies émergentes*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), *Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2012b), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.

Chapitre 1

Un Marché unique pour l'Europe

La création d'un Marché unique plus intégré est l'un des principaux moyens dont dispose l'Union européenne (UE) pour stimuler la croissance et la création d'emplois. Malgré les progrès majeurs réalisés au cours des dernières décennies en termes d'échanges transfrontaliers, l'intégration des marchés de biens et de services de l'UE reste inférieure à celle observée aux États-Unis. Ces dernières années, les échanges ont surtout augmenté avec l'Europe centrale et orientale ; en revanche, les activités économiques transfrontalières à l'intérieur de l'UE15 ont stagné, et il semble aujourd'hui qu'une partie de l'intégration financière ayant eu lieu depuis dix ans ne soit pas durable.

La fragmentation persistante du Marché unique empêche l'Europe d'exploiter pleinement son potentiel de croissance, et la prive d'avantages importants en termes d'échelle des activités et de concurrence. Les réglementations des marchés de produits en vigueur au niveau national et leur hétérogénéité sont des obstacles essentiels à un meilleur fonctionnement du Marché unique. Nombre des institutions et des règles qui encadrent et facilitent l'intégration des pays de l'UE obéissent encore à des préoccupations nationales. L'édification du Marché unique a énormément avancé en quelques décennies, notamment grâce à la directive historique sur les services, mais l'application incomplète du cadre mis en place a réduit ses effets sur la croissance.

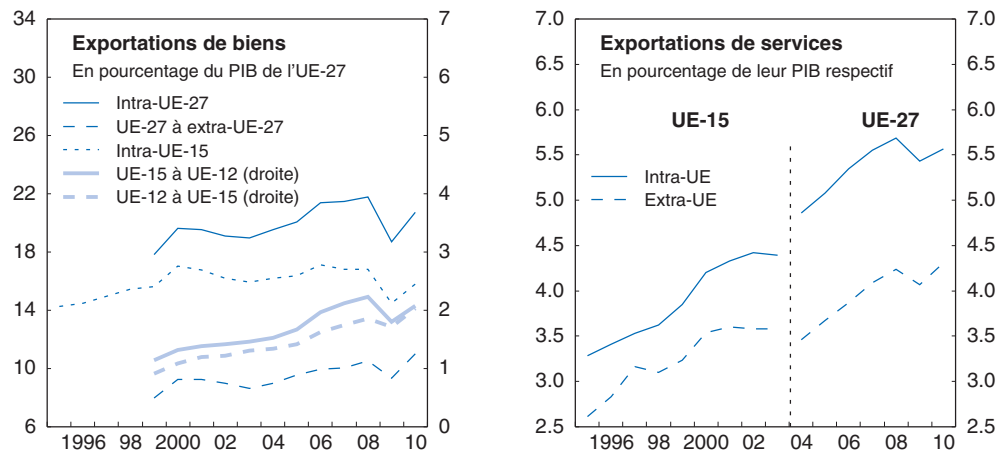
Il faut absolument donner un caractère prioritaire à la réalisation d'un véritable Marché unique en Europe. Cela suppose de mieux cerner et d'adopter plus rapidement les mesures nécessaires à une intégration plus poussée des marchés, tout en appliquant mieux et en faisant davantage respecter les obligations liées au Marché unique. Les règles nationales applicables aux marchés de produits devraient être plus favorables aux activités transfrontalières. Le Marché unique a besoin d'institutions économiques de base plus efficaces pour les activités transfrontalières dans des domaines comme la fiscalité, la politique de la concurrence et la protection par brevets. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour renforcer la concurrence et l'intégration transfrontalières dans certains secteurs, en particulier dans les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et les transports.

Face à la crise et à la perspective d'une faible croissance à long terme en Europe, il faut engager des réformes structurelles ambitieuses visant à améliorer les performances économiques. Au niveau de l'Union européenne (UE), l'une des principales possibilités à cet égard réside dans une intégration plus poussée de l'économie européenne fondée sur le Marché unique. En dépit des progrès notables réalisés depuis des décennies, nombre de marchés de l'UE demeurent fragmentés et l'intégration ne s'effectue que lentement. Cela s'explique par l'existence de certains obstacles propres aux échanges, mais aussi par l'insuffisance des progrès réalisés en termes de suppression des obstacles aux activités transfrontalières inhérents aux politiques publiques, et par la persistance de nombreuses différences entre les institutions économiques de base des États membres. Un ensemble de grandes réformes destinées à instituer un véritable Marché unique procurerait des avantages importants aux consommateurs, aux travailleurs et aux entreprises européens, tout en offrant toutes sortes de nouvelles possibilités. Il ferait augmenter les niveaux de vie, renforcerait la stabilité économique et contribuerait à ramener l'économie sur une trajectoire de croissance durable.

La première section du chapitre porte sur le degré d'intégration des marchés de biens, de services et de capitaux des pays de l'UE. La mobilité de la main-d'œuvre est traitée au chapitre 2. Dans la deuxième section, nous examinons les coûts de l'inachèvement du Marché unique, ainsi que les principaux obstacles à une intégration plus poussée et à un élargissement de l'économie de l'UE. Dans la troisième section, nous nous interrogeons sur l'efficacité des initiatives prises actuellement pour parachever le Marché unique, notamment de la directive emblématique sur les services et de la communication de 2011 de la Commission sur « l'Acte pour le Marché unique ». La quatrième section porte sur la nécessité d'harmoniser les institutions économiques de base pour étayer le développement des activités transfrontalières. Enfin, nous exposons dans la dernière section les mesures qui s'imposent pour intensifier la concurrence transfrontalière dans certains domaines, dont les marchés publics et les industries de réseau.

Dans quelle mesure le Marché unique est-il réellement intégré ?

Les économies de l'UE bénéficient d'une intégration poussée sur le plan des échanges transfrontaliers. Les exportations de biens et de services de l'Union européenne représentent plus de 40 % de son produit intérieur brut (PIB), ce qui est très supérieur à ce que l'on observe dans les autres grandes économies de l'OCDE. Ces échanges ont essentiellement lieu au sein de l'UE, tandis que le poids relatif du commerce avec le reste du monde est moindre pour l'Union que pour ces autres économies : les exportations intracommunautaires représentent environ 26 % du PIB de l'UE contre 15 % pour les transactions extracommunautaires (graphique 1.1). D'un point de vue économique, le commerce de biens intermédiaires constitue un bon indicateur du degré d'intégration internationale des processus de production. Il met en évidence l'ampleur des échanges motivés par un objectif de réduction des coûts de production, plutôt que par la satisfaction des préférences diverses des consommateurs. Dans le secteur des machines et

Graphique 1.1. **Exportations de biens et services**

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591197>

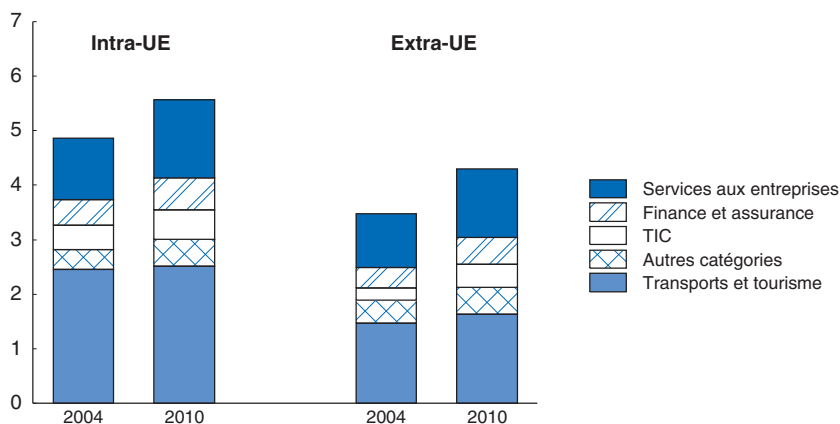
équipements, la moitié environ de la totalité des biens destinés aux consommations intermédiaire et finale proviennent d'autres pays de l'UE, et un dixième seulement de pays extérieurs à l'UE¹.

Bien que le processus d'intégration commerciale au sein de l'UE soit bien avancé, il s'est enlisé dans de nombreux domaines au cours des dernières années. Depuis dix ans, les échanges de biens intracommunautaires mesurés en pourcentage du PIB sont restés à peu près stables, tandis que les échanges de biens entre les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15) ont régressé quelque peu en proportion de l'activité. Ce résultat est encore plus frappant si on le compare à l'essor rapide du commerce mondial et à l'expansion des échanges avec les pays extérieurs à l'Europe. Le volume des échanges n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise financière, et l'intégration risque d'être durablement compromise si les entreprises doivent se retirer des marchés étrangers ou si des mesures inappropriées sont prises. Il existe toutefois une exception de taille à cette tendance des dix dernières années : c'est le développement rapide des exportations et des importations de biens à destination et en provenance de l'Europe centrale et orientale, qui a été favorisé par leur adhésion à l'UE et par d'importantes différences de coûts des facteurs. Ces flux commerciaux ont augmenté de près de 30 % en termes réels au cours de la dernière décennie.

L'intégration commerciale en matière de services est encore très inférieure à celle observée en matière de biens, puisque ceux-ci ne représentent qu'un quart environ du commerce intracommunautaire. Mesurée par la proportion de la valeur ajoutée de chaque secteur que représentent les importations, cette intégration apparaît encore plus réduite pour les services relativement aux biens, étant donné que le secteur des services, considéré dans son ensemble, est beaucoup plus important. En longue période, le rythme de croissance tendanciel des échanges de services à l'intérieur de l'UE dépasse nettement celui du PIB (graphique 1.2). Le développement rapide du commerce intracommunautaire des services est encourageant, mais en deçà de la tendance mondiale à l'augmentation des flux de services transfrontaliers. Le fait que l'évolution observée au sein de l'UE soit similaire à la tendance mondiale suggère que la dimension spécifique à l'UE de la progression des échanges intracommunautaires de services est des plus limitées. Pendant

Graphique 1.2. **Composition des exportations de services**

En pourcentage du PIB



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591216>

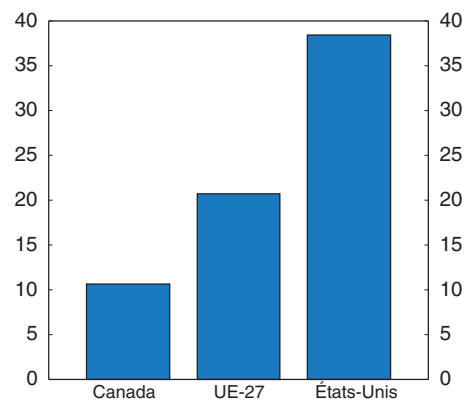
la décennie écoulée, les services aux entreprises, les services financiers et les transports ont grandement contribué à cette progression. Compte tenu des effets de distorsion induits sur ces activités par le cycle du crédit, il est possible que la hausse des échanges de services s'essouffle et parte d'un niveau plus bas après la crise.

On pourrait s'attendre à un haut niveau d'intégration commerciale en Europe, même en l'absence du Marché unique, sachant que les pays de l'UE sont géographiquement proches et que de nombreuses économies nationales sont de petite taille. Néanmoins, le consensus qui se dégage des analyses par modélisation étaye fortement l'idée que le Marché unique génère un supplément d'échanges, et que cet effet est plus fort dans l'Union européenne que dans des zones de libre-échange comme celles de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), du Marché commun du Sud (MERCOSUR) ou de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (Bosquet et Boulhol, 2009). Pourtant, le commerce intracommunautaire de produits manufacturés reste bien inférieur au commerce interétatique à l'intérieur des États-Unis, même s'il est supérieur aux échanges observés entre les territoires et provinces du Canada (graphique 1.3). Une comparaison de la proportion des biens d'origine locale dans la consommation totale montre que la « préférence pour les produits locaux » dans le cadre des échanges commerciaux est bien plus marquée dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, même en tenant compte du rôle joué par la distance entre les marchés (Delgado, 2006).


La mobilité du capital et celle de la main-d'œuvre peuvent contribuer à améliorer les performances économiques de la même façon que les échanges de biens et de services. La circulation des capitaux et des personnes concourt à l'intégration économique transfrontalière, et contribue de manière similaire à une répartition efficace des ressources économiques et à l'exploitation des possibilités existantes. Dans les pays où les capitaux sont rares, des flux financiers et un transfert de production sur le marché interne considéré peuvent équivaloir à des importations de biens à forte intensité capitaliste. L'implantation d'entreprises étrangères peut offrir aussi bien que les importations nombre de caractéristiques des biens produits à l'étranger. Les sociétés qui investissent dans d'autres pays ou s'y installent constituent un aspect essentiel de l'intégration d'un espace économique. L'investissement direct étranger (IDE) représente une forte proportion du PIB

Graphique 1.3. Échanges inter-États de biens manufacturés

En pourcentage du PIB, 2010 ou dernière donnée disponible



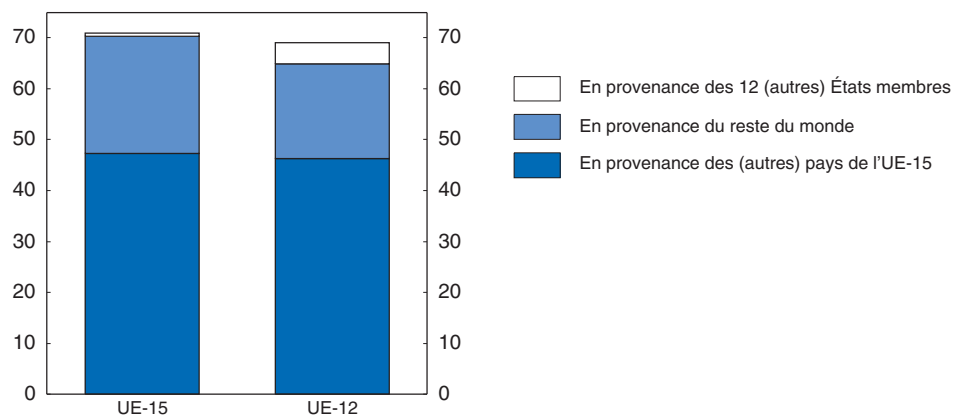
Source : Eurostat ; US Bureau of Transportation Statistics, Commodity Flow Survey 2007 ; Statistique Canada, Flux commerciaux interprovinciaux (FCI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591235>

et du stock de capital dans les 15 États membres de l'Union européenne jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15) et dans les 12 autres pays ayant rejoint l'UE depuis (UE12) (graphique 1.4). Dans les premiers, près des deux tiers des flux d'IDE proviennent d'autres pays de l'UE15, tandis que l'Europe de l'Ouest est à l'origine de la grande majorité des investissements étrangers effectués en Europe centrale et orientale. Or, ces investissements transfrontaliers ont probablement d'importantes externalités de connaissances et de productivité, dont bénéficie l'ensemble de l'économie. À l'intérieur de l'UE, les flux d'IDE ont augmenté rapidement de 2002 à 2006, passant de 30 à 48 % du PIB. Toutefois, comme indiqué dans l'*Étude économique de la zone euro*, cette activité risque de fléchir du fait de la crise financière et d'un rééquilibrage plus général des flux de capitaux au sein de l'Europe.

Graphique 1.4. Entrées d'investissement direct étranger dans les pays de l'UE

En pourcentage du PIB, 2009

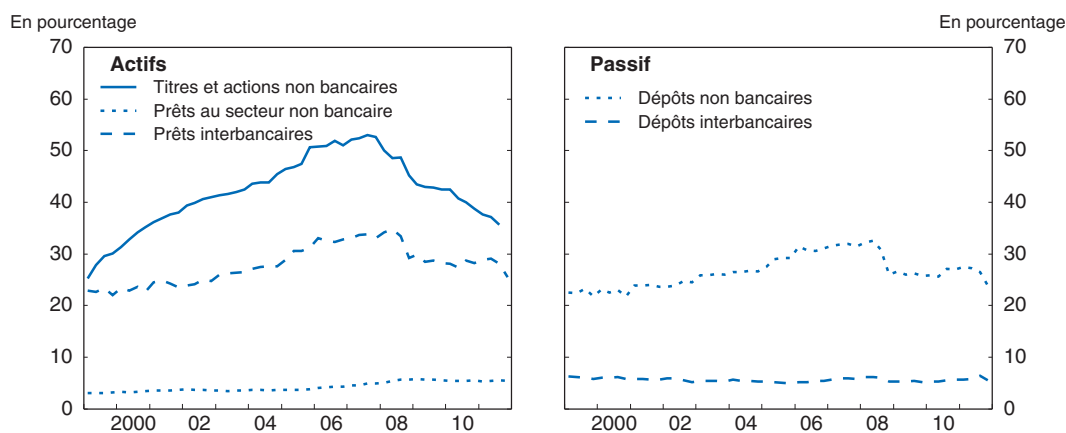


Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591254>


L'intégration financière a progressé rapidement pendant les vingt dernières années, parallèlement à la libéralisation des marchés et au fur et à mesure que l'innovation financière tirait profit des possibilités offertes par le Marché unique. Néanmoins, les opérations financières transnationales connaissent une chute brutale depuis la crise (graphique 1.5). Cela donne à penser que certaines des avancées observées en matière d'intégration financière depuis dix ans n'étaient peut-être pas durables, et qu'elles découlaient du cycle mondial du crédit plutôt que de l'intégration à long terme du système financier européen. L'intégration financière transnationale va sans doute reprendre au fur et à mesure que le système financier se remettra de la crise, mais une partie de la contraction des activités transnationales intervenue depuis 2008 a probablement un caractère durable, dans la mesure où les activités transnationales antérieures résultaient en partie d'une prise de risque excessive et intenable. L'intégration des marchés a atteint des niveaux élevés pour une partie des opérations interbancaires, grâce à l'existence de la monnaie unique et au développement du cadre réglementaire de l'UE pour les services financiers. En revanche, l'intégration des activités de détail reste très limitée : les prestations fournies aux ménages et à la plupart des entreprises sont toujours assurées dans une large mesure par des établissements nationaux (Barnes *et al.*, 2010). Cette intégration inégale est porteuse de risques et a sans doute contribué au repli des banques sur leurs marchés internes, également encouragé par les aides nationales qui leur ont été accordées pendant la crise (voir l'*Étude économique de la zone euro*).

Graphique 1.5. **Prestations transnationales de services financiers dans la zone euro¹**



1. Opérations transnationales en pourcentage des prestations totales de services financiers dans la zone euro.

Source : BCE (2010), *Financial integration in Europe*, avril, mise à jour avec les données en ligne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591273>

Le cadre du Marché unique a concouru à l'intégration économique

La création d'un Marché unique en Europe a joué un grand rôle dans l'approfondissement de l'intégration économique transfrontalière. Depuis le traité de Rome jusqu'au programme de 1992 relatif au Marché unique et puis plus récemment, un vaste cadre juridique a été mis en place pour permettre aux activités transfrontalières de se développer. Ses dispositions de base posent le principe de la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs. La législation et une abondante jurisprudence ont supprimé l'essentiel des règles qui instituaient une discrimination explicite fondée sur la

nationalité ou sur des obligations de résidence injustifiées. De manière plus générale, l'UE applique les normes réglementaires fondamentales nécessaires au fonctionnement efficient de l'économie sur l'ensemble de son territoire ; il s'agit de règles communes sur l'alimentation, les biens de consommation et l'étiquetage, de mécanismes destinés à éviter les incohérences en matière de fiscalité transfrontalière, de droits des consommateurs et de normes publicitaires (OCDE, 2007). Parallèlement, la politique de concurrence de l'UE et les règles relatives aux aides d'État assurent des conditions de concurrence équitables entre les entreprises qui opèrent sur le Marché unique.

L'application rigoureuse de ces normes pendant la crise a permis d'éviter une remise en cause de ces conditions de concurrence équitables, qui aurait pu se produire, dans la mesure où l'atonie de l'activité renforçait la tentation de céder aux réflexes protectionnistes (CE, 2011c). Dans le secteur non financier a été mis en place jusqu'à la fin de 2011 un dispositif temporaire de gestion de la crise. Cela s'est notamment traduit par un relèvement de 200 000 EUR à 500 000 EUR du montant « *de minimis* » des aides, c'est-à-dire du seuil en deçà duquel leur montant est jugé trop faible pour fausser la concurrence. Des concours de l'État d'un montant de quelque 21 milliards EUR (soit moins de 0.2 % du PIB) ont été promis, mais une proportion très inférieure a finalement été utilisée. Le secteur financier lui-même a posé des problèmes particuliers, en raison de la nécessité de réagir rapidement à la situation et des répercussions systémiques potentielles des mesures prises à l'égard de certains établissements. La Commission a pu traiter ces cas rapidement et fixer les principes d'action suivants : après un renflouement, une phase de restructuration de six mois est prévue pour rétablir la viabilité de l'établissement considéré, tout en veillant à ce que ses actionnaires assument une partie suffisante des coûts (y compris sous la forme de cessions d'actifs et d'une suspension des dividendes) et à ce que la concurrence soit préservée, notamment en empêchant les entreprises aidées de procéder à des acquisitions et par d'autres moyens. La Commission, en qualité d'autorité de la concurrence, a œuvré utilement pour préserver un fonctionnement ouvert et équitable des marchés pendant la crise.

Une intégration plus poussée aurait une forte incidence sur la croissance et le niveau de vie

La fragmentation persistante du Marché unique pèse sur les performances économiques

Le fait que le Marché unique soit toujours fragmenté empêche l'Union européenne de réaliser son potentiel économique. Selon la théorie économique, une intégration plus poussée des marchés aurait des avantages importants en termes de productivité et de bien-être des consommateurs. *Premièrement*, elle permettrait de bénéficier à plein des avantages comparatifs, chaque économie se spécialisant dans les biens qu'elle est la mieux à même de produire et les activités de fabrication étant réparties efficacement dans l'ensemble de l'Union européenne. *Deuxièmement*, un Marché unique plus intégré accentuerait la concurrence entre les entreprises des différents pays, ce qui exercerait des pressions à la baisse sur les marges, et inciterait les entreprises à améliorer la qualité de leurs produits et à investir dans l'innovation. *Troisièmement*, les consommateurs disposeraient d'un plus grand choix de biens, offerts à un moindre prix. *Quatrièmement*, en abaissant les coûts de production et en encourageant les entreprises à être plus efficaces, un marché intégré rendrait les produits européens plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

Le secteur des télécommunications illustre bien les limites actuelles de l'intégration. C'est un secteur où la libéralisation des marchés est relativement avancée, où les prix ont

baissé et où l'innovation est forte. Pourtant, les écarts de prix restent importants et très répandus à l'intérieur de l'UE (Pelkmans et Renda, 2011). Les différences entre les prix des télécommunications payés par les entreprises dans les pays de l'UE contrastent avec leur quasi-uniformité en Californie et dans l'État de New York, par exemple. De même, la pénétration et les performances des services à haut débit varient beaucoup selon les pays de l'UE. Sur un marché vraiment intégré et concurrentiel, les prix auraient convergé dans une large mesure vers les niveaux les plus bas, et les nouvelles technologies seraient disponibles partout.

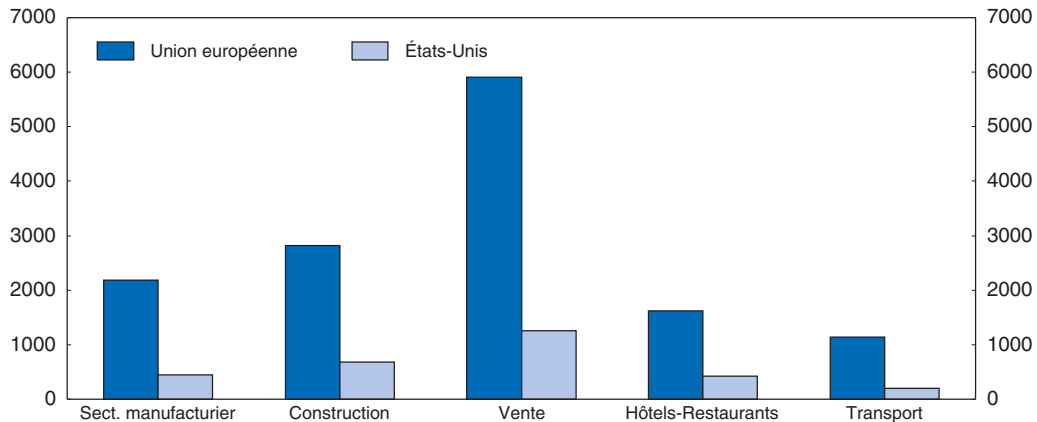
Il est difficile de calculer les coûts de la fragmentation des échanges et des marchés de capitaux en termes de productivité et de croissance, mais ils sont sans doute importants. Si l'on veut calculer les avantages, la principale difficulté consiste à évaluer la situation contrefactuelle : quel serait le degré d'intégration des économies de l'UE si les bonnes mesures étaient prises, en tenant compte des obstacles inhérents à cette région, c'est-à-dire la distance, la barrière des langues, les différences culturelles et la lente adaptation des modes traditionnels d'organisation économique ? En outre, les avantages du Marché unique relèvent d'un fonctionnement en réseau, au sens où leur valeur dépend du degré de conformité dans l'ensemble du système. Ces dernières années, il y a eu très peu d'évaluations empiriques des avantages de ce marché et des bienfaits éventuels d'une poursuite de l'intégration. La plus récente conclut que les deux premières décennies du Marché unique ont fait augmenter le PIB de l'UE de 2 % et l'emploi de 1.5 % (Ilkowitz et al., 2007), ce qui est bien inférieur à ce que l'on espérait au départ. Toutefois, les auteurs parviennent à ces estimations en s'appuyant sur les résultats d'un petit nombre d'études microéconomiques limitées, puis en utilisant un modèle macroéconomique standard à grande échelle ; elles sont donc probablement très imprécises.

Le fait que les économies d'échelle possibles sur un marché intérieur de 500 millions de personnes ne soient pas pleinement exploitées est sans doute l'un des principaux problèmes du Marché unique. De nombreux produits et services sont encore en grande partie fournis dans le cadre national, bien que le marché médian compte moins de 10 millions d'individus. L'échelle insuffisante des activités industrielles et commerciales en Europe est illustrée par le nombre élevé d'entreprises (graphique 1.6) : leur effectif total est beaucoup plus élevé dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, alors que la différence de taille relative des deux économies est bien moindre. Ce décalage avec les États-Unis se retrouve dans beaucoup de secteurs, dont l'industrie manufacturière et des secteurs clés des services. Les petites entreprises jouent certes un rôle important dans l'économie, mais le très grand nombre d'entreprises contribue probablement à la faiblesse de la productivité ainsi que de l'innovation et de l'investissement : l'atonie des dépenses en capital fixe et la lente progression de la productivité dans les secteurs de la distribution et des services aux entreprises ont réduit les gains de productivité en Europe (Timmer et al., 2011).

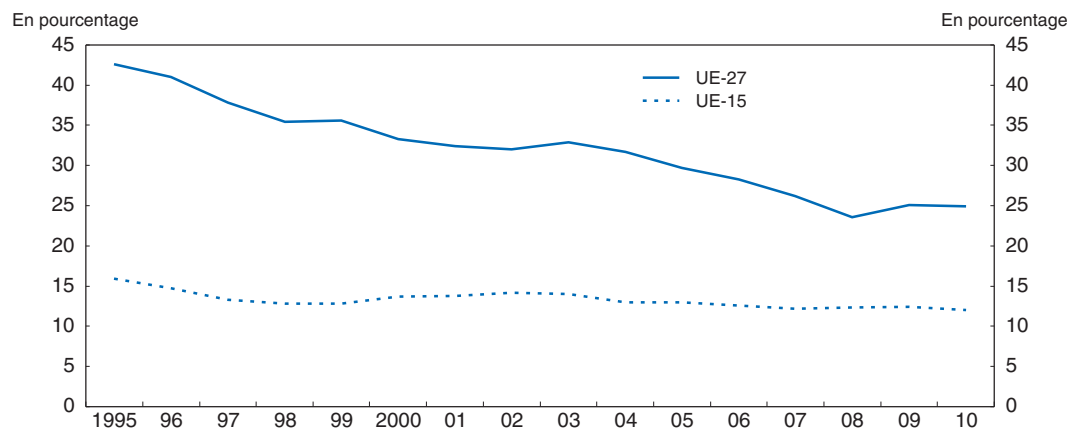
Le degré de convergence des prix permet aussi de voir comment l'intégration économique a fait progresser le bien-être. Cette mesure peut être difficile à interpréter en raison de l'évolution des niveaux de vie relatifs et des phénomènes de rattrapage économique : la convergence des prix s'est poursuivie dans l'ensemble de l'UE pendant ces dix dernières années, mais ce phénomène a largement découlé du processus de rattrapage des prix pratiqués dans l'UE12 par rapport à ceux observés dans l'UE15 (graphique 1.7). Néanmoins, il subsiste d'importantes différences de prix à l'échelle de l'UE dans son ensemble, et leur convergence a été très limitée au sein de l'UE15 ces dix dernières années. Les consommateurs sont confrontés à des prix inégaux pour les mêmes produits selon les

Graphique 1.6. **Nombre d'entreprises par secteur**

En milliers, 2006



Source : OCDE, Base de données des Statistiques structurelles sur les entreprises (SDBS).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591292>Graphique 1.7. **Indicateur de convergence des prix¹**

1. Coefficient de variation de l'indice des niveaux de prix comparés de la consommation finale des ménages.

Source : Eurostat.

