

Tirer le meilleur du marché unique européen

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 38, Février 2017

Le ralentissement de la productivité observé en Europe au cours de la dernière décennie a affaibli la légitimité de l'Union européenne, fondée sur une promesse de prospérité. Le ralentissement de la croissance réduit à son tour la capacité des gouvernements à maintenir les niveaux existants de protection sociale, avec à la clé une augmentation des inégalités et des injustices perçues, à la fois entre et au sein des États membres.

De nombreuses barrières non tarifaires aux échanges subsistent aujourd'hui dans l'Union européenne : toutes choses égales par ailleurs, on estime que les échanges sont quatre fois plus faibles entre deux États européens qu'entre deux États américains. Toutefois, progresser dans ce domaine impose de s'attaquer à des réglementations nationales spécifiques dans les différents États membres – une tâche longue et difficile.

Cette *Note* recommande une stratégie reposant sur deux piliers : pour les secteurs à fortes externalités et/ou économies d'échelle (tels que les secteurs de l'énergie ou des télécommunications), harmoniser les réglementations et assurer au minimum une coordination étroite entre les régulateurs ; pour les autres secteurs de services, évaluer l'efficacité des différentes réglementations sur la base du rapport coût-bénéfice en fonction de leur objectif et selon une comparaison systématique entre États.

La *Note* recommande également de se fixer une politique environnementale crédible selon le principe de la destination (affectant indifféremment les entreprises de l'Union européenne et hors Union européenne) et non plus selon le principe de la source (qui pénalise les producteurs européens), grâce à une combinaison de normes techniques

ambitieuses, une trajectoire de référence pour le prix du carbone et des instruments fiscaux neutres pour le contribuable. Une telle politique stimulerait les investissements dans la transition énergétique sans nuire à la compétitivité des entreprises européennes.

Afin de stimuler davantage l'investissement, en particulier dans les secteurs innovants, les auteurs suggèrent d'avancer résolument vers la mise en place de l'union des marchés des capitaux. L'utilisation des ressources européennes devrait par ailleurs être revue selon trois objectifs clés : la convergence économique, les retombées entre États membres et la solidarité.

La redistribution entre individus relève de la responsabilité des États membres. Toutefois, les politiques européennes peuvent jouer un rôle, en préservant la capacité des États à redistribuer les fruits de l'intégration ou en développant des instruments spécifiques pour limiter l'impact de l'intégration sur les « perdants ». Pour les auteurs, l'évasion fiscale et sociale doit être combattue avec des outils modernes, par exemple à l'aide d'une interface électronique unique attestant le paiement des charges sociales dans le pays d'origine des travailleurs détachés. Afin de limiter l'optimisation fiscale des entreprises, une modification de la directive sur les intérêts et les redevances pourrait constituer une solution alternative au projet d'assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

Enfin, la *Note* recommande de rendre les systèmes de sécurité sociale plus neutres vis-à-vis des migrations intracommunautaires, notamment en maintenant la totalité des droits acquis pour un chômeur migrant et en centralisant l'information sur les droits de retraite sur une seule plate-forme.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a France Stratégie ; ^b École d'économie de Paris, Université de Paris 1, membre du CAE. ; ^c Ifo Munich (Allemagne) ;

^d Bruegel (Belgique), membre du CAE.

Introduction

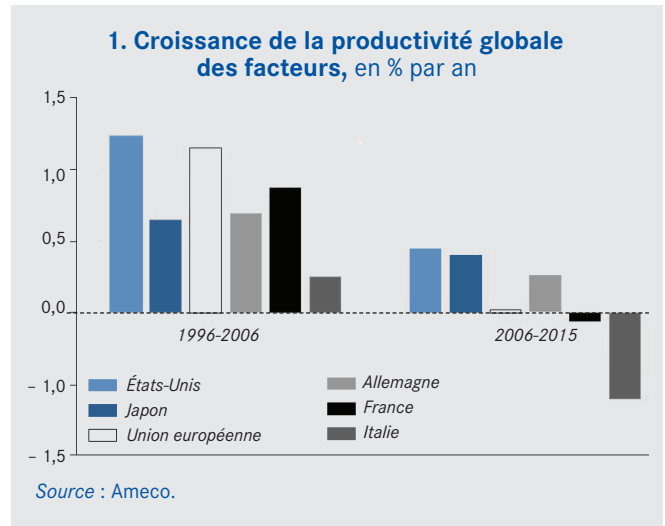
Quelques mois après le référendum britannique, l'Union européenne se doit de démontrer les avantages concrets qu'elle apporte à ses citoyens. Deux dimensions paraissent essentielles.