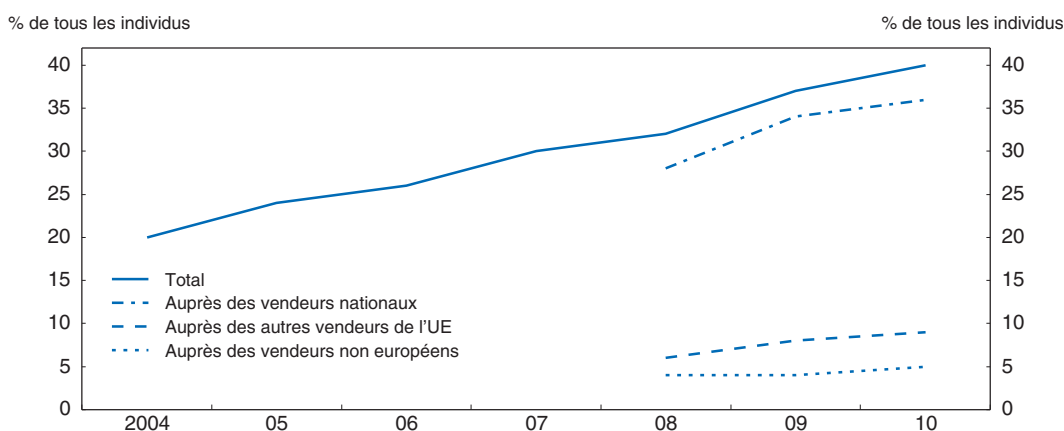
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591311>

pays, et privés de l'avantage de pouvoir acheter moins cher. Les écarts de prix vont probablement rester bien supérieurs à ce qu'ils sont aux États-Unis (Rogers, 2002).


La création d'un Marché unique pleinement intégré se heurte encore à de nombreux obstacles

Nombre des obstacles qui s'opposent à la création d'un marché européen intégré et efficient s'expliquent par des traits caractéristiques du paysage économique européen, tels que les distances et les différences de langues et de cultures. Le mode général d'intégration des économies reflète ces caractéristiques : elle a tendance à être moindre dans les secteurs de services où la proximité physique entre clients et fournisseurs est importante et où les biens sont moins standardisés, de sorte qu'ils dépendent davantage de la réputation du fournisseur. Les activités qui tendent à être dominées par des entreprises de petite taille sont normalement moins intégrées, car de nombreux coûts intègrent une composante fixe plus difficile à supporter pour une petite entreprise que pour une grande.

Tout ceci suggère que l'UE doit faire davantage d'efforts sur certains plans pour obtenir la même intégration que d'autres grandes économies qui, par exemple, ne présentent pas la même diversité linguistique. L'effet de ces obstacles intrinsèques pourrait s'amenuiser au fil du temps, par exemple au fur et à mesure que de nouvelles technologies comme Internet faciliteront les communications et en abaisseront le coût. Les achats sur Internet offrent à cet égard un cas d'espèce intéressant (graphique 1.8). Son existence devrait réduire l'importance de la distance géographique, et la standardisation qui va de pair avec les services liés à Internet devrait permettre de surmonter plus facilement la barrière des langues et d'autres coûts de transaction. Pourtant, les consommateurs sont quatre fois plus nombreux à commander des biens et des services sur Internet auprès de fournisseurs nationaux qu'auprès de vendeurs d'autres pays de l'UE². D'après des données d'enquêtes, ils sont beaucoup plus enclins à faire confiance aux entreprises de leur pays et nourrissent de fortes inquiétudes concernant les problèmes d'escroquerie, de livraison et de dédommagement en cas de difficultés que peuvent soulever les achats transfrontaliers effectués sur Internet (CE, 2011a). Cela indique que des facteurs autres que les aspects purement sociaux et géographiques jouent un rôle important.

Graphique 1.8. **Achats sur Internet dans l'UE¹**

1. Personnes ayant commandé des biens et services sur Internet pour leur usage personnel au cours des 12 derniers mois. Source : Eurostat.

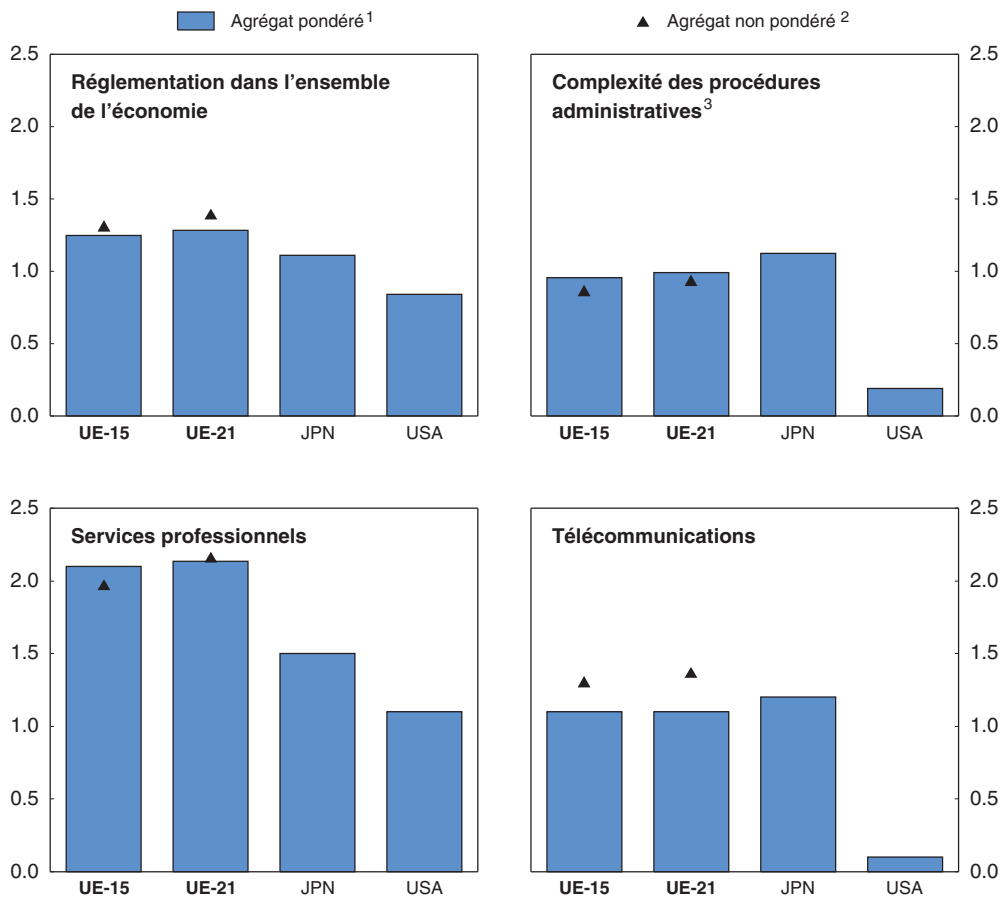
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591330>

Les réglementations nationales des marchés de produits peuvent être trop strictes et la multiplicité des approches adoptées crée des obstacles

Les principaux obstacles au développement des activités transfrontalières inhérents aux politiques publiques tiennent aux réglementations des marchés de produits en vigueur au niveau national. Certes, elles ne font pas de discrimination explicite en fonction de la nationalité ou de la résidence, mais la nécessité de se conformer à des règles différentes lors de l'entrée sur le marché d'un autre pays est un frein à l'expansion des activités économiques transfrontalières. Or, les barrières à l'entrée découlant de règles inappropriées font tout autant obstacle à l'arrivée sur le marché des entreprises étrangères que nationales. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE montrent que, pour certains aspects et dans certains secteurs, les barrières réglementaires sont élevées en moyenne dans les pays de l'UE par rapport à l'ensemble de la zone OCDE (graphique 1.9). Cela donne à penser qu'en Europe, la réglementation est


Graphique 1.9. **Réglementation des marchés de produits**

Indicateur variant sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé, 2008



1. Les agrégats UE15 et UE21 ont été calculés à l'aide de coefficients de pondération correspondant au PIB de 2008.
2. Les agrégats UE15 et UE21 sont des moyennes simples.
3. Cet indicateur reflète la complexité du processus de communication par les pouvoirs publics des règles et procédures, ainsi que des régimes d'autorisation et de permis.

Source : OCDE, Base de données sur la Réglementation des marchés de produits et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591349>

excessivement pesante, et moins favorable à la concurrence et à l'entrée sur le marché que dans les économies les plus performantes de l'OCDE. Le problème se pose en particulier dans les services professionnels, qui sont importants pour l'ensemble de l'économie, compte tenu de leur contribution au fonctionnement des autres secteurs. De nombreux pays de l'UE conservent une large gamme de professions réglementées, alors même que d'autres États membres ne jugent pas nécessaire de réglementer ces activités. Or, au niveau des économies nationales, il existe clairement un lien entre une trop grande rigueur de la réglementation et les performances économiques (Bourlès et al., 2010).

L'hétérogénéité des règles et leur nature même entravent probablement le développement des échanges et l'implantation des entreprises à l'étranger. Les spécificités locales font supporter des coûts de transaction aux entreprises cherchant à étendre leurs activités dans un autre pays de l'UE. La barrière linguistique est susceptible d'alourdir ces coûts. La compréhension des procédures locales donne un avantage compétitif aux

entreprises du pays considéré. Ces obstacles gênent sans doute davantage les petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont ni les moyens ni les incitations financières permettant de supporter les coûts fixes induits par la réglementation en cas d'exercice d'une activité à l'étranger. L'analyse des échanges bilatéraux de services montre que ces différences de règles ont une incidence négative sur le commerce (Kox et Lejour, 2006). Selon un indicateur des différences de réglementation des marchés de produits, ces différences sont généralement moins marquées entre les pays de l'UE qu'entre ces derniers et les pays non membres de l'Union (encadré 1.1). Dans le secteur des services

Encadré 1.1. Différences entre pays en matière de réglementation des marchés de produits

Des réglementations de marchés de produits restrictives peuvent faire obstacle à l'arrivée sur le marché national de nouvelles entreprises, notamment étrangères, et au développement de nouvelles activités. Toutefois, au-delà de la rigueur globale des réglementations, leurs différences entre pays peuvent constituer un obstacle aux activités transfrontalières, notamment s'agissant des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles le coût de mise en conformité avec différentes réglementations est particulièrement lourd. À partir des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, il est possible de calculer un indicateur des différences de réglementation entre pays pour le commerce de détail et les services professionnels ; cet indice d'hétérogénéité est élaboré en déterminant dans quelle mesure les pays (considérés par paire) ont apporté des réponses différentes aux questions posées dans le cadre des enquêtes sur lesquelles reposent les indicateurs de RMP (graphique 1.10).*

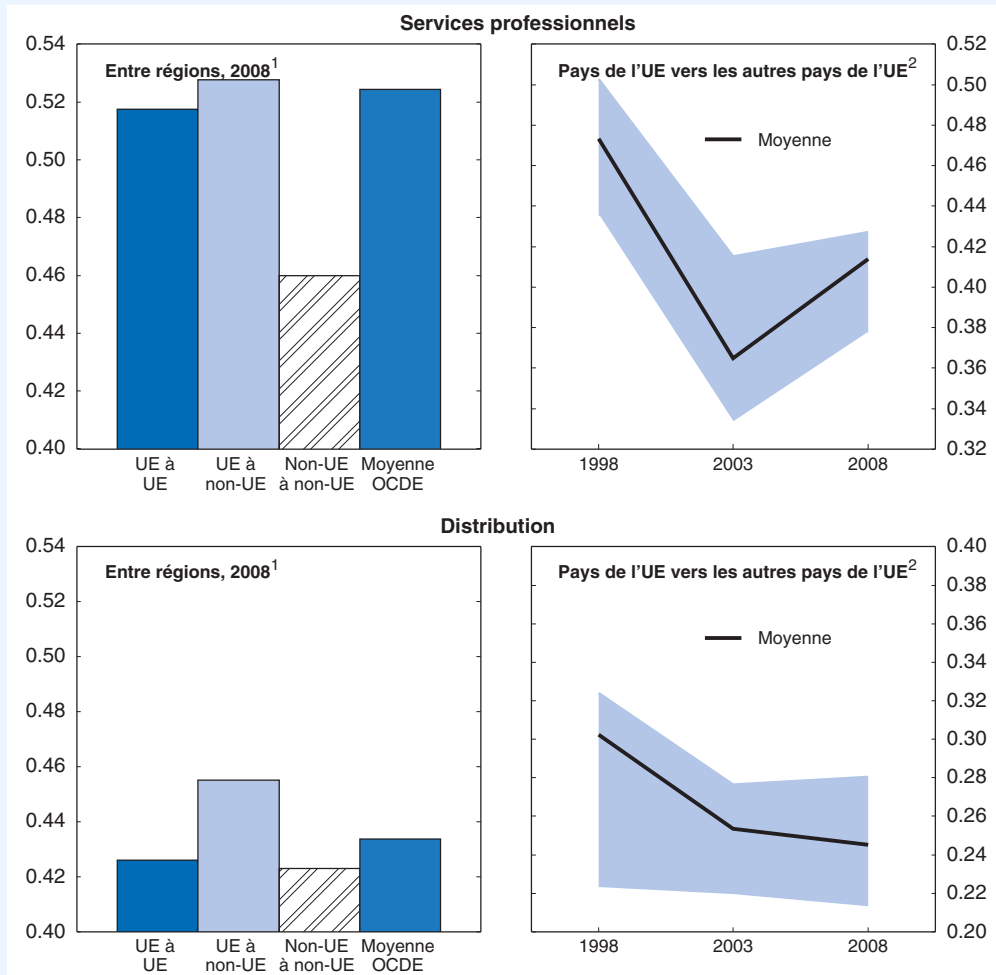
Les indicateurs relatifs aux services professionnels concernent les professions juridiques et comptables, les ingénieurs et les architectes. Les mesures restrictives à l'intérieur de l'UE sont moins homogènes qu'entre les pays de l'UE et les autres pays de l'OCDE, et un peu moins homogènes qu'entre les pays de l'OCDE en général. À l'intérieur de l'UE, les différences de réglementation des services professionnels s'estompent depuis le milieu des années 90. L'Italie, le Luxembourg et le Portugal sont les pays où la réglementation des services professionnels diffère le plus de celle des autres pays européens. L'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni sont les pays où la réglementation occasionne sans doute le moins de difficultés aux entreprises extérieures. En règle générale, les pays dont la réglementation se distingue davantage de celles des autres sont aussi ceux où cette réglementation est la plus stricte.

Les différences de réglementation dans le commerce de détail se sont réduites avec le temps et sont légèrement moindres à l'intérieur de l'UE qu'entre les pays de l'OCDE en moyenne. Hors pondération, les différences demeurent considérables et se creusent avec le temps pour un certain nombre de pays. Le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal se distinguent par des différences de réglementation relativement marquées avec les autres pays dans le secteur du commerce de détail. Toutefois, étant donné que ces réglementations sont généralement assez strictes dans tous les pays, certains, comme la Suède, qui ont largement déréglementé ce secteur paraissent dotés d'une réglementation relativement différente, mais en l'occurrence, c'est parce qu'ils attirent davantage les activités transfrontalières sur leur territoire. Il n'existe pas de corrélation clairement positive entre le niveau de l'indicateur global de RMP et le niveau des différences de réglementation du commerce de détail dans chaque pays. Dans la plupart des États membres de l'UE, il est possible d'aller encore nettement plus loin dans la déréglementation de ce secteur, notamment via l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de la concurrence plus vigoureuse.

* La méthode employée ici est semblable à celle utilisée pour l'étude « The Effects of the Services Directive on Intra-EU Trade and FDI », de Kox et Lejour (2006). Pour le secteur du commerce de détail, les données relatives à la RMP portent sur les années 1998, 2003 et 2008. S'agissant des services professionnels, les années couvertes sont 1996, 2003 et 2008. Les analyses ont été réalisées à partir des chiffres disponibles, et tous les pays qui sont actuellement membres de l'UE sont définis comme tels aux fins de l'ensemble des analyses.

Encadré 1.1. Différences entre pays en matière de réglementation des marchés de produits (suite)


Graphique 1.10. Indicateurs des différences de réglementation



1. Échelle variant de 0 à 1, où 0 dénote l'absence de différence et 1 l'absence de similitude.

2. La zone ombrée sépare le 25^e et le 75^e centiles, pondérés par le PIB.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591368>

professionnels, ces différences sont assez fortement corrélées à la rigueur globale de la réglementation, mais ce lien est moins évident pour le secteur du commerce de détail. Certains pays, comme la Grèce et le Portugal, ont privé en partie leur économie des avantages du Marché unique en appliquant des politiques très différentes dans certains domaines, ce qui a entraîné certaines des conséquences macroéconomiques évoquées dans l'*Étude économique de la zone euro*.

Le fait que bon nombre des institutions qui régissent et facilitent le fonctionnement de l'économie de marché dans les pays de l'UE ne sont pas suffisamment coordonnées, constitue un facteur concourant à la création d'un environnement défavorable au développement des activités transfrontalières. La conception et la gestion de nombreux

dispositifs relatifs au gouvernement d'entreprise, à la fiscalité, à la surveillance financière, à la protection des consommateurs et à la réglementation économique sont encore du ressort des autorités nationales. Qui plus est, l'essentiel de la réflexion sur leur fonctionnement s'inscrit dans un contexte national. Par rapport à un système unifié, la diversité des environnements réglementaires a toutes les chances d'induire des coûts de transaction et d'information considérables, pour le commerce transfrontalier comme pour l'établissement dans un autre pays de l'UE. La comparaison avec des grandes économies fédérales révèle que, presque par définition, toutes ces économies intègrent certaines différences entre leurs institutions économiques infranationales (encadré 1.2). Toutefois, les différences entre les pays de l'UE semblent plus marquées dans certains domaines, notamment en matière de réglementation des marchés de produits, de fiscalité et de surveillance bancaire. Compte tenu d'obstacles spécifiques plus importants d'ordre linguistique et culturel, l'Europe risque de devoir déployer davantage d'efforts que ces économies fédérales, en termes de cohérence des institutions entre les entités qui la composent, pour pouvoir obtenir les mêmes gains via la mise en place d'une grande économie intégrée.

Encadré 1.2. **Les institutions de marché dans les grandes économies fédérales en dehors de l'Europe**

De nombreuses grandes économies sont organisées selon des structures fédérales, la responsabilité des différents volets du pilotage de l'économie étant confiée à différents échelons du système politique. Dans de nombreux domaines, la réglementation des économies de l'Australie, du Canada et des États-Unis est plus intégrée et plus homogène que celle des États membres de l'Union européenne (UE) considérés dans leur ensemble. Cependant, il convient d'observer que certaines caractéristiques institutionnelles de ces économies créent des obstacles similaires à ceux rencontrés en Europe. Certaines *Études économiques de l'OCDE* ont mis en lumière la nécessité de démanteler ces barrières, notamment les mesures fondées sur des critères de résidence qui nuisent à la mobilité professionnelle et la réglementation des marchés de produits des provinces au Canada (OCDE, 2004).

Obstacles au commerce intérieur. Il n'existe généralement pas d'obstacles formels à la vente de biens ni à la prestation de services entre entités fédérées. Le Canada constitue à cet égard une exception, puisque certaines marchandises (alcool, certains produits laitiers et agricoles) sont soumises à des restrictions de vente. Au Brésil, le commerce entre États fédérés est soumis au prélèvement de taxes.

Fiscalité. En règle générale, des impôts sont prélevés à la fois par l'administration fédérale et par les entités fédérées. Le Canada dispose d'un régime inhabituel, puisque c'est l'administration fédérale qui collecte les impôts des deux échelons administratifs.

S'agissant des **taxes à la consommation** appliquées au niveau des entités fédérées, les ventes à des résidents d'entités où le vendeur n'est pas implanté sont exonérées de taxe, le client étant censé acquitter la taxe sur les ventes dans le territoire fédéré où il réside. Cette hypothèse est essentiellement technique dans certains cas, et il est probable que le non-respect de cette règle est chose courante dans des pays comme les États-Unis. En revanche, les taxes d'État sur les ventes sont appliquées suivant le principe de l'origine au Brésil.

Encadré 1.2. **Les institutions de marché dans les grandes économies fédérales en dehors de l'Europe** (suite)

Réglementation des marchés. La réglementation des marchés de produits est habituellement du ressort de l'administration fédérale, à quelques exceptions près. C'est le cas en Australie et aux États-Unis, où les règles définies par les entités fédérées ne s'appliquent toutefois que dans des secteurs très spécifiques. Au Canada, certains grands secteurs sont réglementés au niveau des provinces, notamment l'électricité, le commerce de détail et les services professionnels.

Reconnaissance des qualifications professionnelles. Il existe une grande diversité de régimes et il est fréquent que les qualifications ne soient pas reconnues entre entités fédérées. De nombreux pays comme l'Australie, le Canada et les États-Unis s'efforcent d'assurer une plus large reconnaissance mutuelle des qualifications.

Organisation des industries de réseaux. En Australie, les industries de réseau bénéficient d'un financement mixte de l'administration fédérale et des États, et l'on observe une tendance au transfert des compétences réglementaires des États vers l'administration fédérale (notamment pour le marché de l'électricité et les transports). Aux États-Unis, les réseaux d'électricité sont structurés à l'échelon régional (qui regroupe plusieurs États fédérés), alors que le système relève principalement de la compétence des provinces au Canada.

Surveillance bancaire. La surveillance des banques s'exerce au niveau national en Australie, au Canada et aux États-Unis. D'autres services financiers, dont les assurances, relèvent parfois également de la compétence nationale, alors que dans d'autres pays, ils sont placés sous la surveillance des entités fédérées.

L'UE progresse vers l'achèvement du Marché unique, mais avec lenteur

La communication de 2011 de la Commission européenne sur « l'Acte pour le Marché unique », qui présente douze mesures législatives destinées à renforcer la croissance, est la dernière d'une série d'initiatives destinées à réduire les obstacles restants (CE, 2011c). Parallèlement, l'achèvement du marché intérieur progresse par ajouts successifs, au fur et à mesure de l'application du cadre juridique existant : les décisions rendues en matière de concurrence et d'aides d'État contribuent à instaurer des conditions de concurrence plus équitables, cependant que les procédures d'infraction aboutissent à la mise en œuvre graduelle de l'obligation juridique, toujours pendante, d'achever le Marché unique.

La directive européenne sur les services marque une étape décisive, mais sa transposition est lente

La directive sur les services dans le marché intérieur, qui a été adoptée en décembre 2006 et devait être intégralement transposée avant la fin de 2009, constitue l'initiative législative la plus marquante de ces dernières années pour l'achèvement du Marché unique (OCDE, 2007). La directive finale, qui a suscité une énorme controverse pendant la procédure législative, est moins ambitieuse que la proposition initiale. L'application des règles du pays d'origine aux trois modes de prestation de services était au cœur du projet initial : prestations de services fournies depuis l'étranger, déplacement temporaire du prestataire de services dans un autre pays pour y fournir une prestation, et déplacement du destinataire des services dans un autre pays de l'Union pour y acheter ces prestations³. Si cette approche a été considérablement

Encadré 1.3. Les jalons de la création du Marché unique

1956 : Le traité de Rome met en place un marché commun en instaurant une union douanière, en éliminant les restrictions quantitatives au commerce et les mesures d'effets équivalents, et en posant le principe de la libre circulation des biens et des services, des travailleurs et (dans une certaine mesure) des capitaux.

1970 : Date butoir pour la création du marché commun. Si l'union douanière et la suppression des quotas sont réalisées, parallèlement à l'adoption de mesures d'application du principe de libre circulation et à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans tous les pays, les progrès restent insuffisants dans de nombreux autres domaines.

1985 : Le Livre blanc de la Commission définit 300 mesures législatives visant à éliminer toutes les frontières économiques intérieures en appliquant de nouvelles procédures législatives. Il trouve sa traduction concrète dans l'Acte unique européen (AUE) de 1986.

1993 : 90 % des objectifs fixés pour 1992 dans l'AUE ont été approuvés, y compris la libéralisation totale des marchés de capitaux, la suppression des contrôles de marchandises aux frontières, et des avancées majeures en matière de liberté d'établissement et de prestation de services, par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle.

1997 : Plan d'action pour le Marché unique, prévoyant une série de 62 actions à entreprendre assorties de dates butoirs précises, et un suivi semestriel des progrès accomplis.

1999 : Stratégie pour le marché intérieur européen. Plan quinquennal de mesures ciblées avec un réexamen et de nouvelles mesures en 2003.

2000/01 : Directives sur le commerce électronique et le droit d'auteur.

2007 : La directive européenne sur les services a pour but de supprimer les obstacles au développement de ce secteur clé, par diverses mesures visant à garantir que les libertés existantes soient effectivement appliquées et à alléger les formalités réglementaires.

2011 : La Commission publie une communication sur l'Acte pour le Marché unique, où sont mis en avant douze leviers pour stimuler la croissance et des propositions législatives correspondantes.

modifiée, la directive sur les services n'en constitue pas moins une étape majeure dans le processus de suppression des obstacles à l'intégration des services et de clarification du cadre juridique. Cette directive ne couvre pas la totalité du secteur des services, même si les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la libre circulation s'appliquent également à nombre des domaines concernés⁴. Les principaux éléments de la directive sont les suivants :

- Les **exigences imposées par un État aux prestataires de services étrangers doivent être non discriminatoires, nécessaires et proportionnées**, en vertu des dispositions de l'article intitulé « Libre prestation des services ». Pour que le principe de nécessité soit respecté, les exigences imposées doivent être justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement. Cette définition de la nécessité est plus restrictive que celle établie par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'article 56 du traité sur l'UE.
- **L'obligation d'assurer la liberté d'établissement** est plus clairement définie qu'à l'article 49 du traité sur l'UE. Ainsi, les obligations nationales ne doivent pas faire double emploi avec les exigences imposées aux prestataires étrangers dans leur pays

d'origine, ni revêtir un caractère discriminatoire à l'égard de ces prestataires. La directive contient une « liste noire » d'exigences interdites et une « liste grise » d'exigences à évaluer, dont la compatibilité avec les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité doit être examinée par les États membres de l'UE.

- Le **poids de la réglementation** est allégé par l'adoption de la règle du « consentement tacite », sous réserve de certaines conditions. En outre, les pratiques consistant à subordonner l'octroi d'une autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique, ou d'une demande du marché, sont interdites⁵.
- Les **charges administratives** sont réduites grâce à la création de guichets uniques pour l'accomplissement des formalités administratives. Les exigences formelles, telles que la présentation de documents originaux ou de traductions certifiées conformes, doivent être limitées au strict nécessaire. Il doit être possible d'accomplir toutes les formalités par voie électronique et à distance, hormis dans les cas exceptionnels prévus par la directive.
- Un **processus d'examen des réglementations nationales** est instauré via la mise en place d'une procédure d'évaluation mutuelle. En outre, la directive sur les services comporte une clause de réexamen, suivant laquelle la Commission devra procéder à une évaluation de cet instrument.