La première est le déclin significatif de la croissance de la productivité, plus marqué dans l'Union européenne qu'aux États-Unis ou au Japon, et plus marqué encore dans certains États membres tels que l'Italie (graphique 1).

La deuxième dimension est une perception croissante d'inégalité. Certes, l'Union européenne est de loin la région du monde affichant les plus faibles niveaux d'inégalités¹. Cependant, certains pays de l'Union européenne (comme la France et les pays d'Europe du Sud) souffrent d'un taux de chômage élevé, en particulier pour les jeunes. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou la République tchèque, le taux de chômage est faible, mais la mobilité sociale est relativement limitée². Par ailleurs, les inégalités perçues sont souvent beaucoup plus importantes que celles effectivement observées³. Si l'on ajoute la perception d'impunité des principaux responsables bancaires après la crise financière et les stratégies fiscales de certaines multinationales, le sentiment d'injustice est bien présent. Les inégalités géographiques nourrissent également le ressentiment, quelles qu'en soient les origines.

Les deux dimensions – croissance et équité – se renforcent mutuellement dans la mesure où une croissance réduit la capacité des gouvernements nationaux à maintenir leur protection sociale. Elles sont toutes deux essentielles au fonctionnement et peut-être même à la survie de l'Union européenne. Le ralentissement actuel de la productivité et de la croissance porte atteinte à la légitimité de l'Union européenne qui s'est construite sur sa capacité à fournir de la prospérité aux citoyens. Quant aux inégalités, elles sont pour partie liées à l'intégration économique interne, mais aussi externe : l'Union européenne étant responsable des accords commerciaux avec des pays tiers, le mécontentement à l'égard de la mondialisation tend à se cristalliser à l'encontre de l'Union européenne.

C'est essentiellement aux gouvernements de chaque État membre qu'il incombe de répartir les gains de l'intégration et d'aider les perdants à évoluer vers de nouveaux emplois. Les gagnants étant généralement mobiles, ils sont cependant en mesure d'échapper partiellement aux impôts redistributifs. En



parallèle, la libre mobilité au sein de l'Union européenne permet aux perdants de partir chercher de nouvelles opportunités dans des pays plus prospères. Il reste que, pour les responsables politiques, il est tentant d'attribuer les inégalités croissantes à l'intégration européenne. L'Union européenne ne devrait donc pas négliger cet aspect de l'intégration.

Nous pensons que l'Union européenne devrait réduire encore les obstacles au développement des activités transfrontières, stimuler l'investissement en recentrant progressivement le budget européen sur les projets où les externalités entre les États membres sont les plus marquées et, enfin, développer le marché intérieur tout en veillant à ne pas compromettre la capacité des pays à lutter contre l'évasion et la fraude en matière fiscale et sociale.

Une politique de productivité

Le marché unique : un verre à moitié plein

La contribution de l'intégration européenne à la croissance est difficile à mesurer en raison de la causalité inverse (l'intégration est plus facile en période de croissance) et de la difficulté à savoir ce qui se serait passé sans intégration. Peu de chercheurs ont d'ailleurs tenté de mesurer l'effet de l'intégration européenne sur la croissance, alors que les études portant sur le commerce sont nombreuses⁴. Appliquant une méthode contrefactuelle à divers élargissements de l'Union

Les auteurs remercient Kevin Beaubrun-Diant, conseiller scientifique du CAE, qui a assuré le suivi de ce travail, ainsi qu'Amélie Schurich-Rey assistante de recherche au CAE qui a réalisé de nombreuses recherches documentaires. Ils remercient également Philippe Sanson, directeur du CLEISS, ainsi que ses collaborateurs, pour les informations fournies d'ordre juridique et statistique, tout comme David Gilles de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude. Les auteurs sont naturellement les responsables du contenu final de cette Note.