L'adoption des mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » constituerait un grand pas en avant

L'objectif visé est que toutes les mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » (AMU) soient votées d'ici à la fin de 2012. Celles-ci couvrent un large éventail de domaines (tableau 1.1), parmi lesquels figurent certaines questions déjà anciennes, telles qu'une plus grande harmonisation fiscale et la protection par brevet. L'adoption de toutes ces mesures constituerait un grand pas en avant en termes d'intégration économique, même si le potentiel de croissance inhérent à certaines d'entre elles peut paraître des plus limités. L'AMU s'appuie essentiellement sur l'élaboration ou la révision de directives dans des domaines clés, sachant que ce type d'instrument juridique devrait offrir les meilleures garanties d'harmonisation effective.

En vue de contribuer à la mise en place d'un véritable Marché unique des services numériques, la Stratégie numérique pour l'Europe élaborée par l'UE prévoit l'octroi de licences paneuropéennes pour la gestion des droits en ligne, un renforcement des droits des consommateurs en matière de protection des données au niveau de l'UE, et une révision de la directive sur les signatures électroniques en vue de garantir l'interopérabilité de systèmes sûrs d'authentification électronique. La mise en place d'un Marché unique numérique pourrait avoir des retombées positives considérables, tant en termes de gains de productivité de l'infrastructure en place que de nouveaux investissements de grande envergure. Les coûts d'opportunité de l'absence de Marché unique numérique sont estimés à 4 % du PIB de l'UE (Copenhagen Economics, 2010a).

Les initiatives en faveur de l'achèvement du Marché unique doivent être plus ambitieuses

L'adoption et la mise en œuvre des mesures présentées dans la communication sur « l'Acte pour le Marché unique » (AMU) constitueraient certes un grand pas en avant, mais

Tableau 1.1. Principaux éléments de la communication sur « l'Acte pour le Marché unique »

Levier de croissance	Action clé	Autres actions législatives
L'accès au financement pour les PME	Législation visant à faire en sorte que les fonds de capital risque qui sont établis dans un État membre puissent plus aisément investir dans n'importe quel autre État membre	Révision des directives sur les marchés
La mobilité des citoyens	Législation destinée à moderniser le système de reconnaissance des qualifications professionnelles	Livre blanc sur les retraites Réexamen de la directive sur les institutions de retraite professionnelle
Les droits de propriété intellectuelle	Législation établissant une protection unitaire par brevet et un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets	Modernisation des systèmes d'attribution des licences de droits d'auteur et de protection des marques
Les consommateurs, acteurs du Marché unique	Législation sur le règlement alternatif des différends	Révision de la directive sur la sécurité des produits Réexamen des mesures relatives aux droits des passagers
Les services	Révision de la législation sur le système européen de normalisation afin de l'étendre aux services et de rendre les procédures de normalisation plus efficaces, efficientes et inclusives	
Les réseaux	Législations sur les infrastructures énergétiques et de transport pour identifier et déployer les projets stratégiques et pour assurer l'interopérabilité et l'intermodalité	Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » Programme sur l'utilisation du spectre radioélectrique
Le Marché unique numérique	Législation assurant la reconnaissance mutuelle de l'identification et de l'authentification électroniques et révision de la Directive sur les signatures électroniques	
L'entrepreneuriat social	Législation créant un cadre européen facilitant le développement des fonds d'investissement solidaire	
La fiscalité	Réexamen de la directive sur la taxation de l'énergie	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) Révision du système de TVA
La cohésion sociale	Législation destinée à améliorer et à renforcer la transposition, l'application et le respect dans la pratique de la directive concernant le détachement des travailleurs, et législation visant à clarifier l'exercice des libertés d'établissement et de prestation de services	
L'environnement réglementaire des entreprises	Simplification des directives sur les normes comptables	Statut de société privée européenne Instrument optionnel en matière de droit européen des contrats Règlement sur le recouvrement des créances
Les marchés publics	Cadre législatif des marchés publics révisé et modernisé	

des questions plus générales se posent quant à savoir si la recherche des gains de croissance qu'offre une plus forte intégration économique est suffisamment rapide ou vigoureuse. Il est plus difficile de poursuivre sur la lancée des progrès antérieurs, car les obstacles les plus faciles à éliminer l'ont déjà été. Certaines des mesures de la communication relative à l'AMU, notamment concernant la fiscalité et la propriété intellectuelle, sont débattues et font même l'objet de propositions de la Commission depuis plusieurs décennies : de telles lenteurs sont coûteuses en termes de possibilités économiques inexploitées. Elles s'expliquent par divers facteurs. Le manque de volonté politique des États membres de l'UE concernant l'achèvement du Marché unique réduit les marges de progression. Un certain nombre d'éléments de l'AMU ne sont pas nouveaux ; ils étaient déjà à l'ordre du jour et à un stade bien avancé de la procédure législative, mais ont été inclus dans la communication sur l'AMU parce qu'ils avaient besoin d'une nouvelle impulsion.

Une démarche plus innovante pourrait être adoptée pour rationaliser le processus de décision et garantir des progrès plus rapides. Celle-ci nécessite de concilier la facilité de parvenir à un accord avec la garantie d'une réglementation efficace et d'une approche cohérente entre les pays. Il pourrait être fait plus largement appel au processus Lamfalussy, appliqué non sans succès à la réglementation des marchés financiers, qui privilégie la souplesse aux règles prescriptives. De même, la « nouvelle approche » de la réglementation des marchés de biens, qui consiste à élaborer une législation fixant uniquement les

obligations essentielles et à laisser le soin aux organismes de normalisation d'établir des normes techniques facultatives, pourrait être plus largement appliquée. La proposition d'étendre le processus de normalisation au secteur des services constituerait une mesure bienvenue dans ce sens (CE, 2011c), même si les progrès risquent d'être lents à se concrétiser avec cette méthode. Il est possible de recourir plus largement encore aux procédures de comitologie, en déléguant les compétences d'exécution à la Commission et en donnant un plus grand rôle aux réseaux formels constitués par les autorités de réglementation nationales. Il conviendrait aussi d'envisager plus systématiquement la possibilité d'avoir plus largement recours à des recommandations et des avis, ainsi qu'à des instruments d'autoréglementation et de coréglementation (tels que des codes de conduite). Même si certaines mesures ont été adoptées de cette manière, notamment des dispositions juridiques sur l'accès des consommateurs à un compte bancaire de base, l'usage de ces instruments reste assez limité.

On pourrait renforcer l'engagement politique en faveur du Marché unique en apportant une démonstration plus solide, étayée par des analyses, des avantages découlant d'une intégration économique plus poussée, ce qui passerait notamment par une analyse *ex ante* encore plus robuste de l'impact économique des nouvelles mesures, et par davantage d'évaluations *ex post* des bénéfices retirés des initiatives antérieures et des enseignements à en tirer pour l'avenir. Le système d'analyse d'impact de la réglementation est très développé, et toutes les initiatives prévues dans la communication sur l'AMU ayant des effets directs sur l'économie ont fait l'objet d'une évaluation. Néanmoins, il aurait été possible de réaliser une analyse plus approfondie de l'impact économique de l'ensemble de ces mesures *ex ante*, en tenant compte des relations de complémentarité entre les réformes mises en œuvre dans différents domaines, et de mieux chiffrer les priorités. Le rapport Monti (Monti, 2010) apportait un éclairage utile et couvrait en grande partie les mêmes questions, mais il était de nature qualitative. Des études sectorielles liées à l'application de la politique de la concurrence ont également permis de mieux appréhender les mesures à prendre dans certains domaines. Les dispositions relatives au Marché unique devraient faire plus systématiquement l'objet d'évaluations *ex post*. Dans une perspective d'économie politique, une analyse convaincante des avantages retirés des mesures antérieures aiderait à justifier les futures mesures en termes de gains de croissance. Elle permettrait aussi d'en tirer des leçons pour la conception des politiques publiques et l'identification des priorités laissées en suspens.

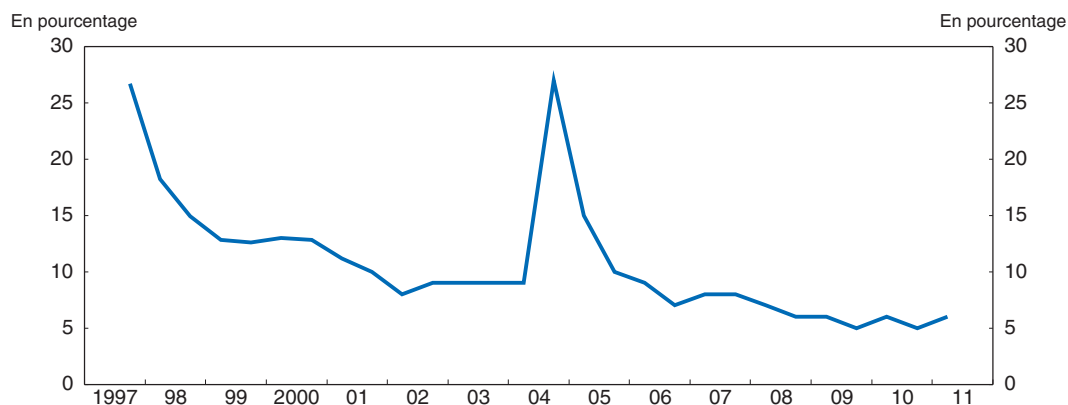
Il est primordial d'améliorer la mise en œuvre des mesures relatives au Marché unique pour qu'elles soient efficaces

La mise en œuvre inégale des mesures relatives au Marché unique constitue un obstacle de taille à l'intégration des marchés. La première difficulté est de veiller à ce que les directives soient correctement transposées en temps voulu dans les législations nationales. Bien que le droit européen ait globalement conduit à une transformation majeure des réglementations nationales, il arrive qu'il ne soit pas transposé du tout ainsi qu'il devrait l'être, et les délais de mise en œuvre sont parfois ignorés. Ce problème a été particulièrement aigu dans un petit nombre de pays, et reflète très probablement à la fois un manque de volonté politique conjugué à une faiblesse des capacités administratives. Les autorités nationales compétentes sont responsables, en dernier ressort, de ces manquements. Pour autant, les autres pays de l'UE et la Commission devraient faire preuve d'une plus forte détermination à remédier, en temps voulu, à l'absence de transposition

des directives européennes. Globalement, la transposition des directives, mesurée par le pourcentage de ces instruments dont les mesures de transposition ont été notifiées dans les délais prévus, s'est améliorée sur longue période, mais elle stagne peu ou prou depuis quelques années (graphique 1.11). Ces statistiques sont quelque peu difficiles à interpréter étant donné les variations du nombre de mesures en suspens, et aucune ventilation précise par politique ou par secteur n'est disponible. En conséquence des obligations découlant des programmes d'ajustement économique, la Grèce et le Portugal ont accompli des progrès notables pour rattraper le retard pris en la matière. Les crédits et les aides de l'UE devraient être utilisés en vue de remédier aux insuffisances des capacités administratives, qui retardent le processus de transposition. Lors de l'élaboration des nouveaux actes législatifs de l'UE, une plus grande attention pourrait être accordée à l'aptitude technique de certains pays à les mettre en œuvre, compte tenu de la taille très modeste de certaines administrations nationales ou de la capacité administrative limitée de certains d'entre eux.


Graphique 1.11. Directives relatives au marché intérieur n'ayant pas été transposées

Poids relatif des directives dont les mesures de transposition n'ont toujours pas été notifiées au-delà du délai prévu¹



1. En pourcentage de toutes les directives relatives au marché intérieur ; le pic de 2004 s'explique par les effets initiaux de l'élargissement.

Source : Commission européenne, *Tableau d'affichage du Marché intérieur*, divers numéros, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_fr.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591387>

Les procédures d'infraction et les dépôts de plaintes auprès des autorités nationales et des institutions européennes constituent les principales voies de recours judiciaires et administratives permettant de faire appliquer correctement le droit communautaire. Les actions intentées par des particuliers devant les juridictions nationales pour faire valoir les droits qui leur sont garantis au niveau de l'UE, en vertu des dispositions du droit communautaire ayant un effet direct (telles que les règles de concurrence), jouent également un rôle important à cet égard. Cette approche juridique peut être utilisée pour contester des dispositions législatives nationales pour de nombreux motifs, notamment en cas de discrimination à l'encontre de non-résidents et de manquement aux règles de non-discrimination ; des dispositions de droit interne peuvent être remises en cause parce qu'elles font obstacle à des activités transfrontalières, parce qu'elles entravent le jeu de la concurrence, parce qu'elles sont contraires au principe de proportionnalité, parce qu'elles

font double emploi avec des exigences imposées dans le pays d'origine, ou parce qu'elles vont au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré. Toutefois, il est long, coûteux et difficile d'aller devant les tribunaux pour faire appliquer les règles de droit. Ces difficultés peuvent suffire à dissuader certaines parties, notamment des particuliers ou des entreprises, d'intenter une action pourtant légitime. Dans de nombreux pays, les plaintes ne peuvent être déposées que par des particuliers ou des entreprises, et non par des groupements tels que des associations professionnelles. Étant donné qu'un pays peut remplacer une règle jugée incompatible avec le droit de l'UE par une autre, la procédure engagée peut traîner en longueur pendant que le nouveau texte est examiné. Les arrêts de la Cour de justice de l'UE ne sont directement applicables qu'aux infractions spécifiques commises dans le pays objet du recours, de sorte que veiller au respect du droit dans plusieurs pays est une entreprise fastidieuse. La Commission devrait s'employer plus activement à faire en sorte que les éventuelles infractions au droit communautaire soient contestées et, si nécessaire, portées en justice, ne serait-ce que pour remédier au problème des actions collectives. Ces dernières années, la Commission n'a engagé qu'un nombre minime de procédures d'infraction relatives au Marché unique. Cela tient en partie au projet « EU Pilot » de 2008, qui vise à améliorer la coopération entre les pays participants et la Commission européenne en matière d'application du droit communautaire dans tous les domaines, afin que les problèmes puissent être clarifiés ou résolus avant que ne soient engagées des procédures formelles d'infraction. Cette procédure a permis de régler une forte proportion de dossiers, et l'on a pu observer une diminution des procédures formelles d'infraction dans les pays participant à ce nouveau processus par rapport aux autres (CE, 2011i). Il est cependant frappant de voir tout le travail qu'il reste à faire – notamment en Grèce, à en juger par les mesures prévues dans le programme d'ajustement (OCDE, 2011) – étant donné qu'il existait en principe des pouvoirs d'exécution destinés à garantir la pleine application du droit relatif au Marché unique. Il y aurait sans doute lieu d'envisager le recours à des sanctions politiques et économiques plus sévères pour étayer de manière plus générale le processus d'application du droit communautaire, y compris en ce qui concerne l'accès aux financements du Fonds de cohésion de l'UE et à d'autres transferts provenant du budget de l'Union.

Il existe un problème de déficit d'information, dans la mesure où les consommateurs et les entreprises ne connaissent pas leurs droits, et ne savent pas à qui demander de l'aide en cas de besoin. Outre ces mécanismes juridiques, le réseau de résolution de problèmes en ligne SOLVIT est conçu pour remédier à la mauvaise application du droit du marché intérieur par les administrations publiques, en veillant à ce que celles-ci comprennent correctement la législation communautaire. Ce réseau n'est investi d'aucune compétence juridique. Bien que le nombre de dossiers ait augmenté rapidement, ce réseau demeure plus que modeste, avec moins de 10 cas traités par million d'habitants (CE, 2011b) dans la plupart des pays, et avec des ressources extrêmement limitées, puisqu'il compte tout au plus une poignée de personnes seulement dans chaque pays. La Commission européenne possède également un portail Internet, « L'Europe est à vous », conçu comme un guichet unique permettant aux citoyens de l'UE d'obtenir des informations complémentaires et de l'aide concernant leurs droits.

La transposition de la directive sur les services est une question centrale pour l'achèvement du Marché unique. Sa transposition a nécessité d'importantes procédures de réexamen et de modification des législations nationales : au total, plus d'un millier d'actes juridiques ont été adoptés par les États membres. Fin 2009, à la date limite fixée, seuls sept

pays l'avaient intégralement transposée dans leur droit interne. Aujourd'hui, un seul État membre se trouve encore dans la situation inverse. Le suivi des modalités de transposition a été une tâche ardue, pour laquelle la Commission et les États membres de l'UE ont mobilisé d'importantes ressources, consacrées à des activités de suivi, à des réunions d'experts et à des réunions bilatérales entre la Commission et les différents États membres. La Commission a régulièrement soumis des rapports au Conseil et au Parlement européen, qui ont à leur tour procédé à leurs propres évaluations de l'avancement du processus. Il convient de progresser encore dans l'application concrète de la directive sur les services, notamment pour ce qui concerne les services professionnels.

La directive sur les services innove par une série de mesures destinées à renforcer son application sur le terrain :

- Mise en place d'un **processus d'évaluation mutuelle** en vertu duquel les pays de l'UE procèdent à un « examen par les pairs » des exigences imposées par leur législation nationale aux prestataires de services en matière d'établissement et de prestation transfrontalière de services, dans le but de lever les obstacles à l'application effective de la directive sur les services. Une méthodologie commune, reposant sur l'évaluation de 35 000 exigences réglementaires, a été adoptée en octobre 2009 et cet exercice d'évaluation a été réalisé en 2010. La Commission a jugé que le processus avait conduit à un dialogue constructif, et qu'il avait permis d'encourager l'échange de bonnes pratiques, de donner une plus grande visibilité au Marché unique dans les administrations nationales, de brosser un tableau précis du Marché unique des services, et d'identifier les obstacles restants. Cela a mis en évidence les progrès accomplis en matière de simplification de la réglementation du secteur des services au niveau national, dans le cadre du processus de transposition de la directive (CE, 2011d).
- Des **guichets uniques** ont été créés dans tous les pays de l'UE. Néanmoins, nombre des sites Internet mis en place n'offrent pas encore toute la palette de services requise, et dans bien des cas, ils ne sont consultables que dans la langue du pays considéré, ce qui réduit leur utilité pour les citoyens des autres États. Une autre faiblesse importante de ces guichets uniques tient au fait qu'ils ne sont pas encore suffisamment compatibles avec l'utilisation transnationale des systèmes d'identification électronique et de signature électronique, ce qui empêche dans de nombreux cas les usagers résidant dans d'autres pays d'accomplir leurs formalités en ligne. Les efforts déployés pour encourager l'adoption de solutions techniques destinées à renforcer l'utilisation transnationale des systèmes d'identification et de signature électroniques se poursuivent.
- Le **Système d'information du marché intérieur (IMI)** relie plus de 6 800 organismes publics à des fins de coopération administrative. Il a permis plus de 2 500 échanges d'informations en 2011, dont 352 sur des questions relevant de la directive sur les services. Cela reste très limité comparé à l'usage qui est fait du système pour les qualifications professionnelles, ce qui s'explique entre autres par le fait que les compétences relatives au secteur des services sont très décentralisées aux niveaux régional et local au sein des administrations publiques nationales. Or, à ces niveaux, la coopération administrative n'est pas encore ancrée dans les usages, et il faudra du temps pour que cette pratique s'impose.

La mise en œuvre des dispositions relatives au Marché unique ne se réduit pas à un problème strictement juridique, et soulève aussi la question de savoir quels sont les obstacles réels à l'intégration transfrontalière. Il est nécessaire que la Commission et les

autorités nationales s'engagent dans un travail d'analyse beaucoup plus actif et systématique des dysfonctionnements liés aux activités économiques transfrontalières. Lors de la détermination et de la répartition des ressources, les États membres et la Commission devraient accorder davantage d'importance à ce travail. Une possibilité consisterait à publier tous les ans un rapport clair et concis sur chaque pays, qui indiquerait à la fois dans quelle mesure le droit communautaire est appliqué et quels sont les obstacles au bon fonctionnement du Marché unique au niveau de l'UE. Les autorités nationales devraient aussi accorder une plus grande importance à la pleine réalisation des avantages du Marché unique, en veillant à ce que leur législation ne dresse pas d'obstacles injustifiés. De surcroît, les autorités nationales de la concurrence devraient pouvoir travailler efficacement. Elles sont certes tenues d'appliquer les dispositions du traité sur l'UE en matière de concurrence, en vertu du Règlement (CE) n° 1/2003 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence, mais le fait de veiller au jeu effectif de la concurrence transfrontalière pourrait constituer un objectif plus prioritaire, qui pourrait se refléter dans leur mandat.

Plus généralement, des initiatives visant à encourager chaque pays à « s'approprier » le Marché unique, ainsi que des actions de sensibilisation en matière d'intégration économique transfrontalière, pourraient contribuer à la réalisation des réformes qui s'imposent concernant les institutions et réglementations nationales. De nombreux domaines de l'activité économique relèvent d'une réglementation sectorielle mettant en jeu des institutions spécialisées, notamment les industries de réseau. Ces autorités de réglementation ont généralement un mandat national et tendent à se focaliser sur la réalisation d'objectifs nationaux, dans le cadre plus vaste de l'Union européenne. Une coopération plus étroite entre les autorités de réglementation nationales dans certains secteurs, conjuguée à des organismes plus efficaces au niveau de l'UE pour faciliter ce processus, pourrait permettre de surmonter les problèmes de coordination et de manque de confiance entre les autorités compétentes au niveau national, de sorte que les activités économiques puissent plus aisément se développer de manière homogène par delà les frontières. De surcroît, ces organismes pourraient constituer des forums utiles pour pointer les obstacles et élaborer des propositions législatives et des solutions réglementaires efficaces. Une plus grande coopération entre autorités nationales pourrait favoriser l'émergence de relations de confiance et faciliter l'application du principe de réciprocité.

Le Marché unique doit évoluer vers une réglementation unique

L'évolution vers un Marché unique plus intégré et fonctionnant mieux nécessiterait la mise en place d'institutions économiques de base beaucoup plus similaires entre les pays, afin que l'exercice transfrontalier d'une activité s'apparente autant que possible à son exercice dans un seul et même pays. Comme indiqué précédemment, l'approche adoptée par de nombreuses grandes économies fédérales sur leur marché intérieur est déjà nettement plus homogène, et elles bénéficient d'emblée de conditions favorables telles qu'une langue commune. L'environnement économique de tout pays se caractérise fondamentalement par les règles relatives au gouvernement d'entreprise, aux marchés de produits, à la politique de la concurrence et aux droits de propriété intellectuelle, mais aussi par sa fiscalité. Dans tout système cohérent, cet environnement doit garantir clairement la sécurité juridique, permettre d'éviter que les coûts induits par le respect de la réglementation soient excessifs, et offrir une structure propice au bon fonctionnement d'une économie de marché. Il est vrai que l'UE n'est pas assimilable à un État fédéral et que même dans les grandes fédérations, l'environnement économique présente des disparités

et des incohérences, mais les différences entre systèmes nationaux dans l'Union européenne engendrent des coûts administratifs considérables ainsi que des obstacles informationnels, et peuvent induire des pertes d'efficacité économique. Certaines entreprises multinationales doivent se conformer à des exigences locales diverses dans de nombreux pays de l'UE, tandis que les entreprises de taille plus modeste et les consommateurs peuvent être purement et simplement dissuadés de mener des activités ou de faire des achats dans d'autres pays.

Une approche cohérente et efficace de la fiscalité transfrontalière des entreprises s'impose

La libre circulation des capitaux et les prises de participations étrangères sont des leviers de croissance essentiels sur le Marché unique. Cependant, il peut s'avérer difficile de faire jouer ces leviers du fait de la coexistence des différents systèmes d'imposition nationaux et de leurs interactions. Cela peut se traduire par des coûts de transaction élevés, et fausser les mécanismes d'incitation qui influent sur les échanges et l'investissement, même si cela peut également favoriser des formes utiles de concurrence. Les charges administratives qui pèsent sur les entreprises peuvent être alourdies par le fait qu'elles doivent se conformer à différents régimes d'imposition et sont confrontées à diverses administrations fiscales. En l'absence de base d'imposition consolidée, la création d'une nouvelle activité peut avoir des implications fiscales différentes selon qu'elle a lieu dans le même pays, ou dans un autre État membre de l'UE. Ainsi, il n'est pas toujours possible pour un groupe de déduire les pertes subies par une filiale implantée dans un autre pays de l'UE du montant global des impôts que doit acquitter le groupe considéré. Or, cette impossibilité est susceptible de dissuader les sociétés de prendre le risque de s'implanter dans d'autres pays de l'UE. Par ailleurs, il existe un risque de mauvaise répartition des ressources à l'échelle de l'UE : compte tenu des différences de taux et d'assiette des impôts, l'absence de consolidation des résultats peut inciter les sociétés à implanter leurs activités dans les pays à fiscalité plus avantageuse, de manière à maximiser leurs bénéfices après impôts, plutôt que dans ceux où leurs bénéfices avant impôts seraient plus élevés. Par ailleurs, la mobilité des capitaux peut réduire la charge fiscale effective qui pèse sur l'investissement, et inciter de manière bienvenue les autorités à appliquer des régimes efficaces d'imposition des sociétés. Au-delà de ces éventuels gains d'efficacité, les différences entre les régimes fiscaux et leurs interactions peuvent modifier la répartition de la matière imposable entre pays. Des réponses ont été apportées à certaines des difficultés pouvant découler de l'imposition transfrontalière des entreprises : le risque de double imposition, en particulier, est désormais largement écarté grâce à un ensemble quasi complet de conventions bilatérales relatives à cette question signées entre les 27 États membres de l'UE. L'élaboration d'une approche plus cohérente en matière d'imposition transfrontalière des entreprises est certes une question complexe, et la fiscalité reste de la compétence des administrations nationales, mais les interactions entre les coûts et les avantages de différentes approches doivent être étudiées de manière plus approfondie.

La Commission a élaboré une proposition d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Celle-ci se traduirait par la mise en place d'un système commun de calcul de l'assiette fiscale des entreprises pour lequel celles-ci pourraient opter pendant un certain nombre d'années. Les bénéfices seraient consolidés à l'échelle de l'UE et ventilés suivant une formule de répartition comprenant trois facteurs affectés d'une même pondération (les immobilisations, la main-d'œuvre et le chiffre d'affaires, fondé sur les

ventes par destination). D'après les analyses de la Commission, cela réduirait fortement les incitations aux transferts de bénéfices. En outre, toute nouvelle incitation à déplacer de manière artificielle les facteurs pris en compte dans la formule de répartition vers les juridictions à faible pression fiscale serait contrecarrée par le fait que les immobilisations, la main-d'œuvre et les ventes par destination correspondent à l'activité commerciale réelle d'une société. Par rapport à une comptabilité distincte (dans le cadre de laquelle les prix de transfert sont fixés transaction par transaction selon le principe de pleine concurrence), cette formule de répartition instaure des modalités différentes de répartition de l'assiette fiscale, suivant lesquelles les groupes étroitement intégrés sont considérés dans leur ensemble ; elle peut donc sembler dans certains cas établir un lien grossier entre l'imposition des sociétés, d'une part, et leurs effectifs et leur chiffre d'affaires, d'autre part. Selon les estimations de la Commission fondées sur un modèle d'équilibre général calculable, la proposition d'assiette commune consolidée facultative pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS facultative) aurait des effets modestes en termes de bien-être, et un impact négatif sur l'investissement et le PIB, au moins à court terme (CE, 2011g). Cela étant, d'après les données d'une étude présentée dans le rapport d'évaluation de la Commission, la réduction des coûts induits par le respect de la réglementation fiscale serait conséquente pour les entreprises exerçant des activités transfrontalières, en particulier pour les sociétés mères implantant des filiales sur de nouveaux marchés. Pour la plupart des pays, cette proposition spécifique aurait pour effet d'élargir l'assiette fiscale. Selon l'étude d'impact, la consolidation des pertes transfrontalière serait avantageuse pour la moitié des sociétés multinationales non financières si elles optaient pour ce régime. Différents dispositifs d'harmonisation des impôts sur les sociétés auraient nécessairement des avantages et des inconvénients différents. L'UE devrait donc envisager d'adopter une stratégie claire pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de la fiscalité des entreprises sur le Marché unique. Dans un objectif de renforcement de la concurrence et de réduction des coûts, l'instauration de régimes fiscaux plus homogènes et la simplification des obligations fiscales imposées aux sociétés transfrontalières engendreraient des gains appréciables du fait de l'allègement des coûts récurrents induits par le respect de la réglementation, notamment pour les petites entreprises, et d'une baisse des coûts afférents à la création de filiales à l'étranger, ce qui se traduirait par une augmentation des implantations transfrontalières. L'un des avantages de la proposition de la Commission tient au fait que les entreprises n'auraient plus comme interlocuteur qu'une seule et même administration fiscale. Toute stratégie visant à renforcer la croissance via une telle harmonisation des régimes d'imposition dans l'UE devra tenir compte de la redistribution des recettes fiscales qui en résulterait probablement entre les pays, et inciter ceux-ci à trouver un accord en la matière.

La fiscalité indirecte doit être remise à plat

La fiscalité indirecte est une composante essentielle de l'infrastructure du Marché unique et représente quasiment un quart des recettes fiscales de toute l'UE. Toutefois, elle souffre de sérieuses lacunes, qui empêchent le Marché unique de réaliser pleinement son potentiel. *Premièrement*, la complexité du système actuel fait peser de lourdes charges administratives sur les entreprises et représente probablement une part importante de l'ensemble des coûts que leur impose le respect de la réglementation. Si cette inefficacité est coûteuse en soi, des coûts de transaction élevés peuvent en outre constituer un obstacle de taille à l'externalisation des approvisionnements dans d'autres pays de l'UE et à la vente de produits sur d'autres marchés. Cette complexité et ces coûts administratifs

sont sans doute encore plus pénalisants pour les petites entreprises, même si celles-ci peuvent, en deçà de certains seuils, bénéficier d'exemptions si elles le souhaitent. Certaines dispositions administratives peuvent imposer des charges de trésorerie aux entreprises, dès lors qu'elles acquittent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) mais doivent attendre avant de la récupérer. Toutefois, il est clairement nécessaire que des contrôles soient effectués par les administrations fiscales, compte tenu des risques très élevés liés à ce domaine. *Deuxièmement*, les disparités de barèmes fiscaux et de régimes dérogatoires peuvent fausser la répartition des ressources et la structure des échanges commerciaux, créant des pertes d'efficacité et freinant la productivité. Les pratiques frauduleuses, notamment la fraude fondée sur un opérateur défaillant ou de type carrousel, semblent largement répandues, même si l'on ne dispose guère d'estimations à l'échelle de l'UE (Reckon, 2009). Ces pratiques sont peut-être moins courantes que certaines formes de fraude nationale, comme la sous-déclaration, mais il reste que le système européen actuel ouvre grand la porte à des activités frauduleuses, dont l'ampleur pourrait être réduite si ce système était mieux conçu.

Le système de TVA actuel est « transitoire » depuis sa création en 1967, et l'objectif à long terme qui le sous-tend est de passer à un système fondé sur le « principe de l'origine », en vertu duquel la TVA serait acquittée en fonction du pays de production du bien ou service considéré. Or, le système fonctionne largement suivant le « principe de destination », en vertu duquel la TVA sur les transactions entre entreprises est perçue en fonction du pays de résidence du client, et la TVA en amont peut être récupérée auprès du pays dans lequel elle a été acquittée. Dans sa *Communication sur l'avenir de la TVA*, la Commission est finalement parvenue à la conclusion que l'objectif à long terme d'un passage au « principe de l'origine » n'était plus réaliste, et que les futurs travaux réalisés devaient être fondés sur le principe de destination. La Commission confirme dans cette communication que des travaux préparatoires ont déjà commencé sur les mesures nécessaires pour mettre en place un système moderne fondé sur le principe de destination. S'agissant des consommateurs, la TVA est habituellement exigible dans le pays de résidence du vendeur, mais il existe certaines dérogations, notamment concernant la vente à distance, le commerce électronique, les télécommunications et les services de radiodiffusion et de télévision, pour lesquels la taxe est acquittée, ou le sera (d'ici à 2015), en fonction du pays de résidence du consommateur. Pour certains biens électroniques, la distribution d'électricité et de gaz et certains services, a été mis en place un système « d'autoliquidation », suivant lequel la charge du paiement de la TVA dans le cadre de transactions entre entreprises est reportée sur l'acquéreur, toute la TVA étant alors collectée par le vendeur sur le consommateur final. Ce système, qui s'apparente à une taxe sur les ventes, est nettement plus simple, mais il s'éloigne du régime de paiement fractionné de la TVA, et pourrait aggraver le risque de fraude en bout de chaîne. L'absence de frontières physiques dans l'UE, qui rend très délicat le suivi précis des transactions transfrontalières, est un problème majeur auquel se heurtent tous ces régimes.

La Commission a présenté des propositions de réforme dans sa communication de décembre 2011. Si le choix du modèle et de la conception du dispositif le plus efficace est une question hautement technique et en partie administrative, il est primordial qu'un régime cohérent et efficace soit mis en place rapidement, non seulement pour étayer le bon fonctionnement du Marché unique, mais aussi pour contribuer à satisfaire aux besoins d'assainissement budgétaire évoqués dans *l'Étude économique de la zone euro*. Après des décennies passées à examiner un large éventail d'options, il est temps d'apporter une

réponse définitive à la question de la conception à long terme de la fiscalité indirecte dans l'UE. Quelle que soit la solution retenue, il sera essentiel d'améliorer la coopération administrative et l'échange d'informations entre les autorités nationales pour rendre le système plus efficient. Cela passe par une coordination systématique et rigoureuse, afin de parvenir à un rapprochement et une intégration des procédures administratives aussi poussés que possible, tout en respectant les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de souveraineté. Tout système dans lequel des recettes de TVA sont collectées par une administration nationale pour être redistribuées à une autre requiert un haut niveau de confiance entre les organismes collecteurs nationaux, de même que d'excellents échanges d'informations, et tous les organismes nationaux doivent être au même niveau d'efficience administrative et de rigueur. Le réseau Eurofisc, créé en 2010 pour faciliter des échanges rapides d'informations ciblées et assurer une surveillance, est un instrument certes utile, mais qui est bien loin de constituer un système intégré permettant une administration fluide et solide de la TVA en Europe. Il serait justifié de créer un organisme doté de compétences plus étendues au niveau de l'Union européenne, auquel il appartiendrait de garantir les échanges d'informations, la cohérence des procédures administratives, et la solidité des procédures nationales de recouvrement des impôts.

Les politiques nationales de la concurrence peuvent étayer davantage le Marché unique

Une politique de la concurrence efficace est une condition clé du bon fonctionnement de toute économie de marché. Elle est primordiale pour maintenir des prix bas et un niveau élevé de qualité des produits, et pour que l'innovation et le renouvellement du parc d'entreprises favorisent la croissance. La politique de la concurrence de l'Union européenne est bien développée, et la Commission joue un rôle actif de réglementation des fusions, de la concurrence et des aides d'État. Les secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC), de l'énergie, des transports et des services financiers ont été les grandes priorités de la politique de la concurrence ces dernières années. Des mesures d'exécution ont été prises concernant les commissions pratiquées sur les transactions interbancaires et le marché des contrats d'échange sur risque de défaut (CDS, *Credit Default Swaps*). Les amendes prononcées en 2010 se sont établies à plus de 3 milliards EUR. Des analyses sectorielles ont été réalisées pour identifier les entraves à la concurrence. Ainsi, l'enquête menée sur le marché du gaz en 2007 (CE, 2007c) a débouché sur un grand nombre d'affaires et de règlements concernant des abus de position dominante dans ce secteur. Toutefois, la politique de la concurrence de l'UE porte dans une large mesure sur les comportements économiques qui ont une incidence sur le Marché unique dans son ensemble, plutôt que sur les conditions qui peuvent empêcher les économies nationales de bénéficier pleinement du Marché unique. Il faudrait que les autorités nationales de la concurrence assument au premier chef la responsabilité de veiller au jeu effectif de celle-ci dans chaque pays, et à ce que chacun des États membres puisse recueillir pleinement les fruits de l'ouverture des marchés. Les autorités nationales sont bien placées pour analyser les barrières locales à l'entrée sur le marché d'entreprises originaires d'autres pays de l'UE et les principaux obstacles à la concurrence. Dans cette optique, depuis le 1^{er} mai 2004, les autorités nationales de la concurrence sont habilitées à appliquer pleinement les règles de concurrence de l'UE. L'efficacité des autorités nationales de la concurrence peut varier d'un pays à l'autre et devrait dans tous les cas être portée à un haut niveau, ce qui leur permettrait non seulement d'améliorer le fonctionnement de l'économie nationale, mais aussi de

nationale, mais aussi de contribuer au fonctionnement concret du Marché unique. Les États membres de l'UE devraient doter leurs autorités nationales de la concurrence de toutes les compétences juridiques nécessaires et de ressources adéquates pour garantir l'application effective des règles de concurrence. Toute l'importance requise devrait être accordée à l'application du droit communautaire de la concurrence et, de manière plus générale, à la levée des obstacles qui entravent le jeu effectif de la concurrence transfrontalière, ce qui renforcerait la concurrence sur le marché intérieur de chaque pays. Un suivi assuré par la Commission pourrait y contribuer.

La simplification du système de protection par brevet de l'UE stimulerait l'innovation

La fragmentation du cadre juridique de la propriété intellectuelle est un frein à une innovation porteuse de croissance. Les coûts d'obtention et de maintien d'un brevet en Europe sont nettement plus élevés qu'au Japon et aux États-Unis du fait de la fragmentation du système de protection (OCDE, 2009). Ce constat est valable même sans prendre en compte le surcoût « post-délivrance » lié à l'application d'un brevet dans plusieurs juridictions, ou l'impossibilité de faire appliquer cette protection dans d'autres pays. Même avec le « brevet européen » actuel, les taxes à acquitter pour obtenir une protection dans chaque pays de l'UE représentent un montant total de 36 000 EUR, qui correspond pour l'essentiel aux coûts de validation et de traduction (32 000 EUR), puisque, en règle générale, ce brevet doit encore être traduit dans la langue officielle de la plupart des pays et validé séparément par les autorités de la plupart des États, exception faite des pays ayant choisi de devenir partie à l'Accord de Londres. La Commission européenne a proposé une coopération renforcée en matière de protection par brevet unitaire, fondée sur le système existant du brevet européen. Dans le cadre du système proposé, une fois un brevet européen accordé par l'Office européen des brevets (OEB), son détenteur pourrait demander que soit enregistré l'effet unitaire de ce brevet pour les 25 États membres de l'UE participant à la coopération renforcée, au lieu de faire valider ce brevet séparément dans chacun d'eux. La réduction, après une période de transition, des obligations de traduction des droits aux trois langues de travail de l'OEB aboutirait à des économies considérables. Partant, les coûts post-délivrance d'une protection unitaire par brevet ne seraient plus que de 2 500 EUR, montant qui serait ramené après une période de transition à 700 EUR. Le système permettrait aux inventeurs d'être plus facilement assurés de la préservation de leurs droits de propriété intellectuelle dans toute l'UE, et constituerait une incitation à l'innovation et à l'échange des idées. Malheureusement, l'impact de cette proposition de règlement est atténué par le refus de deux pays de participer à ce projet (en l'occurrence l'Italie et l'Espagne qui, à elles deux, représentent plus d'un cinquième du PIB de l'UE²⁷). Ce projet a été lancé au titre des dispositions du traité sur l'UE relatives aux coopérations renforcées, qui permettent à un groupe d'États membres d'avancer seuls dans la réalisation des objectifs de l'Union. C'est la première fois que ces dispositions sont invoquées pour des mesures relatives au Marché unique : compte tenu du fait que la valeur du Marché unique est fonction du « réseau » de pays qui y souscrivent, cette évolution est préoccupante. Parallèlement, les propositions longuement différées de mise en place d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets ont avancé, après le rejet par la Cour de justice de l'UE du projet d'accord de 2009 sur une Juridiction du brevet européen et du brevet de l'UE. Celles-ci permettraient de créer une juridiction unifiée des brevets, chargée de régler les litiges portant sur les brevets européens actuels ainsi que sur les brevets européens à effet unitaire.

Une meilleure protection des consommateurs soutiendrait le commerce transfrontalier

Une protection efficace des consommateurs est importante en tant que telle, mais également pour étayer leur confiance dans la réalisation de leurs transactions. Le manque de certitude des consommateurs quant au respect de leurs droits dans d'autres pays limite en effet le commerce transfrontalier et la possibilité directe de bénéficier des avantages du Marché unique. Le réseau des centres européens des consommateurs (CEC) joue un rôle à cet égard, en apportant conseil et assistance aux consommateurs. Le réseau CEC traite un nombre grandissant de contacts (environ 70 000 par an), dont bon nombre ont trait à des activités intégrant par nature une forte composante transfrontalière, telles que les voyages et le tourisme (Réseau CEC, 2011). Néanmoins, les consommateurs sont très peu nombreux à connaître ce réseau, même si des efforts sont actuellement déployés pour y remédier. D'autres mesures s'imposent pour donner une assise plus solide aux achats transfrontaliers et réduire les disparités généralisées au niveau de la qualité de protection des consommateurs entre pays. Les conditions essentielles à satisfaire en termes de protection transfrontalière des consommateurs sont posées dans le Règlement 2006/2004 relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs. Ces conditions devraient être étayées et encore renforcées. Dans sa nouvelle communication sur le commerce électronique, la Commission européenne présente différentes actions à engager pour améliorer les conditions du commerce en ligne transfrontalier et renforcer la confiance des agents économiques, notamment avec une procédure de règlement en ligne des litiges de consommation, une meilleure application du droit communautaire relatif aux transactions en ligne entre entreprises et consommateurs, et une meilleure information des consommateurs et des entreprises.

Des mesures sectorielles ciblées sont nécessaires pour ouvrir pleinement certains marchés

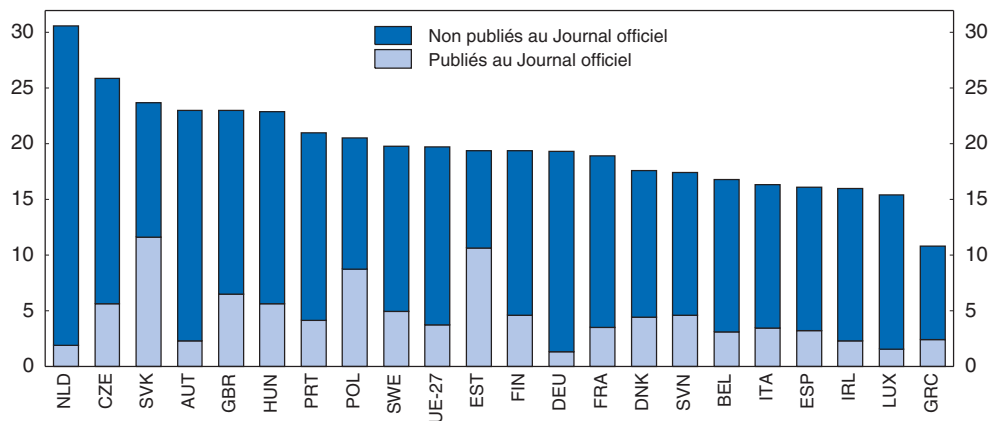
Des mesures sectorielles sont requises dans certains domaines pour que les obstacles au Marché unique et à une concurrence efficace soient levés. Si la Directive européenne sur les services constitue le cadre premier pour développer la concurrence dans le secteur des services, des mesures spécifiques sont impératives dans d'autres domaines, notamment les marchés publics et les industries de réseau. En Europe, ces industries, en particulier le secteur énergétique, les transports et les télécommunications, pâtissent de la fragmentation des marchés nationaux, qui induit une interconnexion et une interopérabilité des services insuffisantes entre les pays, des réglementations différentes et une normalisation européenne inexistante, ainsi qu'une coordination et un contrôle insuffisants à l'échelle de l'UE. La réglementation des industries de réseau est généralement du ressort d'une autorité de réglementation nationale indépendante dans chaque État membre. La fragmentation des marchés nationaux qui en résulte freine la concurrence et consolide la prédominance des opérateurs historiques. Pour accroître l'efficacité des industries de réseau dans l'UE, la meilleure solution impliquerait une plus grande harmonisation des cadres juridiques et des normes techniques des pays, une évolution vers des autorités de réglementation européennes pour les marchés transnationaux ou paneuropéens, une approche coordonnée pour construire et exploiter l'infrastructure dorsale nationale et transfrontalière, et la dissociation intégrale des structures de propriété des activités de production et d'approvisionnement de celles des activités de distribution et de transport.

Les procédures de passation de marchés publics doivent s'ouvrir davantage


Le défaut d'intégration des marchés publics constitue une lacune majeure du Marché unique, dans la mesure où ils représentent environ 1/5^e du PIB et où le taux de pénétration des importations est relativement faible dans le secteur public. Il semble que la passation des marchés transfrontaliers est en grande partie réalisée par le biais de sociétés affiliées locales plutôt que par des voies directes (CE, 2011j). Les directives adoptées par l'UE en 2004 prévoient des règles de base pour la passation des marchés publics, notamment l'obligation de procéder à des appels d'offres internationaux dans certains domaines et au-delà d'un montant de marché convenu internationalement⁶. Les entreprises qui pénètrent de nouveaux marchés se heurtent à de nombreux obstacles, notamment à la barrière linguistique et au manque d'expérience sur les marchés étrangers. En 2010, les marchés ayant fait l'objet d'une publication dans le supplément des avis de marchés publics du Journal officiel de l'UE ne représentaient que 3 % du PIB (graphique 1.12). L'une des explications tient à l'envergure des activités non couvertes par les procédures énoncées dans les Directives. Par ailleurs, pour les entreprises qui participent aux appels d'offres, les coûts induits par ces procédures peuvent s'avérer élevés par rapport aux avantages potentiels qui pourraient en découler, particulièrement pour les marchés aux montants limités. Il est donc nécessaire de revoir les directives actuelles pour rationaliser les procédures de passation des marchés publics, tout en veillant à ce que les marchés transfrontaliers soient de plus en plus ouverts à une concurrence effective en matière de marchés publics.

Graphique 1.12. **Marchés publics**

En pourcentage du PIB, 2010



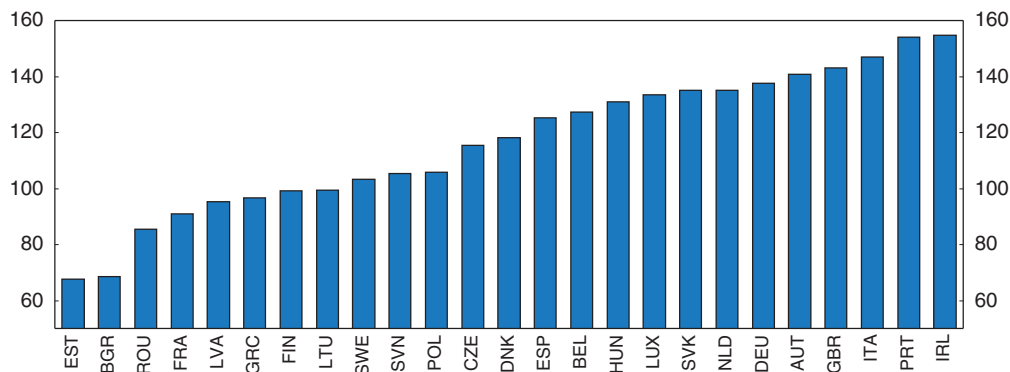
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591406>

Les marchés de l'énergie sont encore loin de l'intégration

Instaurer un Marché unique compétitif de l'électricité et du gaz est un objectif déjà ancien, mais l'on observe encore d'importantes différences dans les tarifs de l'électricité entre des pays voisins comme l'Allemagne et la France (graphique 1.13). Plusieurs directives sur la libéralisation ont entraîné l'ouverture intégrale des marchés à l'ensemble des clients, la séparation des réseaux de transport et la création obligatoire d'autorités de réglementation indépendantes (OCDE, 2009). Toutefois, l'important train de mesures adopté en 2003 a conduit à des insuffisances graves, parmi lesquelles un manque de


Graphique 1.13. **Tarifs de l'électricité¹ pour les ménages**
EUR pour 1 000 kilowatts-heures, 2010²



1. Prix avant taxe.

2. 2009 pour l'Espagne.

Source : IE, Base de données Energy Prices and Taxes.

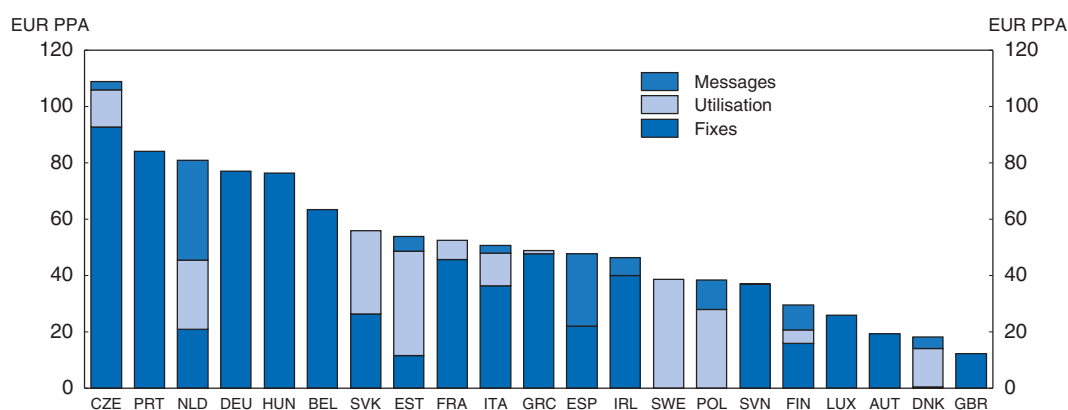
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591425>

transparence dans la tarification et l'information sur les marchés, des distorsions de tarification, une forte concentration et une intégration verticale à la fois du secteur de l'électricité et de celui du gaz, laissant aux opérateurs historiques toute latitude pour empêcher la concurrence sur leur territoire et paralysant l'investissement dans des capacités d'interconnexion (CE, 2007a). Le troisième « paquet Énergie », adopté en juillet 2009, oblige à une séparation plus effective, mais autorise toujours les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) à rester dans le giron d'entreprises intégrées verticalement, sous réserve de règles précises régissant leur autonomie, leur indépendance et l'investissement. Des avancées ont également été faites dans la création d'instances permettant d'optimiser la gestion des réseaux de transport et les échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz. Les réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et de gaz (ENTSO-E et ENTSO-G) ont été mis en place pour garantir la coordination et la coopération. Leur mission est d'établir des codes de réseau juridiquement contraignants et un plan de développement décennal européen, non contraignant. Quoique dotée de compétences décisionnelles limitées, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a également été instituée pour aider les autorités de réglementation nationales à s'acquitter de leurs obligations à l'échelle de l'UE et à coordonner leur action. La création de l'ACER et du réseau ENTSO-E est une étape dans la direction d'une plus grande coordination des réseaux électriques, mais il reste à voir si ces deux instances parviendront à avoir l'approche intégrée qui s'impose pour gérer ces réseaux.

Le marché des télécommunications demeure fragmenté


La concurrence n'a cessé de se développer sur les marchés des télécommunications de chaque pays de l'UE. Les barrières à l'entrée ont peu à peu été levées (OCDE, 2009). L'ouverture a permis aux prix des télécommunications de baisser rapidement ces dix dernières années. La conception et la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques, qui remontent à 1998 et ont été modifiées en 2002 puis en 2009, ont permis d'améliorer le fonctionnement des marchés nationaux, sans déboucher toutefois sur leur intégration complète par-delà les frontières. L'Europe demeure handicapée par l'hétérogénéité de ses marchés nationaux, comme en témoignent

de fortes disparités de prix (Pelkmans et Renda, 2011). Quelques opérateurs seulement proposent des services qui couvrent plusieurs pays et quasiment aucun d'entre eux ne couvre l'ensemble de l'UE. Mesurés à partir d'un panier de consommation mensuelle, les coûts de téléphonie mobile dans des pays comme l'Allemagne, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal et la République tchèque, sont plusieurs fois supérieurs à ceux des pays où ces appels coûtent le moins cher (graphique 1.14). Ces différences de prix faramineuses ne sont ni compatibles avec une concurrence transfrontalière efficace ni avec un environnement favorable aux stratégies d'expansion paneuropéenne. Néanmoins, il est encore trop tôt pour juger de l'impact des réformes apportées en 2009 au cadre réglementaire de l'UE, étant donné qu'elles n'ont été mises en œuvre qu'en mai 2011.

Graphique 1.14. **Tarifs du téléphone mobile**Panier OECD de 300 appels, août 2010¹

1. Prix mensuel, TVA incluse.

Source : OCDE (2011), *OECD Communications Outlook 2011*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591444>

La segmentation du marché européen par les systèmes réglementaires nationaux constitue le principal obstacle à une intégration plus poussée du marché et à une plus forte concurrence. Compte tenu de cette situation, les opérateurs doivent faire face à des coûts administratifs élevés pour entrer sur les marchés nationaux et il leur est difficile de générer des économies d'échelle au niveau de l'UE dans son ensemble. Il conviendrait de prendre une panoplie de mesures pour passer de la coexistence de 27 marchés nationaux à un Marché unique du numérique, ainsi que l'a proposé la Commission. Il faudrait améliorer les dispositifs nationaux actuels par une réglementation plus harmonisée et à harmoniser l'application de cette réglementation. Une meilleure coordination des autorités réglementaires et un contrôle renforcé à l'échelle européenne s'imposent. Un transfert des compétences de l'échelon national vers l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC) y contribuerait. Ces dispositions favoriseraient la construction d'une infrastructure transfrontalière et une meilleure exploitation de celle-ci. Il conviendrait d'envisager une approche plus centralisée de l'utilisation du spectre radioélectrique pour les télécommunications mobiles, ce qui permettrait d'exploiter au mieux le spectre libéré suite au passage des chaînes de télévision au numérique. Une surveillance réglementaire par une autorité centrale et une plus forte pression de la concurrence pourraient avoir pour autre effet de faire baisser une nouvelle fois les frais d'itinérance : si les contrôles directs sur les prix ont eu un fort impact sur la réduction du coût des communications

transfrontalières, une solution structurelle est nécessaire pour assurer des prix bas. Pour atteindre l'objectif d'un véritable Marché unique des services numériques, la stratégie numérique pour l'Europe propose également un système paneuropéen d'octroi de licences pour la gestion des droits en ligne, le renforcement des droits des consommateurs à la protection de leurs données au niveau de l'UE, l'actualisation de la directive sur les signatures électroniques, l'évaluation de l'impact de la directive sur le commerce en ligne sur les marchés électroniques, ainsi que l'interopérabilité des systèmes sécurisés d'authentification électronique. Les bénéfices d'un Marché unique du numérique pourraient être considérables, à la fois du fait d'une plus forte productivité des infrastructures existantes et de nouveaux investissements de grande ampleur. Le coût d'opportunité induit par l'absence d'un Marché unique des services numériques est estimé à 4 % du PIB de l'UE (Copenhagen Economics, 2010a). Selon une étude récente de la Commission, les coûts d'opportunité d'une absence de Marché unique des communications électroniques représentent plus de 0.8 % du PIB de l'UE (Ecorys, 2011).