¹ Voir Darvas Z. et G. Wolff (2016) : « An Anatomy of Inclusive Growth in Europe », *Bruegel Blueprint*, n° 26.

² Voir OCDE (2014) : *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, où la mobilité sociale ascendante, mesurée par la proportion de personnes âgées de 25 à 64 ans qui ne sont plus étudiantes et ont un diplôme de niveau supérieur à leurs parents, est plus faible dans ces trois pays qu'aux États-Unis.

³ Voir Niehues J. (2014) : « Subjective Perceptions of Inequality and Redistributive Preferences: An International Comparison », *IW-TRENDS Discussion Papers*, n° 2.

⁴ Voir Sapir A. (2011) : « European Integration at the Cross Roads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa's Theory of Economic Integration », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 4, pp. 1200-1229.

européenne, Campos *et al.* (2014) concluent que « en l'absence d'intégration économique et politique, le revenu par habitant aurait été en moyenne inférieur de 12 %, avec des variations substantielles d'un pays à l'autre et d'un élargissement à l'autre »⁵. Cette moyenne se situe dans la fourchette de la littérature limitée et fragile sur cette question (5 à 20 %, selon les études).

L'intégration européenne a nettement réduit les barrières aux échanges mais le commerce entre deux pays européens serait aujourd'hui encore environ quatre fois plus faible que celui entre les États américains, une fois corrigé des effets de la langue et d'autres facteurs tels que la distance et la population⁶. Pour les marchandises, les barrières non tarifaires sont estimées en moyenne à environ 45 % de la valeur du commerce ; pour les services, l'ordre de grandeur est encore plus élevé⁷. Le doublement de l'intensité du commerce entre les États membres afin de réduire l'écart avec les États américains d'un facteur 4 à un facteur 2, soit l'ampleur du chemin déjà parcouru, ferait augmenter les revenus européens d'environ 14 %⁸. La question est alors de savoir comment atteindre cet objectif ambitieux.

Une nouvelle stratégie pour le marché unique

L'abondante littérature sur la façon dont le marché unique pourrait être approfondi conclut généralement que les mesures les plus aisées ont déjà été mises en œuvre. Les obstacles restants se situent dans les secteurs des services ; ils sont beaucoup plus difficiles à éliminer car il n'est pas question de supprimer toute réglementation dans des secteurs aussi sensibles que la santé ou les professions juridiques. Les discriminations selon la nationalité de l'entreprise ayant déjà été largement éliminées, le défi à présent est d'harmoniser les réglementations afin que les entreprises puissent développer leurs activités transfrontières de la même façon que dans un seul pays. Selon le secteur, deux approches différentes pourraient être adoptées.

Mieux exploiter les économies d'échelle au niveau européen

En dépit de nombreuses discussions et de certaines avancées, comme dans le transport aérien, bon nombre des secteurs de services majeurs restent fragmentés. C'est le cas,

entre autres, des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire, des télécommunications, de l'assurance, des services bancaires et professionnels. Même lorsqu'elles sont actives dans plusieurs pays européens, les grandes entreprises dans ces secteurs ne fonctionnent pas comme s'il y avait un marché unique mais évoluent sur une série de marchés nationaux distincts.

Dans les secteurs à fortes externalités transfrontières et/ou économies d'échelle⁹, l'Union européenne pourrait adopter une réglementation unique qui serait appliquée par un régulateur unique ou un réseau de régulateurs nationaux comme pour les autorités de concurrence. Dans ce dernier cas, les régulateurs nationaux se conformeraient aux mêmes règles, aux mêmes principes et méthodes et à la même jurisprudence sous la supervision et la coordination d'un régulateur européen, ce qui n'exclut pas des politiques nationales différenciées dans certains domaines comme dans les choix énergétiques.

La création de marchés plus vastes et intégrés est particulièrement importante dans le numérique. L'Europe ne peut pas se permettre de manquer les prochaines étapes de la révolution numérique qui rebat les cartes dans de nombreux secteurs comme l'automobile et les services. L'Union européenne risque de prendre du retard par rapport à ses concurrents mondiaux et de perdre les segments les plus rentables de la chaîne de valeur au profit des nouveaux arrivants venus d'autres continents.

Recommandation 1. Dans les secteurs à fortes externalités et économies d'échelle, viser une réglementation unique et une étroite coordination (voire une fusion) des régulateurs nationaux.

Dans ces secteurs où le gagnant rafle la quasi-totalité du marché, les entreprises américaines ont l'avantage de démarrer sur un grand marché intégré. À l'inverse, les entreprises numériques européennes souffrent, entre autres, de la segmentation du marché, d'une insécurité concernant l'utilisation et l'échange de données et du faible développement du capital-risque¹⁰. Un règlement sur les données à caractère personnel a récemment été adopté pour moderniser et renforcer le

⁵ Campos N.F., F. Coricelli et L. Moretti (2014) : « Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method », *IZA Discussion Paper*, n° 8162, avril, p. 4.

⁶ Head K. et T. Mayer (2002) : « Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU », *Review of World Economics*, vol. 2, n° 136, pp. 285-314. Le ratio correspondant était à 6 à la fin des années 1970, voir Fontagné L. T. Mayer et S. Zignago (2005) : « Trade in the Triad: How Easy is the Access to Large Markets? », *Canadian Journal of Economics*, vol. 38, n° 4, pp. 1401-1430.

⁷ Aussilloux V. et C. Emlinger (2011) : « Y a-t-il encore des gains à l'achèvement du marché unique européen ? », *La Lettre du CEPII*, n° 316, décembre. Fontagné L., A. Guillin et C. Mitaritonna (2011) : « Estimations of Tariff Equivalents for the Services Sectors », *CEPII Working Paper*, n° 2011-24.

⁸ Aussilloux V., H. Guimbard, C. Emlinger et L. Fontagné (2011) : « The Economic Consequences for the UK and the EU of Completing the Single Market », *BIS Economic Paper*, n° 11, février.

⁹ Appelés secteurs sans frontières par Enderlein H. et J. Pisani-Ferry (2014) : *Réformes, investissement et croissance: un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe*, Rapport remis à S. Gabriel, ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie et E. Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

¹⁰ Voir Colin N., A. Landier, P. Mohnen et A. Perrot (2015) : « Économie numérique », *Note du CAE*, n° 26, octobre.



cadre juridique de l'Union européenne¹¹. Pourtant, il manque une clarification et une sécurisation du cadre juridique pour les échanges de données entre entreprises. L'initiative à venir de la Commission européenne sur la libre circulation des données pourrait apporter des progrès dans ce domaine.

En 2014, l'Union européenne a adopté un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des systèmes d'identification électronique entre administrations et administrés (eIDAS), qui devrait entrer en vigueur à la mi-2018¹². Dans le même esprit, l'Union européenne pourrait promouvoir des identifiants numériques à l'échelle européenne pour les connexions aux plates-formes numériques privées qui respectent la vie privée des consommateurs et qui offrent une alternative aux outils commerciaux de connexion sécurisée tels que Facebook Connect.

Les marchés numériques évoluant rapidement, il serait judicieux de mettre en place un régulateur unique européen qui permettrait de régler en amont les problèmes de concurrence, de protection des données, etc. L'accès aux données publiques (de transport, météorologie, offres d'emploi, etc.) est également un enjeu essentiel pour le développement de services innovants et la croissance de la productivité dans le secteur public. La Directive de 2003 (revue en 2013) sur la réutilisation des données publiques¹³ pose le principe d'ouverture de ces données et encadre leur tarification. L'harmonisation des pratiques nationales quant aux données concernées et à leur formatage aiderait les *start-up* à émerger et à croître plus rapidement à l'échelle européenne.