Un système de transport compétitif est nécessaire pour faire avancer le Marché unique

Il est impératif de disposer de réseaux optimaux de transport maritime, fluvial, aérien, routier et ferroviaire parfaitement opérationnels pour relier les travailleurs et les entreprises au sein du marché européen intégré. Des réformes propices au développement du secteur des transports non seulement amélioreraient directement la productivité des services de transport, mais elles favoriseraient également les gains de productivité dans d'autres secteurs en réduisant les coûts, en atténuant l'incidence de l'éloignement géographique, en favorisant les activités transfrontalières, et en garantissant une chaîne logistique efficace dans la mise en relation des fournisseurs en aval avec les consommateurs en amont. Or il subsiste des obstacles réglementaires de taille, ainsi que des goulets d'étranglement physiques dans le système de transport. Ainsi que l'ont montré plusieurs *Études* précédentes (OCDE, 2007 ; OCDE, 2009), certains ports européens sont efficaces et compétitifs tandis que d'autres sont bien en deçà du seuil de productivité. L'engorgement des accès portuaires, le manque de connexions avec les infrastructures dans l'arrière-pays, les restrictions à l'accès au marché, les pratiques restrictives en matière d'emploi et certaines barrières administratives nationales empêchent certains ports de parvenir à l'efficacité dans certains pays et limitent l'efficacité du transport maritime à l'intérieur de l'UE. Pour des raisons historiques, les infrastructures ferroviaires en Europe pâtiennent d'un défaut de normalisation et d'importants blocages empêchent tout changement. Toutefois, les investissements dans les trains à grande vitesse ont profité d'une plus grande uniformisation. Ainsi, toutes les lignes européennes à grande vitesse utilisent la même largeur de voie normalisée de 1 435 mm et, à l'exception de l'Autriche, de la Finlande et de l'Allemagne, tous les pays ont mis en place les mêmes systèmes d'électrification (25 kV CA). Des goulets d'étranglement subsistent dans les infrastructures routières. Dans tous les modes de transport, la simplification des procédures et l'utilisation de technologies nouvelles recèlent des gains d'efficacité. Dans le transport aérien, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité du marché, notamment sur le plan de la gestion du trafic aérien avec l'initiative du ciel unique européen. En 2011, la Commission européenne a soumis des propositions en faveur des transports dans un Livre blanc intitulé « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » parallèlement à une nouvelle politique d'infrastructure (RTE-T) (CE, 2011h), financées dans le cadre du

Encadré 1.4. Synthèse des recommandations concernant le renforcement du Marché unique

Renforcer la priorité donnée par les pouvoirs publics à la promotion de l'intégration économique au moyen du Marché unique. L'adoption des propositions contenues dans la communication sur l'Acte pour le Marché unique avant fin 2012 constituerait une étape importante.

Améliorer l'application, le respect et le suivi de la réglementation du Marché unique

- Veiller à ce que les autorités nationales transposent intégralement les exigences réglementaires de l'UE dans les délais spécifiés et à ce que leur transposition soit effective sur le terrain.
- La Commission devrait poursuivre la mise en application de la réglementation avec plus de rigueur, notamment en affectant plus de moyens à cette fonction et en engageant des actions dans ce sens. La Commission devrait anticiper et identifier les problèmes et les obstacles à sa transposition dans les droits nationaux. Il conviendrait de publier un rapport annuel par pays sur l'état d'avancement de la transposition réglementaire, illustré par des indicateurs clairs et assorti de recommandations.
- Renforcer la base factuelle pour que les politiques du Marché unique identifient des priorités d'action et leurs bénéfices potentiels. Il conviendrait de réaliser systématiquement une évaluation *ex post* des mesures pour garantir leur transposition intégrale et définir les priorités futures.
- Être plus novateur dans le processus décisionnel en s'inspirant de tout un éventail d'instruments, dont le processus Lamfalussy et la coopération renforcée, chaque fois que cela pourrait améliorer le Marché unique et à défaut d'accord entre tous les États membres.

Créer un vrai Marché unique

- Continuer de réformer les réglementations nationales des marchés de produits pour faciliter l'entrée sur ces marchés et la concurrence.
- Améliorer les conditions d'exercice des activités transfrontalières et d'installation dans un autre pays, notamment :
 - En définissant une stratégie claire sur la fiscalité transfrontalière. Cette stratégie passe par des mesures qui favorisent la cohésion entre les pays, allègent la charge administrative et renforcent la coopération entre les administrations nationales. Les questions de conception restées en suspens doivent trouver une réponse.
 - En renforçant les autorités nationales de la concurrence, en les dotant de priorités appropriées permettant l'application des règles européennes de concurrence et l'élimination des obstacles à une concurrence transfrontalière efficace.
 - En mettant en place une protection réelle des consommateurs dans tous les pays et en veillant à ce que celle-ci soit également appliquée aux acheteurs transfrontaliers.
 - En créant une protection unitaire par brevet et un système unifié de règlement des litiges, pour réduire le coût du dépôt de brevets en Europe.
- Utiliser davantage la méthode sectorielle d'intégration des marchés en appliquant intégralement la Directive sur les services et les mesures visant à renforcer la concurrence dans ce secteur, tout en modifiant la réglementation relative aux marchés publics afin de faciliter sa transposition et en prenant de nouvelles dispositions vis-à-vis des industries de réseau, notamment une coopération plus étroite entre les régulateurs et des investissements dans les infrastructures transnationales.

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Ces propositions portent sur l'ouverture des marchés du rail à la concurrence, la mise en œuvre de normes techniques et professionnelles communes, des mesures d'optimisation de la qualité et des performances des services portuaires, notamment la transparence relative au financement des infrastructures portuaires, ainsi que la création de guichets administratifs uniques pour le transport multimodal et l'harmonisation intermodale des droits des passagers. Par ailleurs, ces propositions visent à accroître l'efficacité du transport maritime à courte distance, au moyen de règles et procédures modernes, simplifiées et harmonisées et de l'échange de données. Ces mesures auraient pour effet à la fois de réduire les coûts et de développer la concurrence. La Commission propose en outre la mise en place d'un réseau de base RTE-T multimodal, destiné à éliminer tous les goulets d'étranglement à partir d'une présélection de 29 projets, majoritairement dans le secteur ferroviaire et prévoyant des interconnexions clés entre les ports et les infrastructures ferroviaires. Ces objectifs devraient être finalisés d'ici à 2030. Enfin, ces mesures devraient contribuer à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources du système de transport (OCDE, 2009).

Les dernières dispositions législatives pour une ouverture progressive du marché des services postaux ont été prises avec l'adoption de la troisième directive postale en 2008. À ce jour, la plupart des pays ont entièrement ouvert leurs services postaux à la concurrence, en supprimant les privilèges exclusifs traditionnellement attachés à cette industrie de réseau. Les autres pays ont jusqu'à la fin de 2012 pour transposer la Directive. Les derniers obstacles à la libéralisation des services postaux devraient être supprimés. Une concurrence accrue offrira une meilleure qualité de service à un coût moindre pour le consommateur. Étant donné l'importance des économies d'échelle pouvant être réalisées sur le marché postal, la concurrence avec l'opérateur historique est difficile et le sera d'autant plus si les réglementations en vigueur le favorisent (Copenhagen Economics, 2010b). Une série de mesures s'imposent pour introduire une concurrence efficace dans les services postaux ; en particulier, il convient d'éviter d'étendre à ce secteur, lorsque ce n'est pas nécessaire ni justifié, des réglementations sur les salaires et des normes d'emploi. L'indépendance des autorités de réglementation nationales doit être assurée de façon à garantir le plein accès aux infrastructures postales. Enfin, la Commission devrait continuer de promouvoir et de faciliter l'échange des bonnes pratiques mises en place par les régulateurs nationaux au sein du Groupe européen des régulateurs postaux créé en 2010.

Notes

1. Ces informations sont tirées de la *Base de données pour l'analyse structurelle* (STAN) de l'OCDE et du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC95) d'Eurostat (tableaux des ressources, des emplois et entrées-sorties).
2. Ces chiffres sont fondés sur les réponses à des enquêtes, et il se peut que les consommateurs aient tendance à sous-déclarer les transactions avec des vendeurs étrangers, car ils ne savent peut-être pas toujours s'ils ont affaire à une entreprise nationale ou étrangère.
3. Le principe du pays d'origine n'aurait alors pas été applicable à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, ni aux cas relevant de la directive sur le détachement de travailleurs (qui s'applique lorsqu'un travailleur est détaché temporairement par une entreprise établie dans un pays de l'UE pour accomplir une mission dans un autre pays de l'UE, mais reste soumis aux principales conditions d'emploi en vigueur dans son pays d'origine).
4. Sont exclus du champ d'application de la Directive les secteurs suivants (voir les articles 2, 3 et 17 de la Directive) : les services financiers ; les services de communications électroniques pour ce qui concerne les matières régies par d'autres instruments communautaires ; les services de transport qui entrent dans le champ d'application du titre V du Traité sur l'Union européenne ; les services

de soins de santé fournis aux patients par des professionnels de santé en vue d'évaluer, de préserver ou de rétablir leur état de santé, lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée ; les services des agences de travail intérimaire ; les services de sécurité privée ; les services audiovisuels ; les jeux d'argent ; certains services sociaux assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ; les services fournis par les notaires et les huissiers de justice (nommés par les pouvoirs publics). En outre, il convient de noter que les dispositions de la Directive concernant la « libre prestation des services » ne s'appliquent pas, entre autres, aux services d'intérêt économique général (services postaux, distribution d'eau, traitement des déchets, électricité), sachant qu'il existe par ailleurs des directives spécifiques dans la plupart de ces secteurs.

5. Cette interdiction ne concerne pas les exigences imposées en matière de programmation qui n'ont pas un caractère économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général.
6. Les seuils harmonisés sont compris entre 130 000 et 400 000 EUR pour les marchés publics de fourniture et de services et 5 000 000 EUR pour les marchés publics de travaux.

Bibliographie

- Barnes, S., P. Lane et A. Radziwill (2010), « Minimising Risks from Imbalances in European Banking », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 828, Éditions OCDE, Paris.
- Bettendorf, L. et al. (2011), « Corporate Tax Reform in the EU: Weighing the Pros and Cons », *Oxford University Centre for Business Taxation Policy Briefing*, mars.
- Bosquet, C. et H. Boulhol (2009), « Gravity, Log of Gravity and the "Distance Puzzle" », *Université Paris I Panthéon-Sorbonne Working Papers*, n° 2009-1, mai.
- Bourlès, R. et al. (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *NBER Working Papers*, n° 16520.
- CE (Commission européenne) (2002), *L'état du marché intérieur des services*, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002)441 Final, 30 juillet, Bruxelles.
- CE (2007a), *Un Marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle*, communication de la Commission, COM(2007)724 final, 20 novembre, Bruxelles.
- CE (2007b), *Instruments for a Modernised Single Market Policy*, document d'accompagnement de la communication de la Commission, COM(2007)724 Final, 20 novembre, 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), COM(2006)851, janvier, Bruxelles.
- CE (2010a), *Tableau d'affichage du marché intérieur*, n° 22, décembre, Bruxelles.
- CE (2010b), *State of Implementation of the Services Directive*, note d'information des services de la Commission pour la réunion du Conseil « Compétitivité » du 10 décembre 2010, COMPET 416, 6 décembre, Bruxelles.
- CE (2010c), *Livre vert sur l'avenir de la TVA. Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace*, COM(2010)695 Final, 1^{er} décembre, Bruxelles.
- CE (2011a), *Consumer Conditions Scoreboard: Consumers at Home in the Single Market*, 5^e édition, mars, Bruxelles.
- CE (2011b), *Development and Performance of the SOLVIT Network: 2010 Report*, Luxembourg.
- CE (2011c), « Acte pour le Marché unique : douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance », *Ensemble pour une nouvelle croissance*, Communication de la Commission, COM(2011)206 Final, avril, Bruxelles.
- CE (2011d), *Vers une amélioration du fonctionnement du Marché unique des services – Tirer pleinement profit des résultats du processus d'évaluation mutuelle prévu par la directive « Services »*, COM(2011)20 Final, 27 janvier, Bruxelles.
- CE (2011e), *Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*, 1^{er} novembre, Bruxelles.
- CE (2011f), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire*, COM(2011)215 Final, 13 avril, Bruxelles.

- CE (2011g), *Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)*, COM(2011)121/4, mars.
- CE (2011h), *Livre blanc. Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011)144.
- CE (2011i), *Deuxième rapport concernant l'initiative EU Pilot*, Rapport de la Commission, SEC(2011)1629/2.
- CE (2011j), *Rapport d'évaluation : Impact et efficacité de la législation européenne en matière de marchés publics*, Rapport de la Commission, SEC(2011)853.
- Copenhagen Economics (2010a), « The Economic Impact of a European Digital Single Market », étude réalisée à la demande de l'EPC (European Policy Centre), www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.pdf.
- Copenhagen Economics (2010b), « Main Development in the Postal Sector (2008-2010) », étude réalisée à la demande de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf.
- Delgado, J. (2006), « Single Market Trails Home Bias », *Bruegel Policy Brief*, 2006/05, octobre.
- Ecorys (2011), « Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications: In the Run-Up to 2020 », *Final Report*.
- Ilkowitz, F. et al. (2007), « Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century: A Contribution to the Single Market Review », *European Economy*, 271.
- Kox, H. et A. Lejour (2006), « The Effects of the Services Directive on Intra-EU Trade and FDI », *Revue Économique*, 2006/4, vol 57.
- Monti, M. (2010), « Une nouvelle stratégie pour le Marché unique – Au service de l'économie et de la société européennes », *Rapport au Président de la Commission européenne, José-Manuel Barroso*, 9 mai, Bruxelles.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Pelkmans, J. (2010), « Required: A Bold Follow-up to Monti », *CEPS Commentaire*, 22 juillet.
- Pelkmans, J. et A. Renda (2011), « Single eComms Market ? No Such Thing », *CEPS Policy Brief*, n° 231, janvier, Bruxelles.
- Reckon (2009), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU25 Member States*, Rapport à la DG Fiscalité et Union douanière, septembre.
- Réseau CEC (Réseau des Centres européens des consommateurs) (2011), *Annual Report 2010*, Bruxelles.
- Rogers, J.-H. (2002), « Monetary Union, Price Level Convergence, and Inflation : How Close is Europe to the United States ? », *Federal Reserve Board International Finance Discussion Papers*, n° 740.
- Timmer, M. et al. (2011), « Productivity and Economic Growth in Europe: A Comparative Industry Perspective », *International Productivity Monitor*, 21.

Chapitre 2

Mobilité et migrations en Europe

Les résultats enregistrés par les pays de l'Union européenne en matière d'emploi sont très variables, ce qui tient en partie aux différents cadres de l'action publique. Au chômage élevé, notamment chez les jeunes, et à la faible mobilité des travailleurs, à la fois nationale et transnationale, s'ajoutent des pénuries de main-d'œuvre et de qualifications dans certains pays et régions, sous l'effet des faiblesses des politiques nationales du marché du travail, notamment sur le front des coûts d'entrée et de sortie, des insuffisances de la formation, des freins à l'activité et des obstacles à la mobilité des travailleurs. Il est capital de veiller au bon fonctionnement du marché du travail afin de faciliter l'ajustement aux chocs, particulièrement dans l'union monétaire, d'optimiser l'allocation des ressources et de faire face aux pénuries éventuelles de main-d'œuvre induites par le vieillissement de la population.

En principe, la mobilité interne à l'Union européenne peut contribuer à remédier à ces pénuries. Néanmoins, pour les individus, le coût du changement de lieu est alourdi par les obstacles à la mobilité induits par l'action publique, comme la perte des droits à pension, l'absence de reconnaissance des qualifications, l'impossibilité d'accéder à certains emplois du secteur public et les tensions sur le marché du logement. Pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail au sein de l'UE, il faut renforcer leurs institutions et réduire les obstacles à la mobilité.

Compte tenu des changements démographiques en cours, la plupart des pays de l'UE s'attendent à des pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée. En principe, ils devraient y remédier en augmentant le taux d'activité et d'emploi des femmes, des jeunes, des travailleurs âgés et des migrants déjà installés, tout en veillant à ce que la formation et l'enseignement dispensés correspondent aux qualifications requises par les employeurs. Cependant, il convient de prendre des mesures à l'échelle de l'UE pour s'assurer que les migrations répondent de manière plus directe aux besoins spécifiques du marché du travail, et notamment au besoin des travailleurs hautement qualifiés.

Dans l'Union européenne, les marchés du travail sont fragmentés tant au niveau national qu'international et la mobilité globale reste limitée

En Europe, les marchés du travail sont caractérisés par des déséquilibres importants et des faiblesses structurelles marquées. Si le taux d'emploi global est relativement modeste dans la zone OCDE sous l'effet de taux d'activité faibles et d'un chômage élevé et persistant dans certains pays (tableau 2.1), les taux d'emploi sont compris entre 56 % en Hongrie et en Grèce et 75 % aux Pays-Bas. Les catégories de population ayant des liens ténus avec le marché du travail, comme les femmes, les immigrés et les travailleurs jeunes et âgés, sont particulièrement touchées par le chômage, notamment en Europe du Sud et de l'Est (CE,

Tableau 2.1. **Indicateurs du marché du travail**
Chiffres de 2011¹

	Taux d'emploi	Taux de chômage	Taux de chômage des jeunes 15-24 ans	Taux d'activité
Autriche	72.1	4.1	8.2	75.2
Allemagne	72.3	6.2	9.0	77.1
Belgique	61.8	7.2	19.4	66.6
Danemark	73.2	7.7	14.2	79.3
Espagne	57.7	21.8	46.5	73.7
Estonie	64.9	13.2	22.2	74.7
Finlande	69.2	8.2	20.9	75.4
France	63.9	9.2	21.7	70.3
Grèce	56.2	16.9	42.6	67.7
Hongrie	55.6	11.1	26.0	62.6
Irlande	59.2	14.7	29.4	69.4
Italie	57.0	8.1	27.8	62.0
Luxembourg	64.8	5.0	16.4	68.2
Pays-Bas	74.7	4.3	7.5	78.1
Pologne	59.6	9.8	25.6	66.0
Portugal	64.6	12.9	28.3	74.3
République slovaque	59.5	13.4	32.8	68.8
République tchèque	65.6	6.9	17.9	70.5
Royaume-Uni	69.4	8.1	20.8	75.6
Slovénie	64.4	8.2	15.2	70.1
Suède	74.2	7.9	23.5	80.5
UE27	64.3	9.6	21.1	71.1
Écart-type dans l'UE27	6.1	4.3	9.8	5.1
Australie	72.7	5.2	11.3	76.7
Canada	71.5 ²	7.5	14.8 ²	77.8 ²
États-Unis	66.7 ²	8.9	17.3	73.9
Japon	70.3	4.8	8.2	73.8

1. Moyenne des trimestres disponibles de 2011.

2. Chiffres de 2010.

Source : Eurostat ; Australian Bureau of Statistics, Cat. 6202.0, tableaux 17 et 18 ; ministère des Affaires intérieures et des Communications du Japon, Bureau des statistiques ; US Bureau of Labor Statistics ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

2011d). Les jeunes sont surreprésentés parmi les travailleurs sous contrat temporaire (Scarpetta et al., 2010) ; en conséquence, leur taux de chômage a explosé pendant la crise pour atteindre un niveau record de 21 % en 2011, avec une fourchette comprise entre 8 % aux Pays-Bas et en Autriche et 47 % en Espagne. Parallèlement, des pénuries de qualifications apparaissent dans certains pays où l'on observe des tensions sur le marché du travail, ce qui implique d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre au sein de l'Union européenne (UE). Certaines des faiblesses structurelles enregistrées au niveau des performances s'expliquent par des défaillances au niveau des cadres et des paramètres de l'action publique à l'échelon national (Bassanini et al., 2010). Par exemple, le taux d'activité des femmes dépend de la fiscalité, des restrictions appliquées au travail à temps partiel et de l'existence de structures d'accueil des enfants. En dépit des réformes menées récemment par certains pays dans le domaine des retraites, la générosité des pensions de retraite anticipée ou d'invalidité maintient une grande partie des travailleurs âgés en dehors du marché du travail. Ces résultats sont également influencés par l'ajustement relativement lent des salaires réels et de l'emploi dans de nombreux pays de l'UE, sous l'effet d'une protection stricte de l'emploi, du niveau élevé du salaire minimum par rapport aux qualifications ou à la productivité, et de l'inefficacité de la protection sociale et des mécanismes de négociation salariale (OCDE, 2011a). La mobilité de la main-d'œuvre peut également constituer un mécanisme d'ajustement clé au sein d'une union monétaire, à la fois pour les pays qui présentent des risques de surchauffe ou des excédents de capacité persistants et pour ceux qui doivent faire face à des pénuries de qualifications (OCDE, 2010). Le présent chapitre s'attache à comprendre comment améliorer le fonctionnement du marché du travail européen, en supprimant les obstacles à la mobilité à l'intérieur de l'UE et en prenant des mesures à l'échelle de l'UE dans son ensemble pour veiller à ce que les migrations répondent de manière plus directe à certains besoins spécifiques en termes d'emploi¹.

En dépit du Marché unique, la mobilité reste limitée dans et entre les pays européens. Pour tous les ressortissants de l'UE, la libre circulation des travailleurs est un droit qui doit leur permettre de s'installer là où on a le plus besoin de leurs compétences, ou là où il y a du travail (encadré 2.1). Néanmoins, 3 % seulement des ressortissants de l'UE en âge de travailler résident dans un autre pays de l'UE². Les migrations en provenance de pays non membres de l'UE sont beaucoup plus importantes, les ressortissants de pays hors UE représentant 5 % environ de la population d'âge actif. La mobilité régionale annuelle à l'intérieur des pays de l'UE15 s'établit en moyenne à 1 %, tandis que la mobilité *transnationale* n'atteint que 0.35 %. Les taux de mobilité nationale et transnationale sont largement inférieurs aux taux de mobilité relevés en Australie (1.5 %) et aux États-Unis (2.4 %), mais ils s'inscrivent en ligne avec ceux observés entre les provinces du Canada (graphique 2.1). 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, et 1.5 million de travailleurs avaient opté pour cette solution en 2009 (soit 0.5 % de la population d'âge actif). Les détachements de travailleurs en Europe sont également importants : près de 1 million de certificats (soit 0.3 % de la population d'âge actif) ont été octroyés pour le détachement éventuel de travailleurs en 2009, principalement dans les secteurs des services et de la construction (OCDE, 2011c). Les migrants issus de l'UE sont beaucoup plus jeunes que le travailleur moyen. Les travailleurs mobiles originaires de l'UE15 sont légèrement plus âgés en moyenne que leurs homologues de l'UE12 (tableau 2.2). Les travailleurs de l'UE12 ont en général un niveau d'études intermédiaire, tandis que celui des travailleurs provenant de l'UE15 ont souvent un niveau d'études supérieur.

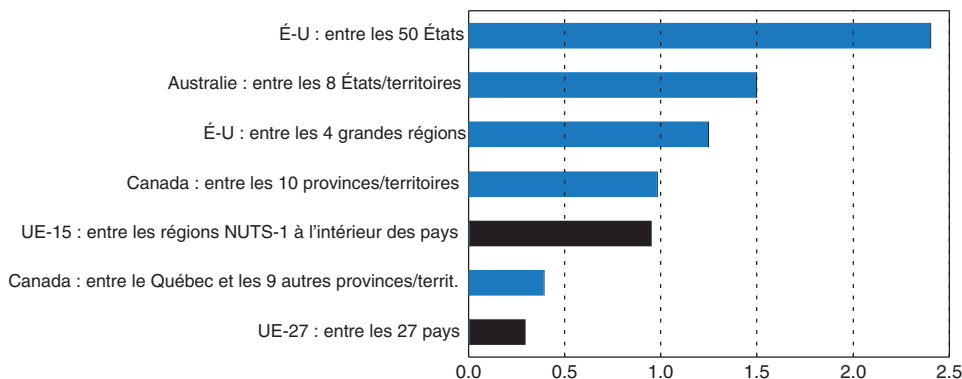
Encadré 2.1. Droits relatifs à la circulation des travailleurs dans l'Union européenne

Le principe de la libre circulation des travailleurs est inscrit dans l'article 45 (auparavant article 39 CE) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et il est garanti par la loi d'application et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Les ressortissants de l'UE qui s'installent dans un autre pays dans le cadre de l'article 45 jouissent d'une stricte égalité de traitement par rapport aux ressortissants de ce pays, et notamment des mêmes conditions d'emploi et de travail y compris sur le plan du salaire et des avantages sociaux. À l'origine, seuls les travailleurs bénéficiaient du droit à la libre circulation, mais avec le temps, ce droit a été étendu sous certaines conditions à tous les ressortissants de l'UE. Ainsi, les travailleurs indépendants peuvent désormais s'installer ou fournir des services dans d'autres pays de l'UE. Les ressortissants de pays tiers qui résident dans l'UE ne bénéficient pas de ce droit.

Du point de vue juridique, la libre circulation des travailleurs diffère de la libre prestation des services. Les travailleurs détachés sont des travailleurs qui s'installent dans un autre pays de l'UE pour y fournir des services pendant une période donnée, généralement de moins d'un an, à des particuliers, des entreprises ou des administrations, en qualité de salarié d'une entreprise implantée dans un autre pays ou de travailleur indépendant. La principale différence entre la libre circulation et le détachement concerne le lieu où siège l'entreprise qui emploie le travailleur. Pour la libre circulation, il doit s'agir du pays d'accueil ; pour le détachement, du pays d'origine. Aux termes de la Directive sur les services, les travailleurs détachés sont couverts, normalement, par le régime de sécurité sociale du pays d'origine de l'entreprise qui les emploie (CE, 2006b). Toutefois, le salaire minimum, les horaires de travail et les normes de sûreté et de sécurité au travail sont exclus de l'application du principe. Le régime de sécurité sociale applicable, d'un autre côté, peut être celui du pays d'origine (OCDE, 2011c).

Graphique 2.1. Mobilité annuelle transfrontalière¹

En pourcentage de la population totale, 2010²



1. Mobilité de la population pour l'Australie, le Canada et les États-Unis et mobilité des travailleurs pour l'UE.

2. Ou dernière année disponible.

Source : ABS, Cat. 3412.0 ; Eurostat, *Statistiques de la population* ; Statistique Canada ; US Census Bureau, *American Community Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591463>

Tableau 2.2. **Population mobile d'âge actif¹, décomposée en fonction de certaines caractéristiques**

En pourcentage de la population active en âge de travailler dans la catégorie visée, 2010

Caractéristiques	Population totale	Population mobile de l'UE15 ²	Population mobile de l'UE12 ³	Population mobile hors UE27 ⁴
Classe d'âge				
15-24	11	11	20	17
25-34	24	44	50	48
35-64	65	45	30	35
Niveau d'études				
Faible	24	17	27	36
Moyen	49	32	55	35
Élevé	28	51	17	29

1. Résidents de l'UE âgés de 15 à 64 ans qui travaillent ou qui sont au chômage mais en recherche active d'emploi.
 2. Ressortissants de l'UE15 d'âge actif et occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.
 3. Ressortissants de l'UE12 d'âge actif et occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.
 4. Ressortissants de pays tiers à l'UE27 d'âge actif et occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.
- Source : Eurostat, *Enquêtes sur les forces de travail*.

L'élargissement de l'UE a donné un coup de fouet à la mobilité des travailleurs

L'élargissement de l'Union européenne intervenu depuis 2004 s'est traduit par une nette augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre en Europe. Si de nombreux pays de l'UE15 ont temporairement restreint l'accès des ressortissants de l'UE8 + 2 à leur marché du travail (tableau 2.3), le nombre de ressortissants de l'UE8 + 2 résidant dans l'un des pays de l'UE15 a triplé sur la période 2003-09, passant de 1.6 million environ à quelque 4.8 millions (2 % de la population d'âge actif), même si ce phénomène tient en partie à la régularisation de fait des immigrés déjà présents sur le territoire (graphique 2.2)³. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (UE2) en 2007 a augmenté encore de manière sensible le nombre de travailleurs mobiles. La quasi-totalité des flux de main-d'œuvre entre les États membres les plus récents et les plus anciens sont des flux Est-Ouest des pays de l'UE8 + 2 vers ceux de l'UE15. L'essor sans précédent de la mobilité depuis les dernières adhésions à l'Union européenne témoigne des écarts de salaire importants entre Europe orientale et Europe occidentale. À titre de comparaison, l'émigration professionnelle en provenance de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne vers l'UE au moment de leur adhésion était infime : dans ces pays, le revenu par habitant en PPA représentait deux tiers environ de la moyenne de l'UE, contre moins de la moitié dans la plupart des pays de l'UE8 et moins d'un tiers en Bulgarie et en Roumanie (Dustmann *et al.*, 2003)⁴. Sous l'influence d'une forte demande de main-d'œuvre, de la croissance de la production et d'écarts de revenus encore plus prononcés, le nombre de migrants en provenance de pays hors UE a considérablement augmenté entre 2003 et 2007 (la population de ressortissants de pays hors UE résidant dans l'UE15 a ainsi progressé de quelque 3.4 millions d'individus). Depuis le début de la crise, tous les types de flux migratoires – intracommunautaires comme en provenance de l'extérieur de l'UE – ont ralenti (OCDE, 2011c ; CE, 2011d). L'incertitude reste grande quant aux évolutions de la mobilité de la main-d'œuvre et des flux migratoires dans les années à venir et quant à l'impact de la crise à moyen terme.