Favoriser la concurrence par la simplification administrative

Dans d'autres secteurs de services, les procédures et réglementations nationales constituent le principal obstacle au développement des entreprises sur d'autres marchés européens. La lourdeur administrative peut être considérée comme un coût fixe qui pèse davantage sur les PME et favorise les opérateurs historiques, au détriment des nouvelles entreprises innovantes, particulièrement les entreprises étrangères, alors même que les discriminations formelles ont été éliminées. Si des progrès ont récemment été réalisés¹⁴, le chemin est encore long. Par exemple, il faut en moyenne 218 heures par an aux sociétés allemandes pour payer leurs impôts (contre 137 en France)¹⁵. Les procédures transfrontières sont particulièrement lourdes, par exemple en matière de poursuite judiciaire, ce qui constitue un obstacle majeur à l'achèvement du marché unique.

Bien qu'elles ne soient plus ouvertement discriminatoires vis-à-vis d'entités d'autres pays de l'Union européenne, il existe encore environ 3 000 exigences réglementaires nationales dans les secteurs de services professionnels et aux entreprises, par exemple en matière d'actionnariat, de formes juridiques, de tarification ou d'activité. Chacune de ces réglementations devrait être passée au crible des objectifs poursuivis (santé publique, sécurité, etc.) afin d'éliminer ou modifier celles qui paraissent inefficaces, en s'appuyant sur les meilleures pratiques. Afin d'accélérer le processus et de se concentrer sur les domaines les plus pertinents, un comité d'entreprise de différents pays de l'Union européenne pourrait être mis en place, lequel réaliserait des classements nationaux sur des domaines précis tels que l'enregistrement d'une propriété, les permis de construire, les obligations comptables, le commerce transfrontière, l'exécution des contrats, la fermeture d'un établissement, etc. Les régulateurs nationaux pourraient quant à eux s'appuyer sur des évaluations indépendantes et comparer les résultats avec leurs homologues européens¹⁶.

Recommandation 2. Dans les secteurs de services, réexaminer les régulations selon une analyse coût-bénéfice, en se référant aux meilleures pratiques, afin de réduire les obstacles indus aux activités transfrontières.

Vers une politique environnementale selon le principe de la destination

On ne peut plus aujourd'hui concevoir des stratégies de croissance sans tenir compte des contraintes environnementales qui affecteront la productivité soit directement (agriculture), soit indirectement, *via* la hausse des coûts (taxes carbone). Pour contenir le réchauffement mondial en dessous de 2 degrés Celsius, les émissions nettes des pays avancés doivent être nulles d'ici 2050¹⁷. Sans accord international crédible impliquant les plus grands pollueurs de la planète, une politique environnementale ambitieuse doit être conçue de manière à ne pas désavantager les entreprises européennes.

Une première voie consiste à reverser plus systématiquement le produit des taxes environnementales aux pollueurs eux-mêmes, de manière à préserver leurs incitations à réduire les émissions sans nuire à leur compétitivité. Par exemple, une taxe carbone sur le transport de passagers et de mar-

¹¹ Règlement 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE du 27 avril 2016.

¹² Règlement (Union européenne) n° 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

¹³ Directives 2003/98/EC et 2013/37/EU.

¹⁴ Par exemple avec le paquet législatif européen sur les marchés publics : les entreprises répondant à un appel d'offre se contenteront dorénavant de remplir en ligne un formulaire unique, les pièces justificatives n'étant demandées qu'aux entreprises sélectionnées.

¹⁵ Packman A. et A. Lopez-Claros (dir.) (2016) : *Paying Taxes 2016: The 10th Edition*, PriceWaterhouseCoopers/World Bank (co-ed.).

¹⁶ Les propositions présentées par la Commission européenne le 10 janvier 2017 s'inscrivent dans la même logique, voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-23_fr.htm

¹⁷ Auverlot D. et E. Beeker (2016) : « 2017-2027 Climat : comment agir maintenant ? », *France Stratégie 'Enjeux'*, avril.

chandises pourrait être imposée et le produit redistribué en fonction du trafic. Un tel dispositif encouragerait le secteur des transports à investir dans des véhicules à faible émission de carbone sans réduire leur rentabilité globale, même à court terme¹⁸. Dans la mesure où tous les modes de transport seraient traités de la même manière, cela pourrait également réduire les déplacements et favoriser les modes les moins polluants (par exemple le rail plutôt que le transport routier).

Une deuxième voie est de fixer des normes techniques ambigües dans certains domaines clés avec des échéances relativement longues mais crédibles. D'un point de vue économique, il vaut mieux internaliser les externalités par des prix plutôt que par des normes en raison des effets de rebond et du risque de surinvestissement. Dans certains cas, cependant, les normes techniques peuvent être plus facilement acceptées car elles représentent des objectifs sociétaux. Par exemple, l'Union européenne pourrait fixer une règle autorisant uniquement la vente ou l'importation de voitures à émissions faibles ou nulles à partir de 2035. Fixer une date limite plus de 15 ans à l'avance inciterait l'industrie automobile à investir dans des véhicules propres, tout en lui laissant assez de temps pour s'adapter, sans créer de handicap concurrentiel pour les constructeurs européens puisque la même norme s'appliquerait aux constructeurs étrangers. Les Européens pourraient même en tirer un avantage concurrentiel quand d'autres pays finiraient par adopter des normes similaires¹⁹.

Une troisième approche, complémentaire des précédentes, serait de réduire l'incertitude sur les prix futurs du carbone afin de stimuler les investissements à long terme dans les techniques de production à faibles émissions²⁰. Aujourd'hui, les prix explicites ou implicites du carbone varient considérablement selon les secteurs et les pays. De nombreuses entreprises privées et acteurs publics fondent leurs décisions d'investissement sur leur propre valeur de référence pour le carbone, généralement beaucoup plus élevée que les prix actuels et prévisibles du marché européen des permis échangeables, tandis que les normes techniques donnent aussi leurs propres prix implicites et les taxes sur le carbone varient entre États. La fixation d'une trajectoire de référence compatible avec les engagements de l'Union européenne en matière d'émissions favoriserait la cohérence entre les décisions privées et publiques, même si une cohérence totale

entre les différents prix est probablement inaccessible. À l'instar de la Commission Stern-Stiglitz lancée au cours de la COP22 par la coalition public-privé pour la tarification du carbone, l'Union européenne pourrait mandater un groupe d'experts afin de fixer une trajectoire de prix en phase avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Sur cette base une trajectoire serait alors adoptée par le Conseil et le Parlement, avec un dispositif d'engagement crédible²¹.

La combinaison des deux premières approches reviendrait à pénaliser les pollueurs selon le principe de la destination (que les biens et services vendus en Europe soient produits dans l'Union ou ailleurs dans le monde) et non plus selon le principe de la source (qui touche uniquement les pollueurs européens). La troisième approche – une convergence vers le haut des prix du carbone au sein de l'Union européenne – pose la question d'une concurrence équitable entre les producteurs européens et les autres. Une solution à ce problème devra être trouvée par une approche coopérative au niveau international²².

Recommandation 3. Axer la politique environnementale européenne sur le principe de la destination et non plus de la source, en établissant des normes techniques sur un horizon long mais crédible, en fixant une trajectoire de référence pour le prix du carbone et en redistribuant le produit des taxes de manière forfaitaire.