Les travailleurs mobiles originaires de l'UE, particulièrement des pays de l'UE12, sont généralement trop qualifiés pour l'emploi qu'ils finissent par occuper. Valable pour les travailleurs migrant d'un pays de l'UE15 à l'autre, ce constat vaut encore plus pour les travailleurs originaires de l'UE12. Sur la période 2008-09, la proportion d'individus qui ont

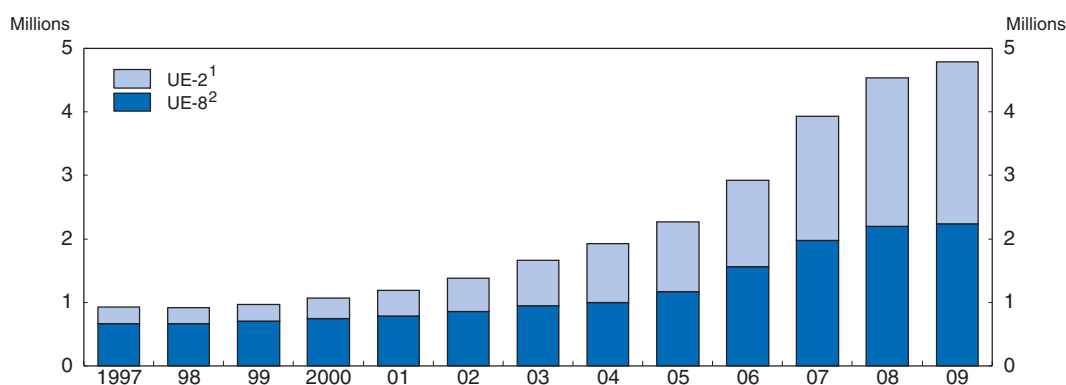
Tableau 2.3. **Politiques des pays de l'UE à l'égard des travailleurs originaires des nouveaux États membres de l'UE**

Pays de l'UE	Travailleurs originaires de l'UE8 dans l'UE15	Travailleurs bulgares et roumains dans les pays de l'UE25
Allemagne	Libre accès (mai 2011)	Restrictions, avec des simplifications ¹
Autriche	Libre accès (mai 2011)	Restrictions, avec des simplifications ¹
Belgique	Libre accès (mai 2009)	Restrictions, avec des simplifications
Danemark	Libre accès (mai 2009)	Libre accès (1 ^{er} mai 2009)
Espagne	Libre accès (mai 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2009) Restrictions pour les travailleurs venant de Roumanie ²
Grèce	Libre accès (mai 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2009)
Finlande	Libre accès (mai 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
France	Libre accès (juillet 2008)	Restrictions, avec des simplifications
Irlande	Libre accès (mai 2004)	Restrictions
Italie	Libre accès (juillet 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2012)
Luxembourg	Libre accès (novembre 2007)	Restrictions, avec des simplifications
Pays-Bas	Libre accès (mai 2007)	Restrictions, avec des simplifications
Portugal	Libre accès (mai 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2009)
Royaume-Uni	Libre accès (mai 2004)	Restrictions
Suède	Libre accès (mai 2004)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
Estonie	Pas de réciprocité	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
Hongrie	Réciprocité	Libre accès (1 ^{er} janvier 2009)
Pologne	Pas de réciprocité (janvier 2007)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
République slovaque	Pas de réciprocité	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
République tchèque	Pas de réciprocité	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)
Slovénie	Pas de réciprocité (mai 2006)	Libre accès (1 ^{er} janvier 2007)

1. Des restrictions concernent également le détachement de travailleurs dans certains secteurs.

2. Depuis le 22 juillet 2011, l'Espagne a appliqué une clause dite de sauvegarde qui donne aux pays de l'UE la possibilité de réintroduire des restrictions au libre accès au marché du travail en cas de perturbations importantes effectives ou attendues de ce dernier.


Source : Commission européenne (2012), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=119&langId=en>.

Graphique 2.2. **Nombre de ressortissants de l'UE8 et de l'UE2 résidant dans l'UE15**

1. L'UE2 comprend la Bulgarie et la Roumanie.

2. L'UE8 comprend l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie.

Source : Holland, D. et al. (2011), « Labour Mobility Within the EU – The Impact of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements », d'après une étude réalisée pour la Commission européenne, NIESR, Londres.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591482>

un niveau d'études élevé et occupent un emploi peu ou moyennement qualifié a été plus de deux fois plus élevée parmi les travailleurs mobiles récents de l'UE8 + 2 que parmi les travailleurs autochtones de l'UE15. La surqualification est encore plus frappante pour les

travailleurs au niveau d'études intermédiaire occupant un emploi peu qualifié (OCDE, 2011f). Si les travailleurs mobiles ressortissants de l'UE15 trouvent souvent un emploi dans les services rendus aux entreprises, le transport et l'immobilier, ceux de l'UE12 travaillent généralement dans l'agriculture, le secteur manufacturier, la construction et le commerce de gros et de détail (tableau 2.4). On observe aussi des différences parmi les travailleurs mobiles de l'UE12 : les migrants intracommunautaires de l'UE10 travaillent principalement dans le secteur manufacturier et le commerce de gros et de détail, tandis que les migrants intracommunautaires de l'UE2 se trouvent plutôt dans la construction et les services domestiques (CE, 2011d). Ceci peut traduire les difficultés rencontrées pour faire reconnaître les qualifications professionnelles dans certains secteurs et par une maîtrise insuffisante de la langue pour accéder aux emplois plus qualifiés. Même en tenant compte des différences de pyramide des âges et de répartition hommes-femmes, les risques de surqualification des migrants (surtout ceux qui sont originaires de l'UE12) demeurent plus élevés que ceux de la population autochtone (CE, 2009b).

Tableau 2.4. Décomposition de la population d'âge actif occupée, par secteur
En pourcentage de tous les secteurs économiques

Secteur économique (NACE Rév. 2)	2010			
	Total des actifs occupés ¹	Population mobile de l'UE15 ²	Population mobile de l'UE12 ³	Population mobile de l'UE27 ⁴
Agriculture, pêche et industrie (A à E)	23	15	25	13
<i>Dont</i> : Industrie manufacturière (C)	16	12	19	9
Construction (F)	8	6	14	8
Commerce de gros et de détail (G)	14	10	12	11
Hébergement et restauration (I)	4	11	15	13
Transports et entreposage, information et communication (H et J)	8	11	7	7
Activités financières et d'assurance (K)	3	6	0	2
Activités immobilières, spécialisées, scientifiques et techniques Services administratifs et de soutien (L à N)	10	15	9	11
Autres activités de service (O à U)	30	27	18	34

1. Total des actifs occupés de 15 à 64 ans.

2. Ressortissants de l'UE15 de 15 à 64 ans occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.

3. Ressortissants de l'UE12 de 15 à 64 ans occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.

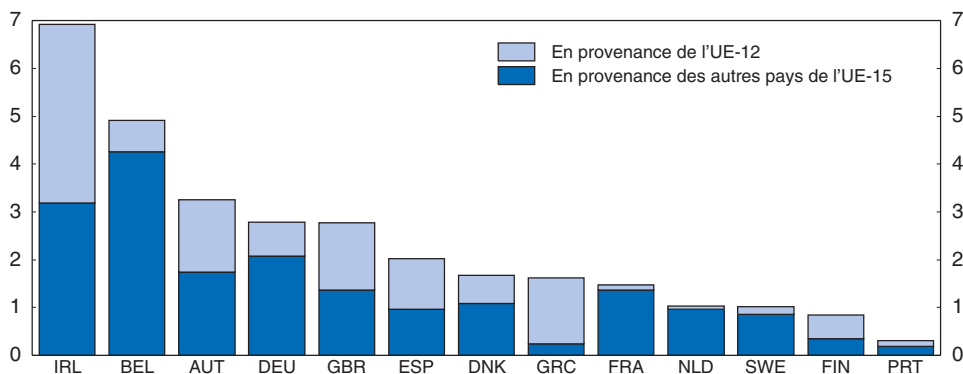
4. Ressortissants de pays tiers à l'UE27 de 15 à 64 ans occupés, résidant depuis moins de 5 ans dans un pays de l'UE27.

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

Toutefois, la proportion de travailleurs mobiles à l'international reste limitée

En dépit d'importants flux de main-d'œuvre Est-Ouest ces dernières années, la proportion de travailleurs mobiles à l'international dans la population totale reste limitée, à la fois dans les pays d'accueil et dans les pays d'origine (graphique 2.3). Parmi les pays d'accueil, l'Irlande se distingue par la plus forte proportion d'immigrés, qui s'explique par un fort afflux de travailleurs étrangers lors de la période de prospérité économique, par des obstacles linguistiques relativement limités et par l'absence de restrictions imposées après l'adhésion. La proportion de ressortissants des pays de l'UE12 dans la population d'âge actif en Autriche, en Grèce, en Espagne et au Royaume-Uni est relativement élevée, sous l'effet des opportunités économiques favorables offertes par ces pays ces dix dernières années. Sauf en Irlande et en Grèce, les immigrés en provenance de l'UE15 dépassent toujours les travailleurs de l'UE12 dans les pays de l'UE15. En dépit de flux Est-Ouest relativement importants, le stock de migrants dans la plupart des pays de l'UE12 reste modeste.

Graphique 2.3. **Immigrés¹ résidant dans les pays de l'UE15**
En pourcentage de la population d'âge actif du pays d'accueil, 2009²



1. Ressortissants étrangers.

2. 2008 pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande et le Portugal ; 2007 pour les Pays-Bas ; 2006 pour l'Irlande et la Suède.

Source : OCDE, Base de données sur les migrations internationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591501>

Les écarts de revenus figurent parmi les facteurs déterminants de la vague d'immigration qui a suivi l'élargissement de l'UE

Les écarts de revenus constituent un moteur déterminant de la mobilité internationale de la main-d'œuvre en Europe (encadré 2.2). On observe une étroite corrélation entre la mobilité en direction des pays de l'UE15 et le PIB relatif par habitant (graphique 2.4), même si la propension à quitter la Roumanie pour un pays de l'UE15 plutôt que pour d'autres pays est sensiblement plus élevée que son PIB par habitant ne le laisse à penser. Dans un questionnaire de l'Eurobaromètre (CE, 2007a), près de 85 % des ressortissants de l'UE8 + 2 évoquent le travail et le revenu comme principal motif de l'installation à l'étranger, tandis que les travailleurs mobiles de l'UE15 déclarent que les facteurs relatifs à l'emploi ne sont pas ceux qui prédominent dans la décision de s'installer dans un pays de l'UE15 (tableau 2.5).

Encadré 2.2. Point de vue théorique sur la décision d'émigrer pour des raisons professionnelles

Selon les théories économiques relatives aux migrations, l'écart de revenus entre le pays d'origine et le pays d'accueil figure parmi les principaux motifs qui incitent les travailleurs à émigrer. Les écarts de revenus concernent les salaires, les régimes de sécurité sociale, les possibilités d'emploi et le taux de chômage. Pour prendre leur décision, on estime que les individus comparent la valeur actualisée de l'utilité escomptée du maintien de la résidence dans le pays d'origine à celle de l'installation dans le pays d'accueil. La décision d'émigrer est prise lorsque l'utilité escomptée de l'installation à l'étranger est supérieure hors coûts liés à l'émigration (Hunt, 2006). Les coûts d'émigration, qui couvrent à la fois les coûts explicites et les coûts implicites (comme le temps de travail perdu et la perte de liens avec la communauté), jouent un rôle clé dans la décision des émigrants de s'installer à l'étranger. Or, avec l'amélioration des transports et des technologies, le temps et les coûts de transport ont considérablement diminué.

D'autres facteurs ont un effet incitatif ou dissuasif sur la décision d'émigrer. Ainsi, la langue et la distance géographique jouent un rôle important : les Irlandais émigrent souvent au Royaume-Uni, ainsi qu'aux États-Unis et dans d'autres pays anglophones,

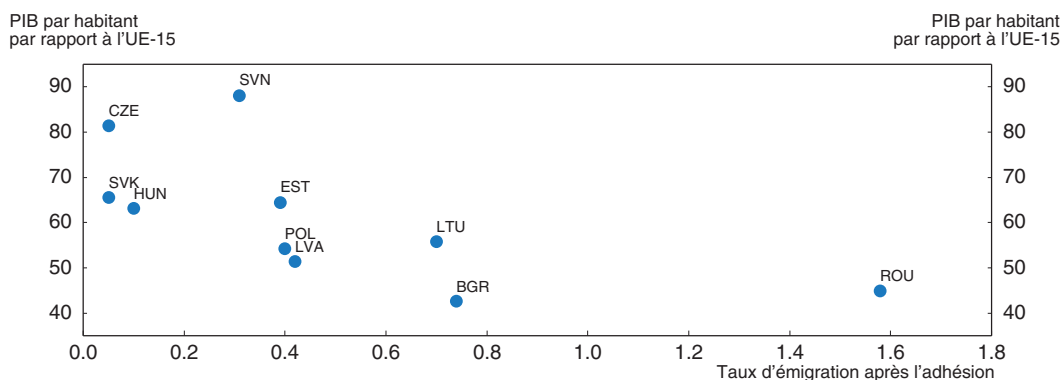
Encadré 2.2. Point de vue théorique sur la décision d'émigrer pour des raisons professionnelles (suite)

tandis que les travailleurs portugais s'installent souvent en Espagne ou en Suisse, voire dans des pays linguistiquement proches, comme la France.

De même, les réseaux sociaux existants favorisent ou découragent les migrations, tandis que les réseaux sociaux à l'étranger facilitent l'installation. Le coût de la réinstallation diminue en fonction du nombre d'immigrés déjà installés dans le pays d'accueil, ce qui encourage l'émigration et conduit au regroupement des immigrés. Par exemple, en Suède, la plupart des immigrés provenaient des autres pays nordiques jusqu'à la fin des années 70, alors qu'une grande partie de l'immigration récente est composée de réfugiés des pays du Moyen-Orient. L'Allemagne a accueilli de nombreux Turcs, alors que ce sont les Marocains qui représentent la plus grande partie de l'immigration à destination des Pays-Bas. Les réseaux de migrants influencent de différentes manières la décision d'émigrer : ils fournissent des informations sur le marché du travail du pays de destination, rassurent les migrants quant à l'aide que leur apporteront les immigrés déjà installés et favorisent la disponibilité de produits spécifiques à la communauté d'origine (Epstein et Hillman, 1998).

La décision d'émigrer dépend aussi des caractéristiques sociodémographiques des candidats à l'émigration, comme le capital humain et la transférabilité des compétences et les préférences et attentes personnelles, ainsi que des restrictions sur les flux migratoires ou des conditions imposées par le pays d'accueil (Zimmermann, 2009). Les causes et facteurs de la décision d'émigrer font moins souvent l'objet d'examens empiriques que les conséquences économiques des flux migratoires qui en découlent. Les questionnaires fournissent cependant des indications sur les motivations des migrants, notamment en ce qui concerne le choix du pays de destination. Les facteurs les plus souvent cités sont les suivants : niveau de revenu plus élevé, plus grande sécurité personnelle, proximité du pays d'origine ou réseau d'immigrés déjà établis (CE, 2010g). Les études économétriques confirment ces tendances, tandis que le rôle des écarts de revenus est également mis en évidence dans les comparaisons de niveaux de revenu ou de PIB entre le pays d'origine et le pays de destination (Coppel et al., 2001 ; Munshi, 2003 ; Kerr, 2008 ; Kerr et Kerr, 2011). La générosité des allocations de chômage n'entre que très peu en jeu (Giulietti et al., 2011).

Graphique 2.4. Taux d'émigration après l'adhésion et PIB relatif par habitant¹



1. La période ultérieure à l'adhésion est fixée à 2004-09 pour l'UE8 et 2007-09 pour l'UE2 ; le PIB par habitant est calculé par rapport à celui de l'UE15 en termes de PPA.

Source : Eurostat et Holland, D. et al. (2011), « Labour Mobility Within the EU – The Impact of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements », d'après une étude réalisée pour la Commission européenne, NIESR, Londres.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591520>

Tableau 2.5. **Facteurs déterminant la décision d'émigrer, Eurobaromètre 2007**

	UE15	UE10	UE27
Motifs des migrations passées			
Emploi	40.5	58.6	42.3
Formation	14.7	12.2	14.5
Famille	32.2	16.6	30.6
Autres	12.6	12.6	12.6
Facteurs incitant à émigrer de nouveau			
Emploi et revenu	47.9	84.7	58.7
Réseau social	52.8	37.3	48.3
Logement et environnement local	71.2	57.0	67.1
Infrastructures publiques	17.2	18.2	17.5

Source : CE (2007), « Geographic Mobility of Citizens », *Report on Special Eurobarometer*, 281/Wave 67.1, TNS Opinion & Social, Bruxelles.

La mobilité est freinée non seulement par la diversité de l'Europe, mais aussi par des obstacles administratifs

La diversité linguistique de l'Europe est un facteur pesant sur la mobilité. Dans la vie quotidienne, la langue nationale joue un rôle prédominant, notamment sur le lieu de travail. Les frontières linguistiques, même si elles ne coïncident pas avec les frontières nationales comme en Belgique ou en Suisse, peuvent contribuer à expliquer le manque d'intégration transfrontalière des marchés du travail (Bartz et Fuchs-Schündeln, 2011). La mobilité se heurte également à de nombreux obstacles administratifs. Par exemple, il n'existe toujours pas de système garantissant la reconnaissance mutuelle des documents officiels, comme les actes authentiques ou les actes d'état civil émis par les administrations nationales (Monti, 2010). Souvent, les droits qui découlent du Marché unique ne sont pas appliqués par la législation nationale et s'ils le sont, leur application reste limitée (chapitre 1). Pour les individus, le coût de l'émigration est alourdi par les obstacles induits par l'action publique, comme la perte des droits à pension, les différences nationales de réglementation des qualifications professionnelles, l'impossibilité d'accéder à certains emplois dans le secteur public ou les tensions sur le marché du logement. Ces obstacles existent non seulement entre les pays de l'Union européenne, mais aussi au sein de nombreux États membres de l'UE. Ainsi, la persistance de formes nationales de réglementation du marché du travail et du logement, d'État protecteur et de systèmes budgétaires freine la mobilité entre et dans les États membres de l'UE (CE, 2010c). Or ces obstacles ont une incidence variable sur la mobilité : par exemple, les difficultés sur le marché du logement ou la perte des droits à pension revêtent moins d'importance aux yeux des jeunes qui, de surcroît, composent la majeure partie des flux migratoires. Ces obstacles sont examinés de manière plus approfondie ci-après.

La mobilité est freinée par les problèmes relatifs au transfert des droits à pension

Souvent, compte tenu de la diversité des régimes de retraite, les droits à pension ne sont pas transférables d'un régime ou d'un pays de l'UE à l'autre. Les individus qui changent d'emploi peuvent ainsi perdre une partie de la valeur des droits à pension déjà acquis ou se voir dans l'impossibilité de continuer à en acquérir. La perte de valeur subie par les travailleurs qui passent d'un régime de retraite à l'autre, qu'il soit public ou privé, dépend de la conception des régimes. Parmi les problèmes les plus courants figurent des pénalités élevées en termes de taux de remplacement en cas de durée de cotisation

insuffisante et, dans les régimes à prestations définies, la réévaluation des droits acquis sur la base de l'inflation et non de l'évolution des rémunérations (OCDE, 2011d). Il existe des conventions fiscales qui permettent, en règle générale, d'imposer les retraites professionnelles seulement dans le pays de résidence, afin d'éviter la double imposition, mais le maillage de ces traités est incomplet. Ainsi, si un travailleur touche une pension dans un pays mais vit dans un autre, il court le risque d'être imposé deux fois. En outre, la fiscalité des transferts internationaux des capitaux de retraite peut restreindre la libre circulation des travailleurs. Si un pays de l'UE autorise les transferts domestiques de capitaux de ce type en franchise d'impôt mais fiscalise les transferts internationaux, il enfreint le droit communautaire.

La transférabilité des droits à pension est également limitée par la durée des périodes d'acquisition des droits et l'âge d'ouverture des droits. De nombreux régimes de retraite – surtout les régimes à prestations définies – imposent aux travailleurs de cotiser au moins deux ans avant de pouvoir prétendre à une pension en cas de changement d'emploi. Lorsque la durée de la période d'acquisition des droits est longue, les épisodes de travail courts peuvent ne pas donner la possibilité d'acquérir des droits. En octobre 2007, une proposition modifiée relative à une directive de l'UE (CE, 2005b) sur les conditions minimum, qui visait à améliorer l'acquisition et le maintien des droits à la retraite complémentaire, a été adoptée. Un Livre blanc (CE, 2012) a en outre été soumis récemment pour appuyer cette idée. La directive entend garantir des normes minimum à l'échelle de l'UE s'agissant de la période minimum d'acquisition des droits à pension : elle propose une période d'un an maximum dans tous les pays de l'UE en cas de transfert d'un régime de retraite à l'autre lors de l'installation à l'étranger ou du changement d'employeur. Cette proposition devrait être adoptée.

L'impossibilité de transférer ses droits à pension freine la mobilité, plus particulièrement celle des travailleurs âgés, et constitue un manque à gagner pour les ressortissants de l'UE. Des efforts doivent donc être consentis pour que les travailleurs puissent, au minimum, continuer à cotiser pendant une période de temps donnée aux régimes de retraite professionnels et complémentaires de leur pays d'origine tout en travaillant dans un autre pays de l'UE. Les réformes des régimes de retraite, qui sont d'une manière générale souhaitables en raison de leur efficacité, équité et contribution à la viabilité budgétaire, doivent aussi être conçues de manière à faciliter les mouvements entre employeurs et entre pays. Pour limiter la perte de valeur des pensions, il faut s'efforcer d'aligner les pensions versées sur les cotisations effectives afin d'éviter les pénalités injustifiées liées à des effets de réévaluation ou à des durées de cotisation insuffisantes. Toutefois, compte tenu du niveau de financement insuffisant de nombreux régimes de retraite publics et privés, il est difficile de procéder à des réformes dans ce sens.

La diffusion des offres d'emploi est limitée entre les pays

Une meilleure information sur les offres d'emploi disponibles dans d'autres pays ou régions favoriserait la mobilité au sein de l'Union européenne. Les demandeurs d'emploi ressortissants d'autres pays de l'UE sont peu aidés par les services nationaux de l'emploi et la coopération entre ces services doit être systématiquement renforcée, de même que le partage d'informations. Des initiatives ont été menées récemment dans ce sens dans le contexte du réseau européen de services de l'emploi EURES (CE, 2010d), à l'instar de l'accord sur les « passerelles permanentes de coopération » entre le *Bundesagentur für Arbeit* allemand et le service public espagnol de l'emploi visant à attirer les travailleurs très

qualifiés dont l'Allemagne a grand besoin. Il s'agit néanmoins d'initiatives dont l'envergure reste limitée. Le système EURES ne s'est pas avéré très efficace pour orienter les demandeurs d'emploi vers les offres disponibles : s'il compte un million d'offres enregistrées, le nombre de placements qu'il a initiés est faible. Entre 2006 et 2008, près de 28 000 placements ont été enregistrés lors de 248 manifestations, auxquels s'ajoutent 15 000 placements supplémentaires par le biais du réseau sur la période. Il est possible d'améliorer la mise en correspondance internationale des offres et des demandes d'emploi en encourageant la coopération entre les services nationaux de l'emploi et, aussi, les prestataires privés de services d'emploi, et en perfectionnant le réseau et le portail EURES pour en faire le principal dispositif communautaire de compensation des offres.

La reconnaissance des qualifications professionnelles est plus compliquée au-delà des frontières

L'évaluation et la reconnaissance des qualifications professionnelles se heurtent souvent à des procédures et exigences administratives longues, qui peuvent expliquer la surqualification de nombreux travailleurs mobiles venus de l'UE8 + 2 et de migrants des pays tiers. En principe, la législation européenne garantit que les qualifications professionnelles acquises dans un État membre sont valables pour exercer une profession réglementée dans un autre État membre. La reconnaissance doit également être accordée si la profession n'est pas réglementée dans le pays d'origine et que la personne s'y exerce à temps plein dans ce dernier depuis deux ans. Concrètement, la réglementation des professions est du ressort des autorités nationales. Pour la plupart des professions réglementées, les ressortissants de l'UE doivent explicitement obtenir la reconnaissance de leurs qualifications par le pays d'accueil, ce qui peut générer des difficultés administratives (Bonin *et al.*, 2008). Dans certaines circonstances, les autorités peuvent demander une période d'adaptation encadrée par un professionnel qualifié local sur une période pouvant aller jusqu'à trois ans, ou un test d'aptitude. Si la profession n'est pas réglementée dans le pays d'accueil, les ressortissants de l'UE peuvent l'exercer dans les mêmes conditions que les citoyens de ce pays.

Une nouvelle directive (CE, 2005a), entrée en vigueur en 2007, définit un système général de reconnaissance des titres de formation en cas d'établissement dans un État membre. Les qualifications professionnelles sont regroupées de manière à pouvoir les comparer. Toutefois, si la directive résume pour l'essentiel quinze réglementations différentes dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, elle ne permet pas de réduire les obstacles administratifs ou de rendre la reconnaissance plus automatique. La reconnaissance automatique des qualifications s'applique à sept professions sur plus de 800 : les architectes, les médecins, les dentistes, les infirmières, les sages-femmes, les pharmaciens et les vétérinaires peuvent faire reconnaître leurs diplômes à l'étranger sans aucun test ni période probatoire. De même, les avocats peuvent offrir leurs services en vertu du titre professionnel acquis dans leur pays d'origine. Pour toutes les autres professions, la reconnaissance des qualifications se heurte à des obstacles administratifs, des retards de procédure et des règles trop strictes au niveau national (CE, 2011a). Pour l'artisanat, le commerce et l'industrie, la reconnaissance automatique de l'expérience professionnelle est en place. Toutefois, entre 2007 et 2010, toutes professions confondues, 94 % des professionnels ayant demandé la reconnaissance de leurs qualifications ont reçu une réponse positive (CE, 2011h). Si l'on veut encourager la mobilité, il convient de développer d'autres mécanismes de reconnaissance pour renforcer

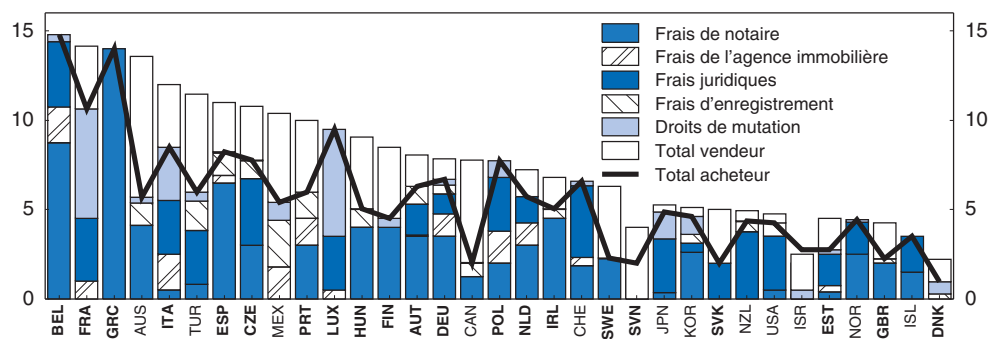
l'automatisme de cette dernière, et de réduire les barrières administratives nationales. Un récent Livre vert (CE, 2011g) a suggéré de nouvelles simplifications des procédures de reconnaissance. Le projet législatif présenté par la Commission en décembre 2011 propose des principes communs de formation et une carte professionnelle européenne résumant tous les renseignements utiles, ce qui contribuerait à simplifier et à accélérer le processus de reconnaissance.

Les politiques du logement font augmenter les coûts de déménagement

Dans de nombreux États de l'UE, la politique du logement – réglementation et taxes sur les transactions immobilières – freine la mobilité tant nationale qu'internationale. Les coûts des transactions immobilières sont particulièrement élevés dans certains pays d'Europe continentale et méridionale, alors qu'ils sont inférieurs dans les pays nordiques et au Royaume-Uni (graphique 2.5). En outre, un contrôle plus strict des loyers et des règles rigoureuses entre locataires et propriétaires entraînent une réduction notable de la mobilité résidentielle en décourageant l'offre locative et en immobilisant les locataires dans leur logement (Caldera Sanchez et Andrews, 2011). Les propriétaires et les locataires de logements sociaux – en particulier dans les systèmes de logements sociaux fortement liés au niveau de ressources – sont généralement moins mobiles que les locataires privés. Ainsi, par exemple, on estime qu'un propriétaire a 11 % de probabilité en moins de déménager qu'un locataire privé (Andrews et al., 2011). Il serait souhaitable de lever ces obstacles en déplaçant la base d'imposition vers des sources de recettes entraînant moins de distorsion (par exemple en remplaçant le droit de timbre par un impôt sur la propriété) et en supprimant les règles anticoncurrentielles dans le secteur du négoce immobilier ainsi que les allègements fiscaux sur la propriété.


Graphique 2.5. Coûts des transactions immobilières

En pourcentage de la valeur de la propriété, 2009



1. Les coûts de transaction se réfèrent aux coûts moyens. Les estimations ne prennent pas en compte les divers allègements fiscaux existant dans certains pays pour certains types de logement, ce qui signifie que le coût estimé pourrait surestimer le coût réel dans certains pays, notamment en Italie où de tels allègements sont fréquents.

Source : Calculs de l'OCDE d'après le questionnaire de l'OCDE sur le marché immobilier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591539>

La mobilité est particulièrement difficile dans les emplois du secteur public, qui restent largement fermés aux étrangers

En principe, le droit communautaire est clair : les ressortissants de l'UE devraient avoir un droit d'accès aux emplois du secteur public similaire à celui des citoyens nationaux. Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précise que seuls certains postes

(l'exercice de responsabilités conféré par le droit national ou la sauvegarde de l'intérêt général) de l'administration publique peuvent être réservés aux citoyens nationaux⁵. Des emplois tels que postier ou cheminot, plombier, jardinier ou électricien, enseignant, infirmière ou chercheur civil, ne remplissent pas les critères et ne peuvent donc pas être réservés aux citoyens de l'État membre. Néanmoins, les ressortissants de l'UE ou les citoyens qui reviennent s'établir dans leur pays d'origine n'ont en réalité souvent aucune chance d'obtenir un poste dans le secteur public réservé aux citoyens du pays (CE, 2010a). La réglementation dans ce domaine réduit la mobilité car le secteur public représente environ 20 % (entre 12 et 34 %) de l'emploi total dans les États membres. Certains pays réservent tous les postes de ministères spécifiques à leurs citoyens, par exemple les affaires étrangères, le budget, la défense, l'économie, l'intérieur, la justice et la finance, y compris les autorités fiscales. Dans un certain nombre de pays, de nombreux postes de cadre moyen et supérieur dans l'administration sont également réservés, tandis que dans d'autres, tous les postes de fonctionnaires ne sont ouverts qu'aux citoyens du pays (Ziller, 2010). En revanche, dans d'autres pays de l'UE, seul un faible nombre de postes est réservé aux ressortissants du pays, avec un recrutement basé sur l'expérience professionnelle et les compétences.

Le problème le plus courant auquel sont confrontés les travailleurs qui essaient de trouver un emploi dans le secteur public d'un autre pays de l'UE concerne la reconnaissance de l'expérience professionnelle et de l'ancienneté. Mais la reconnaissance des qualifications professionnelles et le niveau de langue posent également problème. De nombreuses actions ont été entamées contre des pays et certaines réformes ont été entreprises. À l'exception du Luxembourg, la part des ressortissants d'autres pays de l'UE dans le corps enseignant est faible (tableau 2.6), ce qui constitue également une occasion manquée d'améliorer la qualité des cours de langues étrangères dans les pays de l'UE. L'obligation d'ouverture des postes du secteur public à tous les ressortissants de l'UE et aux citoyens de retour au pays devrait transparaître dans la législation et les procédures nationales. Les pratiques en vigueur en matière d'emploi dans le secteur public devraient

Tableau 2.6. Enseignants étrangers
Part dans le total des enseignants, chiffres de 2005

Pays	R ressortissants de l'UE25 (%)	Pays	R ressortissants de l'UE25 (%)
Luxembourg	25.0	Pologne	0.7
Belgique	3.9	Portugal	0.7
Autriche	3.6	Grèce	0.4
Irlande	3.4	République tchèque	0.0
Danemark	3.3	Italie	0.0
Suède	3.2	Lettonie	0.0
Allemagne	3.1	Lituanie	0.0
Espagne	2.8	Malte	0.0
Royaume-Uni	2.5	République slovaque	0.0
Pays-Bas	1.8	Slovénie	0.0
Hongrie	1.2	Estonie	0.0
Finlande	0.8	Bulgarie	0.0
France	0.7	Roumanie	0.0
		Total UE27	1.7

Source : CE (2006), *Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship*, Lot 2: *Mobility of Teachers and Trainers*, http://ec.europa.eu/education/more_information/moreinformation139_en.

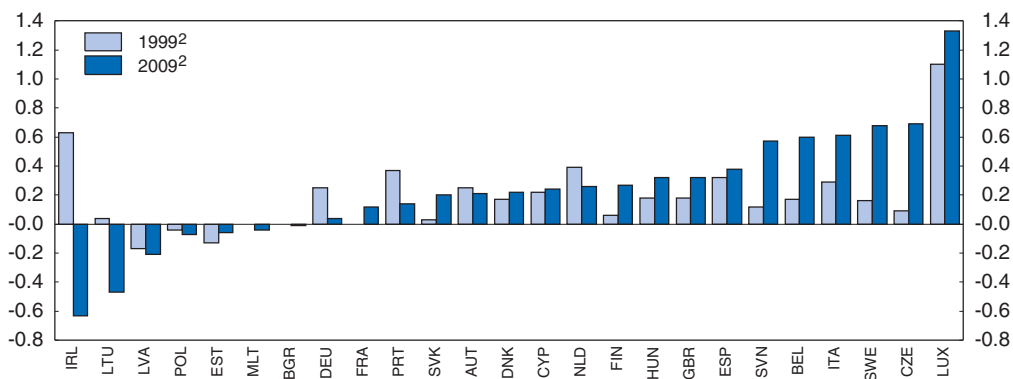
faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, notamment en reconnaissant l'ancienneté et les qualifications acquises à l'étranger.

Les migrations en provenance de pays tiers peuvent réduire les déséquilibres du marché du travail

Les migrations en provenance de pays hors Union européenne sont plus importantes que la mobilité intracommunautaire de la main-d'œuvre, et permettent de combler des pénuries de main-d'œuvre sur le marché du travail. Vingt-sept millions de migrants allochtones vivent dans des États membres de l'UE, ce qui représente 5 % de la population. La plupart résident dans les pays de l'UE15. Les nombres relatifs et absolus de migrants résidant dans les pays de l'UE12, même s'ils ont augmenté ces dernières années, restent faibles. Avant la crise, les hausses les plus fortes concernaient les pays d'Europe méridionale, l'Irlande, le Royaume-Uni et certains des pays de l'UE12 (graphique 2.6). La forte croissance enregistrée dans certains de ces États en a fait des pays de destination : la Hongrie, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie affichent désormais des taux de migration nette positifs. Les chiffres récents sur les flux migratoires donnent à penser que la mobilité intracommunautaire dépasse maintenant les migrations de travail en provenance de pays tiers, voire l'ensemble des migrations en provenance de ces pays.

Graphique 2.6. **Migrations nettes¹ dans l'UE27**


En pourcentage de la population totale



1. Immigration moins émigration (UE et hors UE).

2. Ou l'année la plus proche.

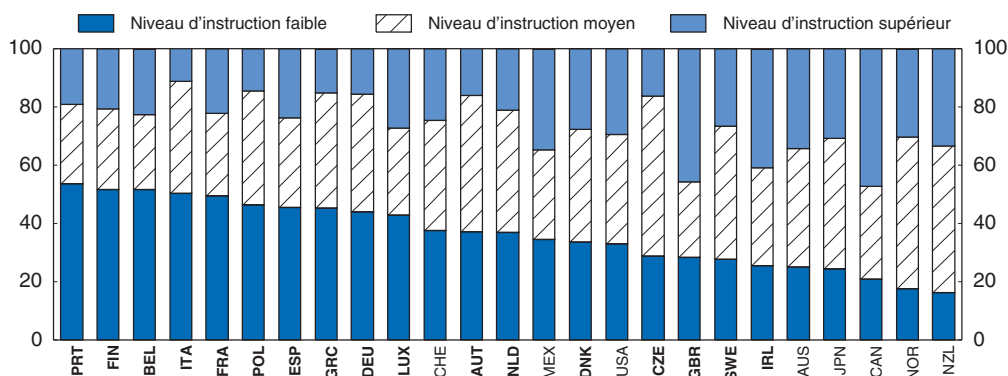
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591558>


De nombreux migrants actuels sont peu qualifiés

En raison des besoins de main-d'œuvre dans des emplois à bas salaire, la proportion de travailleurs migrants peu qualifiés demeure élevée dans de nombreux pays de l'UE (graphique 2.7)⁶. Dans la mesure où les jeunes travailleurs sont mieux instruits et les jeunes générations moins nombreuses, les emplois peu qualifiés trouvent difficilement preneurs, et notamment les emplois « sales, dangereux ou difficiles » (OCDE, 2009). Dans les pays d'Europe méridionale, en Belgique, en Finlande et en France, plus de la moitié des migrants n'ont pas dépassé le stade de l'enseignement primaire. En Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande, mais pas aux États-Unis, le pourcentage des immigrés peu qualifiés est bien moindre, puisqu'il ne dépasse généralement pas 25 %. Entre 1.9 et

Graphique 2.7. **Immigrés par niveau d'instruction**
En pourcentage de l'ensemble des personnes nées à l'étranger, 2005/2006



Source : Widmaier, S. et J.-C. Dumont (2011), « Are Recent Immigrants Different? A New Profile of Immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06 », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 126, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591577>

3.8 millions de migrants en situation irrégulière vivaient dans l'UE (environ 10 % de tous les migrants), la plupart arrivent avec un visa de tourisme, puis restent et prennent des emplois irréguliers et peu qualifiés, par exemple dans le secteur agricole, le bâtiment ou les services domestiques. Il est de plus en plus admis que restreindre les possibilités de faire venir légalement des travailleurs pour des emplois faiblement qualifiés alors qu'il existe une forte demande pour cette catégorie peut favoriser l'immigration illégale (OCDE, 2009).

Passer à des migrations de travailleurs hautement qualifiés pourrait réduire plus efficacement les pénuries de main-d'œuvre

Face à la hausse de la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée par rapport à celle de personnels peu qualifiés – en particulier dans le secteur informatique – de nombreux États de l'UE privilégient les migrations de travailleurs hautement qualifiés (Kahanec et Zimmermann, 2011). La venue de chercheurs, de scientifiques, d'étudiants universitaires et de spécialistes en informatique renforce les capacités d'innovation et le réservoir de capital humain dans les pays d'accueil, ainsi que la diffusion internationale des connaissances. En outre, en raison du vieillissement de leur population, la plupart des pays de l'UE s'attendent désormais à des pénuries croissantes de main-d'œuvre parmi les travailleurs qualifiés ou spécialisés dans des secteurs d'activité particuliers (CEDEFOP, 2008). D'après les estimations, la demande de travailleurs hautement qualifiés dans les pays de l'UE va augmenter, alors que celle de travailleurs peu qualifiés devrait reculer (OCDE, 2011e). Les migrations, en particulier de travailleurs hautement qualifiés, sont souvent considérées comme une solution à ce problème. Si elles ne peuvent alléger qu'à court terme les pressions que le vieillissement fait peser sur les pays (encadré 2.3), les systèmes de migration de main-d'œuvre offrent la possibilité de lutter contre les pénuries de compétences. Pour gérer efficacement les flux migratoires, les pays doivent adopter une perspective globale sur le long terme.

De nombreux États de l'UE appliquent des mesures visant à faciliter le recrutement de travailleurs hautement qualifiés originaires de pays tiers afin de combler des pénuries de main-d'œuvre croissantes. Toutefois, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, les migrations de travailleurs hautement qualifiés dans l'Union européenne restent limitées.

Encadré 2.3. **S'attaquer aux pénuries de main-d'œuvre malgré le recul de la population d'âge actif**

La plupart des États de l'UE s'attendent à connaître des pénuries croissantes de main-d'œuvre qualifiée ou de travailleurs spécialisés dans certains secteurs d'activité. Les jeunes générations qui entrent sur le marché du travail sont déjà moins nombreuses que leurs aînées qui partent à la retraite. Sans migrations, tous les pays de l'UE à l'exception de l'Irlande devraient enregistrer un recul de leur population d'âge actif d'ici 2020, si l'on s'appuie sur la pyramide des âges actuelle (OCDE, 2009). Si les taux de migration nette actuels restent constants, la population de l'UE augmenterait jusqu'en 2040 avant de diminuer (CE, 2011c). À moyen terme, des actifs moins nombreux devront travailler pour une population stable ou en hausse, avec à la clé un revenu national par habitant inférieur. Une baisse de la population en âge de travailler pourrait poser des problèmes de financement du régime de protection sociale, mais aussi entraîner une diminution des niveaux de vie si la main-d'œuvre décline également. Un recul du nombre d'actifs pourrait être problématique pour les employeurs s'ils ne peuvent plus trouver les travailleurs dont ils ont besoin pour maintenir ou développer leur production et pour se mesurer à la concurrence sur les marchés internationaux.

Toutefois, les migrations ne peuvent atténuer qu'à court terme les pressions exercées par le vieillissement de la population. Les migrants sont plus jeunes à leur arrivée, mais tout effet bénéfique ne serait que de courte durée dans la mesure où la population migrante vieillit également. Une hausse importante des migrations au cours des prochaines décennies déboucherait donc sur une situation analogue, bien qu'un peu plus éloignée dans le temps (Coppel *et al.*, 2001). Une autre limite concerne les objections politiques aux migrations dans de nombreux États membres. Les études empiriques publiées ne sont pas concluantes à propos de l'incidence des migrations sur les salaires des autochtones, puisque la plupart d'entre elles n'observent qu'un impact nul ou légèrement positif dans le pays d'accueil (Docquier *et al.*, 2010). Les flux migratoires ont un effet positif faible sur le PIB total, mais aucun effet permanent sur le chômage ni sur le PIB par habitant dans le pays d'accueil. Dans les pays d'origine, les flux d'émigration peuvent avoir un effet négatif permanent sur le PIB total, mais il est souvent compensé par les envois de fonds de ces travailleurs à l'étranger. Il existe cependant d'éventuelles complémentarités entre les migrations et la mobilité interne. Une étude du marché du travail italien met en évidence des effets de déplacement en rapport avec les autochtones peu qualifiés : en particulier, une grande concentration de migrants originaires de pays tiers dans la partie septentrionale de l'Italie s'est partiellement substituée aux travailleurs italiens peu qualifiés traditionnellement originaires du sud du pays (Mocetti et Porello, 2010).

Le moyen le plus évident d'éviter les pénuries dues au recul de la population d'âge actif est de repousser l'âge de la retraite et de relever le nombre d'heures de travail à des niveaux viables. Plusieurs autres solutions sont envisageables. *Premièrement*, en améliorant les technologies et la productivité du travail, on peut produire plus avec moins d'actifs (OCDE, 2010b). *Deuxièmement*, on peut déplacer la production à l'étranger, là où les travailleurs sont disponibles, pour aider à combler les manques de compétences. *Troisièmement*, on peut s'attaquer aux faiblesses structurelles des cadres d'action et des instances au niveau national en vue d'accroître l'offre de main-d'œuvre. À moyen terme, l'offre de main-d'œuvre peut être rehaussée en augmentant le taux d'activité des habitants du pays, par exemple en mobilisant les réserves de main-d'œuvre disponibles, notamment les femmes, les travailleurs plus âgés et les immigrés qui vivent déjà dans le pays. Ainsi, malgré les réformes des régimes de retraite mises en œuvre récemment dans certains pays, des pensions de

Encadré 2.3. **S'attaquer aux pénuries de main-d'œuvre malgré le recul de la population d'âge actif** (suite)

retraite anticipée ou des prestations d'invalidité généreuses incitent un grand nombre de travailleurs âgés à rester inactifs. Le taux d'activité des femmes dépend en partie du système fiscal, des restrictions au travail à temps partiel ou du manque de services de garde d'enfants adaptés. Les migrations de travailleurs faiblement qualifiés ont aussi des effets positifs sur les taux d'activité des femmes : le fait que des immigrants occupent des emplois de nettoyage, garde d'enfant ou aide à domicile permet à des femmes hautement qualifiées de travailler davantage (Cortés et Tessada, 2011). La hausse des salaires et l'amélioration des conditions de travail pourraient inciter plus d'individus à se tourner vers des emplois où des pénuries de main-d'œuvre existent, bien que cela ne soit pas possible à court terme pour les emplois qui demandent une longue formation.

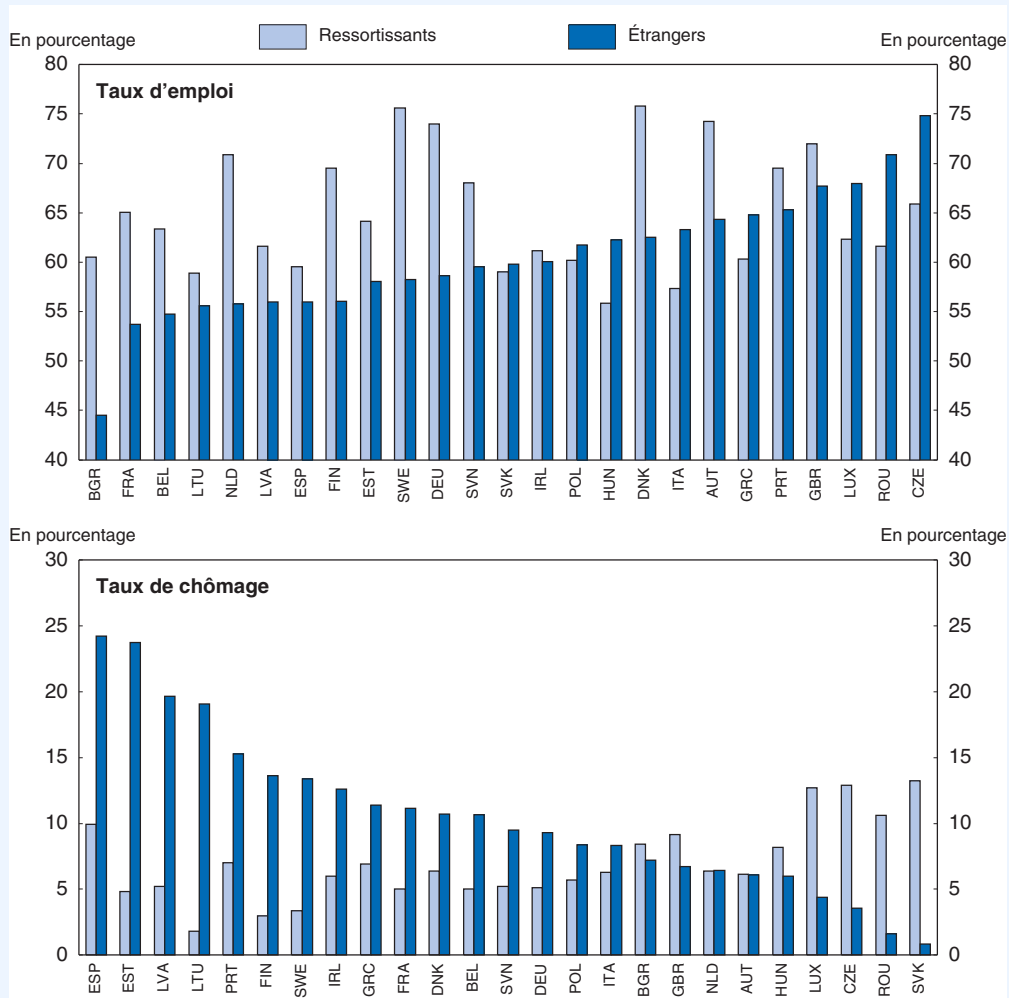
Le potentiel des migrants qui vivent déjà dans l'UE n'est pas pleinement utilisé. La réussite professionnelle des migrants est très variable. La mauvaise intégration de nombre d'entre eux génère des coûts sociaux et des tensions qui aggravent les déséquilibres du marché du travail. De nombreux obstacles pratiques et institutionnels, auxquels s'ajoutent des différences culturelles et religieuses, compliquent l'insertion des migrants sur le marché du travail, à l'école et dans la société (OCDE, 2011c). En partie à cause de la discrimination qu'ils subissent, la situation professionnelle des migrants non ressortissants de l'UE est nettement plus défavorable que celle des migrants originaires de l'Union. Leur taux d'emploi est généralement plus faible, leur taux de chômage plus élevé et ils ont souvent des emplois de moins bonne qualité ou pour lesquels ils sont surqualifiés (Quintini, 2011). Les migrants affichent également des taux d'activité plus faibles que les autochtones, ce qui fait que leur part dans l'emploi est généralement inférieure à leur part dans la population totale (Causa et Jean, 2007). En outre, les enfants de migrants présentent des taux de chômage supérieurs aux enfants d'autochtones (Liebig et Widmaier, 2009). Les migrants sont souvent surreprésentés dans les emplois manuels peu qualifiés, notamment dans les pays qui accueillent plus de réfugiés et de demandeurs d'asile, comme l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas ou la Suède (graphique 2.8). En moyenne, les taux de chômage les plus élevés se retrouvent parmi les migrants originaires d'Afrique du Nord (16 %) et d'Afrique subsaharienne (16 %), tandis que les taux les plus faibles correspondent aux migrants originaires d'Amérique du Nord (5 %) et de l'UE27 (7 %). Par ailleurs, ce sont les femmes nées à l'étranger qui semblent encore plus désavantagées et enregistrent en général des taux d'emploi inférieurs (Brodmann et Moeser, 2009). La surqualification, autrement dit l'excès d'expérience ou de formation par rapport au poste occupé, touche particulièrement les migrants hautement qualifiés originaires des pays les plus pauvres, à cause de leur maîtrise insuffisante de la langue du pays d'accueil, de la discrimination dont ils font l'objet et d'obstacles administratifs à la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles (Eichhorst *et al.*, 2011).

L'Australie, le Canada et les États-Unis sont les principaux bénéficiaires nets des migrants hautement qualifiés : ils concentrent près des deux tiers des diplômés du supérieur d'âge actif non-ressortissants de l'OCDE qui résident dans des pays membres (graphique 2.9). Dans certains pays tels que l'Irlande, l'Italie ou le Royaume-Uni, l'émigration de leurs propres citoyens hautement qualifiés dépasse même l'arrivée d'étrangers de niveau de formation équivalent. La Pologne et le Portugal ont enregistré la perte nette la plus élevée de travailleurs hautement qualifiés en raison d'une émigration importante, respectivement en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis (graphique 2.10).


Encadré 2.3. S'attaquer aux pénuries de main-d'œuvre malgré le recul de la population d'âge actif (suite)

Graphique 2.8. Résultats sur le marché du travail

En pourcentage de la population d'âge actif dans chaque groupe, 2010



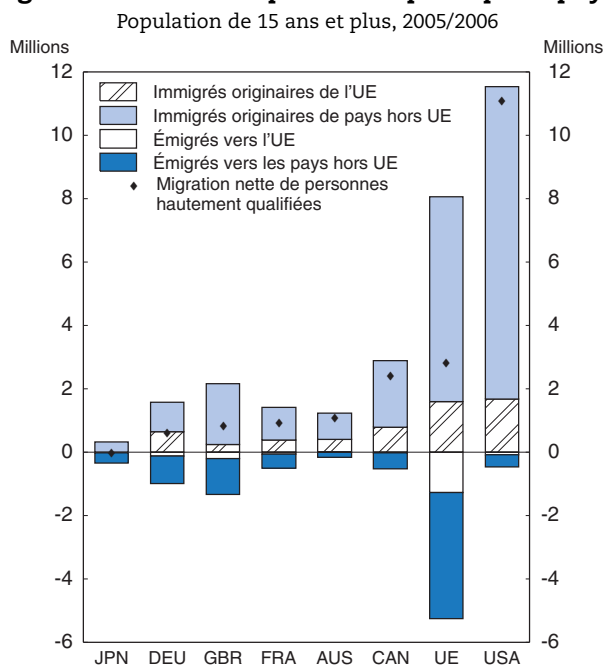
Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932591596>

Une politique migratoire européenne plus solide pourrait atténuer les pénuries de main-d'œuvre futures

Les politiques migratoires des pays de l'UE sont dictées par les besoins au niveau national, chaque pays décidant du nombre de migrants économiques qu'il souhaite admettre. La plupart des États de l'UE ont mis en place des systèmes de migration de travail fondés sur la demande, au titre desquels les travailleurs étrangers doivent avoir une offre d'emploi pour obtenir un permis de séjour et un permis de travail. Les pays européens favorisent souvent l'immigration temporaire des travailleurs peu qualifiés et réservent les permis de séjour permanents aux étrangers hautement qualifiés (OCDE, 2009). En 2009, environ 2.3 millions de nouveaux permis de séjour permanents ont été délivrés à des non-

Graphique 2.9. **Migrants hautement qualifiés¹ : principaux pays de l'OCDE et UE**

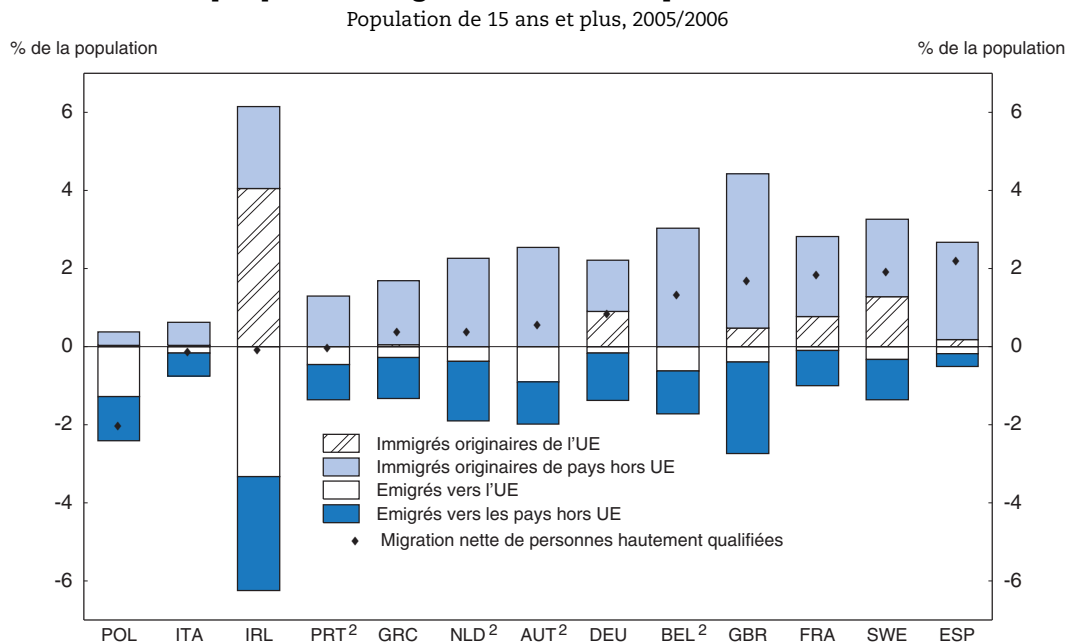


1. À l'exclusion des personnes dont le niveau d'instruction n'est pas connu.