Un nouveau programme d'investissement

Depuis 2007, l'investissement a diminué de plus de 4 points de PIB dans l'Union européenne au niveau agrégé (graphique 2). Au plus fort de la crise, la chute s'est accompagnée d'une réduction de l'épargne mais, depuis 2012, l'épargne et l'investissement ont divergé. Dans son ensemble, l'Union européenne dispose de ressources suffisantes pour investir, mais l'investissement se fait de plus en plus à l'extérieur de ses frontières. Au-delà de l'agenda du marché unique et des réformes au niveau national, l'Union européenne doit relancer l'investissement.

¹⁸ La taxe carbone serait ainsi plus facilement acceptable, non seulement pour les compagnies nationales mais aussi les fournisseurs étrangers. Voir Bureau D., L. Fontagné et K. Schubert (2017) : « Commerce et climat : pour une réconciliation », *Note du CAE*, n° 37, janvier.

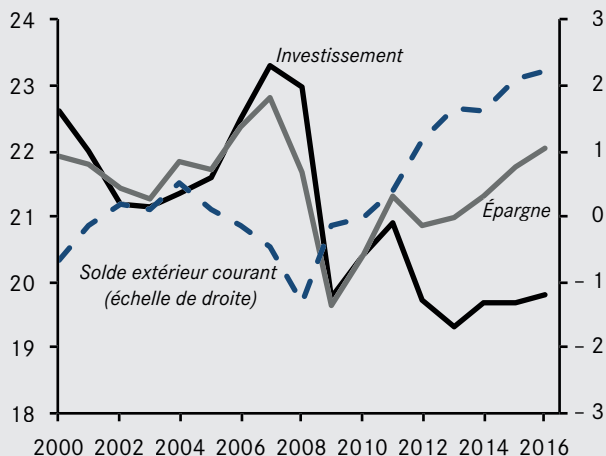
¹⁹ Dans le même esprit, l'Union européenne pourrait adopter une règle selon laquelle, à partir de 2030, tout produit vendu ou importé devrait être soit recyclable, soit biodégradable (l'échéance pouvant être adaptée selon les secteurs et avec des exceptions possibles fondées sur les recommandations d'un panel d'experts).

²⁰ Les investissements additionnels découlant de l'Accord de Paris sont estimés à 38 milliards d'euros par an (soit environ 0,36 % du PIB de la zone euro) sur la période 2011-2030, voir http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-40_en.htm. En l'absence de signaux de prix crédibles, ces investissements auront cependant du mal à voir le jour. Voir Eyraud L., A. Wane, C. Zhang et B. Clements (2011) : « Who's Going Green and Why? Trends and Determinants of Green Investment », *IMF Working Paper*, n° 11/296.

²¹ Voir Sirkis A., J-C. Hourcade, D. Dasgupta, R. Studart, K. Gallagher, B. Perrissin-Fabert, J.E. Da Veiga, E. Espagne, M. Stua et M. Aglietta (2015) : *Moving the Trillions, a Debate on Positive Carbon Pricing of Mitigation Actions*, CIREA ed.

²² Voir Bureau et al., *op. cit.*

2. Épargne et investissement dans l'UE-28, % du PIB de l'UE



Source : IMF, WEO, oct. 2016.

Progresser sur l'union des marchés des capitaux

Une condition essentielle à la relance de l'investissement est un financement adéquat, notamment par fonds propres – un mode de financement plus adapté aux besoins des nouveaux modèles d'affaires que les prêts bancaires. Plus généralement, il a été démontré qu'un marché des capitaux diversifié (s'appuyant à la fois sur les financements bancaires et de marché) stimule la croissance et renforce la stabilité financière²³. L'Union européenne se caractérise non seulement par la prééminence de l'intermédiation bancaire mais aussi par une faible intégration transfrontalière sur certains segments du marché des capitaux. Le projet dit d'Union des marchés des capitaux est important pour remédier à ces faiblesses. Cependant, il touche à des caractéristiques structurelles des États membres telles que les obligations comptables, la gouvernance d'entreprise, le droit des entreprises en difficulté ou l'information des épargnants²⁴. Il concerne aussi le capital-risque qui est beaucoup moins développé dans l'Union européenne qu'aux États-Unis ou même qu'en Chine²⁵. En novembre 2016, la Commission a soumis une proposition sur les restructurations d'entreprises²⁶. Ces questions techniques sont essentielles pour permettre une circulation fluide des capitaux au sein de l'Union européenne pour financer en particulier les PME.