Source : Widmaier, S. et J.-C. Dumont (2011), « Are Recent Immigrants Different? A New Profile of Immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06 », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 126, Éditions OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591615>

Graphique 2.10. **Migrants hautement qualifiés¹ dans l'UE**



1. À l'exclusion des personnes dont le niveau d'instruction n'est pas connu.

2. Pas de ventilation entre immigrants UE et hors UE pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal.

Source : Widmaier, S. et J.-C. Dumont (2011), « Are Recent Immigrants Different? A New Profile of Immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06 », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 126, Éditions OCDE, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932591634>

ressortissants de l'UE, pour des motifs liés en premier lieu à la famille et au travail, puis aux études (tableau 2.7). À l'heure actuelle, les types de permis de travail, le lien avec le permis de séjour, la durée du permis de travail, les critères d'admissibilité et les dispenses de permis de travail pour les non-ressortissants de l'UE sont très variables d'un pays à l'autre (Kahanec et Zimmermann, 2011). Le Danemark et le Royaume-Uni appliquent des systèmes d'immigration par points, sur la base desquels les individus sont évalués selon, entre autres, leurs compétences. Certains pays utilisent des quotas qui limitent le nombre d'entrants annuel. Les seuils de revenu pour obtenir un permis de travail sont également très différents selon les pays. En Belgique, le seuil est de 36 000 EUR par an, contre environ 65 000 EUR en Allemagne. Dans presque tous les pays de l'UE, les salariés transférés au sein de multinationales et les salariés hautement qualifiés/de haut niveau sont dispensés de permis de travail (les chercheurs en Belgique, par exemple) ou relèvent de systèmes spéciaux et de procédures simplifiées (par exemple au Danemark, en Allemagne et en Italie). De nombreux pays de l'UE envisagent de faciliter ou ont facilité l'entrée légale sur leur territoire de travailleurs destinés à des emplois peu qualifiés afin de lutter contre l'immigration illégale (CE, 2011b). Il s'agit là aussi de l'un des éléments de la proposition de directive que la Commission a émise en 2010 sur les travailleurs saisonniers (CE, 2010h). La concurrence pour attirer les migrants hautement qualifiés s'intensifie et plusieurs pays ont décidé de

Tableau 2.7. **Nombre total de nouveaux permis de séjour**

Chiffres de 2010

	Total	Raison familiale	Pour études	Raisons professionnelles	Autres raisons
	Nombre de permis	Pourcentage du total			
Allemagne	117 202	45	26	14	16
Autriche	30 596	48	12	10	31
Belgique	67 653	42	8	6	43
Bulgarie	4 051	44	37	7	12
Danemark	28 576	18	21	43	19
Espagne	257 721	51	10	33	6
Estonie	2 647	37	15	29	19
Finlande	19 210	35	23	15	27
France	194 973	42	32	9	17
Grèce	33 623	49	4	29	18
Hongrie	14 601	23	27	29	21
Irlande	22 235	9	61	14	15
Italie	589 988	31	4	61	4
Lettonie	2 329	33	13	17	37
Lituanie	1 861	39	23	32	7
Pays-Bas	54 478	40	19	19	22
Pologne	101 574	3	9	85	3
Portugal	37 010	47	15	29	9
République tchèque	34 653	43	15	33	9
Roumanie	10 218	45	32	17	6
République slovaque	4 373	27	8	41	25
Slovénie	7 537	42	8	49	1
Suède	74 931	35	19	25	20
Royaume-Uni	732 208	17	37	17	29
UE26 (hors Luxembourg)	2 466 150	30	21	32	17

Source : Eurostat (code des données en ligne : migr_resfirst).

simplifier leurs procédures d'immigration afin d'accélérer l'octroi des permis de travail et d'attirer ainsi des non-Européens hautement qualifiés. En Belgique, les migrants de cette catégorie et les investisseurs obtiennent un permis au bout de trois semaines en moyenne, alors que cela peut prendre jusqu'à six mois en Espagne ou en Italie.

Pour attirer les migrants hautement qualifiés, il ne suffit pas de réduire les obstacles administratifs. Leur permettre de venir est une chose, encore faut-il qu'ils en aient envie (Chaloff et Lemaitre, 2009). Certains facteurs sont plus importants que d'autres pour déterminer le pouvoir d'attraction d'un pays : les niveaux de salaire, la qualité de vie, les groupes de population existants, la langue, la possibilité de prolongation du permis de séjour et de conversion en titre de séjour permanent, ou encore les perspectives d'emploi des membres de la famille. Les pays doivent également mettre en œuvre des politiques de recrutement plus actives, notamment des campagnes de communication (salons internationaux de l'emploi, offres d'emploi multilingues, aide spécialisée aux migrants hautement qualifiés, conditions intéressantes pour les étudiants internationaux dans des secteurs clés, etc.) afin d'atteindre leurs objectifs. Les employeurs doivent faire un effort pour recruter activement à l'étranger – ce qui est plus difficile pour les PME s'il y a peu de personnes qui parlent la langue en dehors du pays.

On s'est efforcé ces dernières années de mettre en place à l'échelle de l'UE une politique migratoire commune (article 79 du traité, encadré 2.4). L'UE a adopté un permis de travail et de séjour unique à l'échelle du continent, baptisé « carte bleue européenne »,

Encadré 2.4. **La politique migratoire à l'échelle de l'UE**

Depuis 1999, des étapes ont été franchies pour mettre en place des politiques communes en matière d'immigration et d'asile. Le programme de La Haye (2005-09) a permis pour la première fois d'élaborer un plan d'action sur les migrations de travail et toute une série de mécanismes d'échange d'informations sur les mesures d'intégration. En décembre 2009, les pays de l'UE ont adopté le programme de Stockholm (2010-14), qui se compose d'une longue liste d'actions, notamment sur les migrations et le développement, les migrations de travail, les droits des non-ressortissants de l'UE (intégration, immigration illégale et asile). Toutefois, si ce programme est très détaillé, il ne précise pas comment parvenir à une stratégie commune sur les migrations de travail. Le cadre des règles communes au niveau de l'UE sur les migrations professionnelles est défini dans le « programme d'action relatif à l'immigration légale » :

- Le droit au regroupement familial est reconnu dans toute l'Union européenne. Les ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'UE peuvent faire venir leur conjoint et leurs enfants dans le pays dans lequel ils résident. Les membres de la famille reçoivent un permis de séjour et ont accès à l'éducation et à l'emploi. Au plus tard après cinq ans de résidence, les membres de la famille peuvent demander un titre de séjour autonome (CE, 2003a).
- Le statut de résident de longue durée, assorti de droits égaux à ceux des citoyens, est accordé au bout de cinq ans. La personne concernée doit disposer de ressources stables et régulières, d'une assurance maladie et, le cas échéant, satisfaire à des conditions d'intégration définies (CE, 2003b).
- La directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié définit la « carte bleue européenne ». Elle a été adoptée en mai 2009 mais n'est pas encore appliquée dans tous les pays (CE, 2009d).

Encadré 2.4. La politique migratoire à l'échelle de l'UE (suite)

- La proposition de directive de la Commission établissant une procédure de demande unique, en vue de la délivrance d'un permis unique de résidence et de travail sur le territoire d'un pays de l'Union pour les ressortissants de pays tiers, ainsi qu'un ensemble commun de droits au profit des travailleurs de pays tiers qui résident en toute légalité dans un pays de l'UE, a été adoptée en décembre 2011. Cette directive dite du « permis unique » vise à simplifier les procédures et à améliorer les conditions de travail de tous les ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent dans un pays de l'UE (CE, 2007b).
- L'Union européenne applique des règles communes pour l'admission des étudiants ressortissants de pays tiers (CE, 2004). La directive de 2005 relative aux chercheurs prévoit une procédure d'admission spécifique, pour les ressortissants de pays tiers aux fins de recherche pour des séjours de plus de trois mois, si le chercheur a conclu une « convention d'accueil » avec un organisme de recherche agréé (CE, 2005c).
- Deux autres propositions ont été adoptées par la Commission en juillet 2010. La proposition concernant les transferts intra-entreprises vise à faciliter la migration temporaire de professionnels hautement qualifiés (CE, 2010b), tandis que celle relative aux travailleurs saisonniers a pour but d'établir des critères et procédures communs pour les migrations de travailleurs peu qualifiés (CE, 2010h).

D'autres initiatives ont pour objectif de lutter contre l'immigration illégale et d'améliorer l'intégration de ressortissants de pays tiers sur le marché du travail :

- Lutte contre l'immigration illégale. L'UE élabore des mesures en ciblant les employeurs qui embauchent des travailleurs immigrés en situation irrégulière, en favorisant les mesures de retour et en luttant contre les réseaux de trafic d'êtres humains et les passeurs. En février 2010, le Conseil des ministres de la justice et de l'intérieur a adopté un certain nombre de mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures et à combattre l'immigration illégale (CE, 2011b). Frontex a ouvert en Grèce son premier bureau en charge de la Méditerranée orientale et organisé son premier vol de retour pour un groupe d'étrangers en situation irrégulière à destination de la Géorgie. L'année 2010 a également été marquée par le déploiement de la première équipe d'intervention rapide aux frontières de l'UE avec la Turquie. Cette équipe, qui a été déployée le 2 novembre à la demande de la Grèce, qui ne parvenait plus à gérer seule sa frontière, était composée de 190 personnes (essentiellement des gardes-frontières) originaires d'autres États membres (CE, 2009a ; CE, 2010e ; Conseil 2011).
- Gestion de l'immigration par le biais de partenariats avec des pays tiers. En novembre 2011, la Commission a adopté une approche globale de la question des migrations, fondée sur la création de partenariats avec des pays tiers. L'objectif est de mettre en place des contrôles efficaces aux frontières pour réduire l'immigration illégale, de faciliter l'immigration légale et de mieux protéger les victimes de la traite des êtres humains (CE, 2011e).
- Amélioration de l'insertion sur le marché du travail. L'UE encourage la coopération de ses États membres en vue d'élaborer des stratégies communes et d'échanger des informations à l'échelle de l'UE. L'élément le plus marquant des conclusions adoptées à cette occasion concerne le lancement de « modules européens » en faveur de l'intégration des migrants, l'objectif étant d'aider les pays européens à mettre au point des programmes d'intégration. Ces modules sont élaborés dans trois domaines thématiques : cours d'introduction et de langue, engagement massif de la société d'accueil et participation active des migrants à tous les aspects de la vie collective (CE, 2011f).

qui permet à des citoyens hautement qualifiés originaires de pays tiers de travailler et de vivre dans un État membre (CE, 2009d). Cette carte bleue européenne, qui est l'une des grandes initiatives communautaires, vise à instaurer pour les migrants hautement qualifiés un ensemble attractif (comprenant des règles propices au regroupement familial) les incitant à s'employer dans l'UE plutôt qu'ailleurs. La carte bleue est octroyée sur la base d'une offre d'emploi prévoyant un salaire au moins égal à une fois et demie le salaire moyen. L'objectif est de mettre en place une procédure de demande commune pour les travailleurs hors UE qui souhaitent vivre et travailler dans l'Union. Cette carte permettrait aux migrants hautement qualifiés d'y circuler librement.

Encadré 2.5. **Résumé des recommandations sur la mobilité et les migrations**

Si la liberté générale de circulation des travailleurs dans l'UE est garantie d'un point de vue légal, les politiques nationales génèrent en réalité de nombreux obstacles. Pour les réduire, il faut :

- Améliorer la transférabilité des droits à pension des régimes de retraite publics et privés afin d'éviter toute perte de valeur lors de l'installation à l'étranger. Les réformes des retraites doivent viser à faciliter les passages d'un employeur et d'un pays à l'autre. Comme le propose la Commission, une période d'acquisition des droits d'une durée maximum d'un an dans l'UE doit être garantie lors du transfert d'un régime de retraite à l'autre. Il convient également d'autoriser les travailleurs à cotiser aux régimes de retraite professionnels et complémentaires dans leur pays d'origine tout en travaillant dans un autre État membre de l'UE.
- Supprimer la double imposition des prestations de retraite et l'imposition discriminatoire des transferts de capitaux de retraite d'un pays à l'autre.
- Développer les mécanismes visant à automatiser davantage la reconnaissance des qualifications professionnelles.
- Dans la mesure du possible, ouvrir l'emploi dans le secteur public à tous les ressortissants de l'UE au moyen de la législation et des procédures nationales. Les pratiques en vigueur en matière d'emploi dans le secteur public devraient faciliter la mobilité des travailleurs, notamment en reconnaissant l'ancienneté et les qualifications acquises dans d'autres pays.
- Améliorer la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi entre les pays. Poursuivre la réforme du système EURES pour renforcer la mobilité européenne et améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Pour ce faire, perfectionner le réseau et le portail EURES, et renforcer la coopération et le partage d'informations entre les services nationaux de l'emploi.

Politique migratoire

Les politiques à l'échelle de l'UE doivent être consolidées pour que l'immigration réponde aux besoins de main-d'œuvre, par exemple là où les travailleurs et les compétences risquent de manquer.

- Il est important de gérer les flux de main-d'œuvre au sein d'un cadre applicable aux migrations de travail établi à l'échelle de l'Union européenne, car les migrants hautement qualifiés tiennent compte des obstacles tels que le caractère encore morcelé des marchés du travail en Europe.
- Utiliser efficacement le dispositif de la « carte bleue européenne » pour la rendre plus attractive aux yeux des travailleurs hautement qualifiés.

Les systèmes nationaux peuvent être maintenus parallèlement à la carte bleue européenne. Les pays de l'UE pourront fixer des quotas pour les travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers qu'ils admettent sur leur territoire, et jouiront d'une certaine souplesse dans l'application de telle ou telle disposition de la carte. De nombreux critères et conditions sont bien plus stricts que la « carte verte » comparable délivrée aux États-Unis. La carte bleue européenne aurait dû être appliquée dans les pays européens participants depuis 2011, mais certains d'entre eux n'ont pas encore adopté la législation nationale nécessaire. Si le droit d'accès à l'emploi dans n'importe quel État membre constitue un grand pas en avant, les conditions établies sont trop restrictives. La durée de validité initiale de deux ans est plus courte que dans certains autres pays, tandis que les conditions de revenus sont plus rigoureuses. En outre, pour s'installer dans un autre pays européen, le migrant serait confronté aux mêmes obstacles administratifs que ceux qui existent actuellement. Autre limite de la carte bleue européenne : elle part de l'hypothèse que la possibilité de s'installer dans un autre pays après la première émigration représente un facteur d'attraction important pour les candidats au départ. Les migrants hautement qualifiés sont particulièrement sensibles aux contraintes liées à la langue : il est difficile de travailler à son niveau de compétence réel à l'étranger si l'on ne maîtrise pas parfaitement la langue du pays ou si l'on ne parle pas couramment une langue internationale sur le lieu de travail.

Il serait souhaitable de consolider les mesures au niveau de l'UE pour faire en sorte que l'immigration réponde aux besoins de main-d'œuvre, par exemple là où les travailleurs et les compétences risquent de manquer. Il est important de gérer les flux de main-d'œuvre au sein d'un cadre applicable aux migrations de travail établi à l'échelle de l'Union européenne, car les migrants hautement qualifiés tiennent compte des obstacles tels que le caractère encore morcelé des marchés du travail en Europe. Le récent dispositif de la carte bleue européenne devrait être mis à contribution pour rendre l'UE plus attractive aux yeux des travailleurs hautement qualifiés. À terme, l'UE devrait adopter un régime unique pour les migrations de travail afin d'éliminer les incohérences issues des différentes approches nationales de l'immigration de travail – tout en respectant le principe de subsidiarité.

Notes

1. Dans le présent rapport, les migrations désignent celles qui s'opèrent dans la légalité.
2. Les étrangers correspondent aux ressortissants étrangers résidant dans un pays. Lorsqu'elles sont disponibles, les parts représentent la proportion d'étrangers au sein de la population d'âge actif (en pourcentage).
3. L'UE8 + 2 fait référence à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. L'UE12 couvre tous les pays qui ont rejoint l'UE depuis 2004.
4. Une vague de mobilité internationale de la main-d'œuvre similaire à celle intervenue après l'adhésion des pays de l'UE10, a eu lieu dans la seconde moitié des années 50 jusqu'à la fin des années 60. Face à une croissance économique soutenue et à des pénuries de main-d'œuvre, plusieurs pays d'Europe de l'Ouest ont été incités à embaucher des travailleurs non qualifiés en provenance de pays d'Europe du Sud. Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, le Danemark et la Suède ont embauché des travailleurs issus d'Europe du Sud dans le cadre d'un dispositif de travail temporaire (« travailleurs invités »), qui est ensuite devenu permanent dans bien des cas. De nombreux travailleurs ont fini par s'installer définitivement dans leur pays d'accueil mais beaucoup sont retournés dans leur pays d'origine, comme c'est le cas avec l'élargissement.
5. Dans la mesure où il n'existe pas de législation européenne spécifique sur l'emploi dans le service public, c'est à la Cour de justice qu'il appartient d'interpréter la législation européenne dans ce domaine. L'article 45.4 du TFUE établit une exception au droit général de libre circulation des

travailleurs : il stipule que « [L]es dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ». Cependant, la CJUE a estimé que l'article 45.4 du TFUE concernait uniquement les restrictions d'accès à certains postes de l'administration publique (affaire C-370/90 Singh ECR [1992] I-04265). En principe, la CJUE a décidé que dès lors qu'un ressortissant de l'UE ou un citoyen de retour dans son pays d'origine postule à un emploi réservé aux citoyens nationaux, aucun traitement différencié ne peut être justifié en invoquant l'article 45.4 du TFUE. Pour tout autre aspect du droit d'accès à un emploi (par exemple, reconnaissance des qualifications) ou de la détermination des conditions de travail (par exemple, compte tenu de l'expérience professionnelle et de l'ancienneté), un traitement égal des ressortissants de l'UE et des citoyens de retour au pays face aux travailleurs nationaux doit être garanti.

6. Sont considérées comme peu qualifiées les personnes ayant un niveau d'instruction inférieur ou égal à l'école primaire (niveaux 0, 1 ou 2 de la CITE). Les personnes hautement qualifiées sont celles qui ont au moins terminé les premiers cycles de l'enseignement supérieur, soit les niveaux 5 ou 6 de la CITE (d'après la Classification internationale type de l'enseignement – CITE 1997).

Bibliographie

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, Paris.
- Bartz, K. et N. Fuchs-Schündeln (2010), « The Role of Borders, Languages, and Currencies as Obstacles to Labour Market Integration », *Document de travail*, Université de Francfort.
- Bassanini, A. et al. (2010), « Institutional Determinants of Worker Flows: A Cross-Country/Cross-Industry Approach », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 107, Éditions OCDE, Paris.
- Bonin, H. et al. (2008), « Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits », *Rapport de recherche de l'IZA*, n° 19, Expertise pour la Commission européenne.
- Boswell, C. (2005), « Migration in Europe », *Commission mondiale sur les migrations internationales*, Genève.
- Brodmann, S. et C. Moeser (2009), « Labour Market Outcomes of Middle Eastern and North African Immigrant Women in Germany », document non publié, Université de Princeton.
- Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE, Paris.
- Causa, O. et S. Jean (2007), « Integration of Immigrants in OECD Countries: Do Policies Matter? », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 564, Éditions OCDE, Paris.
- CE (Commission européenne) (2003a), « Directive relative au droit au regroupement familial », *Directive de la Commission européenne*, 2003/86/CE.
- CE (2003b), « Directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée », *Directive de la Commission européenne*, 2003/109/CE.
- CE (2004), « Directive relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat », *Directive de la Commission européenne*, 2004/114/CE.
- CE (2005a), « Directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles », *Directive de la Commission européenne*, COM(2005)36.
- CE (2005b), « Proposition de directive relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire », *Directive de la Commission européenne*, COM(2005)507.
- CE (2005c), « Directive relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique », *Directive de la Commission européenne*, 2005/71/CE.
- CE (2006a), « Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship, Lot 2: Mobility of Teachers and Trainers », http://ec.europa.eu/education/pdf/doc258_en.pdf.
- CE (2006b), « Les services dans le marché intérieur », *Directive de la Commission européenne*, 2006/123/CE.
- CE (2007a), « Mobilité géographique des citoyens », *Eurobaromètre spécial*, 281, Bruxelles.

- CE (2007b), « Proposition de directive établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre », *Directive de la Commission européenne*, COM(2007)638.
- CE (2009a), « Directive prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », *Directive de la Commission européenne*, COM(2009)52.
- CE (2009b), *Employment in Europe 2008*, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Bruxelles.
- CE (2009c), « Study on the Economic and Social Effects Associated with the Phenomenon of Posting of Workers in the EU », Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Bruxelles.
- CE (2009d), « Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié », Directive du Conseil 2009/50/CE.
- CE (2010a), « Libre circulation des travailleurs dans le secteur public », SEC(2010)1609 final.
- CE (2010b), « Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe », *Directive de la Commission européenne*, COM(2010)378 final.
- CE (2010c), « Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union – Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union », *Directive de la Commission européenne*, COM(2010)603 final.
- CE (2010d), « Vers un marché de l'emploi unique européen: la contribution d'EURES », Rapport d'activité EURES, 2006-2008, n° 1612/68, COM(2010)731.
- CE (2010e), « Rapport annuel sur l'immigration et l'asile », COM(2011)291.
- CE (2010g), « Mobilité géographique de la main-d'œuvre », *Eurobaromètre spécial*, 337, Bruxelles.
- CE (2010h), « Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier », *Directive de la Commission européenne*, COM(2010)379.
- CE (2011a), « L'Acte pour le Marché unique – Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance », *Directive de la Commission européenne*, COM(2011)206.
- CE (2011b), « Communication sur la migration », *Directive de la Commission européenne*, COM(2011)248.
- CE (2011c), *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Direction générale des affaires économiques et financières, Bruxelles.
- CE (2011d), *Employment and Social Developments in Europe*, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Bruxelles.
- CE (2011e), « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », *Directive de la Commission européenne*, COM(2011)743.
- CE (2011f), « Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers », *Directive de la Commission européenne*, COM(2011)455.
- CE (2011g), « Moderniser la directive sur les qualifications professionnelles », *Livre vert de la Commission européenne*, COM(2011)367 final.
- CE (2011h), « Base de données des professions réglementées dans les États membres de l'UE, dans les pays de l'EEE et en Suisse », Direction générale du Marché intérieur, Commission européenne.
- CE (2012), « Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables », *Livre blanc de la Commission européenne*, COM(2012)55 final.
- CEDEFOP (2008), « Futurs besoins de compétences – Prévisions à moyen terme », *Rapport de synthèse*, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.
- Chaloff, J. et G. Lemaitre (2009), « Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés : une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l'OCDE », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 79, Éditions OCDE, Paris.
- Conseil de l'Union européenne (2011), « Conclusions on Borders, Migration and Asylum Stocktaking and the Way Forward », 3096^e session du Conseil Justice et affaires intérieures.

- Coppel, J., J.-C. Dumont et I. Visco (2001), « Trends in Immigration and Economic Consequences », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 284, Éditions OCDE, Paris.
- Cortés, P. et J. Tessada (2011), « Low-Skilled Immigration and the Labor Supply of Highly Skilled Women », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3(3), pp. 88-123.
- Docquier, F., C. Ozden et G. Peri (2010), « The Wage Effect of Immigration and Emigration », *NBER Working Paper*, n° 16646.
- Dustmann, C. et al. (2003), « The Impact of EU Enlargement on Migration Flows », *Home Office Online Report*, 25/03.
- Eichhorst, W. et al. (2011), « The Integration of Migrants and its Effects on the Labour Market », *Rapport de recherche de l'IZA*, n° 40, d'après une étude réalisée pour le Parlement européen.
- Epstein, G. et A. Hillman (1998), « Herd Effects and Migration », *Série de documents de synthèse du CEPR*, n° 1811.
- Giulietti, C. et al. (2011), « Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU », à paraître dans *International Journal of Manpower*, 2012.
- Holland, D. et al. (2011), « Labour Mobility Within the EU – The Impact of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements », d'après une étude réalisée pour la Commission européenne, NIESR, Londres.
- Hunt, J. (2006), « Staunching Emigration from East Germany: Age and the Determinants of Migration », *Journal of the European Economic Association* 4(5), pp. 1014-1037.
- Kahanec, M. et K. Zimmermann (2011), « High-Skilled Immigration Policy in Europe », dans B.-R. Chiswick (éd.), *High Skilled Immigration in a Global Labor Market*, Washington, DC, The AEI Press, 2011, pp. 264-314.
- Kerr, W. (2008), « The Agglomeration of US Ethnic Invention », dans E. Glaeser (éd.), *Economics of Agglomeration*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kerr, S. et W. Kerr (2011), « Economic Impacts of Immigration: A Survey », *NBER Working Paper*, n° 16736, Boston.
- Koehler, J. et al. (2010), « Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy », *Études thématiques de l'OIM*, OIM, Bruxelles.
- Liebig, T. et S. Widmaier (2009), « Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 97, Éditions OCDE, Paris.
- Massey, D. (1990), « Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration », *Population Index*, vol 56, n° 1, pp. 3-26.
- Mocetti, S. et C. Porello (2010), « How Does Immigration Affect Native Internal Mobility? New evidence from Italy », *Regional Science and Urban Economics*, 40(6), pp. 427-439.
- Monti, M. (2010), « A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society », *Rapport au Président de la Commission M. José-Manuel Barroso*, 9 mai, Bruxelles.
- Munshi, K. (2003), « Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the US Labor Market », *Quarterly Journal of Economics*, 118, 2, pp. 549-599.
- OCDE (2009), « Travailler au-delà des frontières : feuille de route pour la gestion des migrations de main-d'œuvre », *Perspectives des migrations internationales*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), « Persistance d'un haut niveau de chômage : quels risques ? Quelles politiques ? », *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2011/1, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Perspectives des migrations internationales 2011*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), « Free Mobility as an Adjustment to Economic Shocks? The Experience of the Crisis », Conférence organisée conjointement par la Commission européenne et l'OCDE à Bruxelles les 14 et 15 novembre.

- Quintini, G. (2011), « Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 121, Éditions OCDE, Paris.
- Scarpetta, S. et al. (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise : comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, Éditions OCDE, Paris.
- Widmaier, S. et J.-C. Dumont (2011), « Are Recent Immigrants Different? A New Profile of Immigrants in the OECD, Based on DIOC 2005/06 », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 126, Éditions OCDE, Paris.
- Zaiceva, A. et K.-F. Zimmermann (2008), « Scale, Diversity, and Determinants of Labour Migration in Europe », *Oxford Review of Economic Policy*, 2008, 24(3), pp. 428-452.
- Ziller, J. (2010), « Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector », Rapport à la Commission européenne.
- Zimmermann, K. (2009), « Labour Mobility and the Integration of European Labour Markets », *Série de documents de synthèse de l'IZA*, n° 3999, Bonn.

Glossaire

AGCIS	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés
ACER	Agence de coopération des régulateurs de l'énergie
AES	Autorités européennes de surveillance
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMU	Acte pour le Marché unique
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BEI	Banque européenne d'investissement
BEREC	Bureau européen des régulateurs des communications électroniques
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEC	Réseau des centres européens des consommateurs
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
EES	Évaluation environnement stratégique
ENTSO	Réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
EURES	Services publics européens de l'emploi
IDE	Investissement direct étranger
IMI	Système d'information sur le marché intérieur
IRP	Institutions de retraite professionnelle
MERCOSUR	Marché commun du Sud
NPF	Nation la plus favorisée
OEB	Office européen des brevets
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPA	Parités de pouvoir d'achat
R-D	Recherche et développement
RMP	Réglementation des marchés de produits
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
SCEQE	Système communautaire d'échange de quotas d'émission
SEE	Système d'échange d'émissions
SGP	Système généralisé de préférences
SOLVIT	Réseau de résolution des problèmes résultant de la mauvaise application de la législation du marché intérieur
SPA	Standards de pouvoir d'achat
TSA	Tout sauf les armes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

UNION EUROPÉENNE

THÈMES SPÉCIAUX : MARCHÉ UNIQUE; MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, mars 2012
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, septembre 2010
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-eur-2012-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2012/8
Mars 2012

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)
ISSN 2072-5094
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-12963-4
10 2012 08 2 P 9



789264 129634