²³ Langfield S. et M. Pagano (2015) : « Bank Bias in Europe: Effects on Systemic Risk and Growth », *Economic Policy*, vol. 31, n° 85, avril, pp. 51-106.

²⁴ Véron N. et G. Wolff (2016) : « Capital Markets Union: A Vision for the Long Term », *Journal of Financial Regulation*, n° fjw006, avril, pp. 1-24.

²⁵ Ernst&Young (2016) : *Back to Reality, EY Global Venture Capital Trend 2015*. Disponible sur [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-venture-capital-trends-2015/\\$FILE/ey-global-venture-capital-trends-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-venture-capital-trends-2015/$FILE/ey-global-venture-capital-trends-2015.pdf)

²⁶ Commission européenne (2016) : *Proposition de Directive relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement et modifiant la directive 2012/30/Union européenne*, COM(2016) 723 final, 22 novembre.

²⁷ On ne dispose pas à ce jour d'évaluation mettant en évidence de manière convaincante le rôle additionnel du FESI. Des premiers travaux invitent à la prudence et soulignent le besoin d'accéder à des données détaillées pour pouvoir conclure. Voir Claey G. et A. Leandro (2016) : *Assessing the Juncker Plan After One Year*, Blog Bruegel, 17 mai.

²⁸ Merler (2016) montre que, même pendant la crise, les fonds structurels ont contribué à la convergence, en particulier pour les pauvres de la périphérie. Voir Merler S. (2016) : « Income Convergence During the Crisis: Did EU Funds Provide a Buffer? », *Document de Travail Bruegel*, n° 6, octobre.

L'achèvement de l'Union bancaire a également un rôle à jouer dans l'intégration des marchés financiers européens, en particulier dans la zone euro. La « dénationalisation » des banques (en réduisant le poids de l'État tant du côté de l'actif que du passif) conditionne le développement d'un secteur bancaire transfrontalier où le crédit serait moins dépendant de la situation budgétaire et macroéconomique de chaque État membre. Ceci est d'autant plus important que les PME resteront fortement tributaires des prêts bancaires dans l'Union européenne.

Recommandation 4. Continuer à s'attaquer aux différents défis structurels liés à l'Union des marchés de capitaux, en particulier dans le domaine du droit des entreprises en difficulté, et en adoptant les mêmes principes fondamentaux dans l'ensemble du marché unique.

Mobiliser les ressources de l'Union européenne

Le plan Juncker lancé en 2014 vise à combler le déficit d'investissement dans l'Union européenne en favorisant des projets relativement risqués qui ne pourraient pas voir le jour sans une forme de garantie publique. Selon la Banque européenne d'investissement, le montant total des projets approuvés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a atteint 127,2 milliards d'euros entre avril 2015 et mars 2016 (pour 324 projets approuvés), soit environ 4 % du total des investissements dans l'Union européenne. Bien que l'investissement au sein de l'Union européenne ait augmenté de 139,5 milliards d'euros en un an, il est trop tôt pour savoir si le plan Juncker a réellement déclenché des investissements qui n'auraient pas été financés sans lui²⁷. Au-delà de cette question, il convient de s'interroger sur la stratégie générale d'investissement de l'Union européenne.

Mobiliser des ressources de l'Union européenne pour des dépenses d'investissement trouve trois justifications. La première correspond à l'objectif de convergence économique entre les États membres (et plus précisément entre les régions de l'Union européenne). C'est le rôle traditionnel dévolu aux fonds structurels et de cohésion²⁸. La deuxième justification est l'interdépendance des États membres. Dans un premier temps, la sécurité alimentaire a été considérée comme un objectif commun de l'Union européenne en raison des fortes interactions entre États liées à la libre circulation

des produits alimentaires, ce qui justifiait la Politique agricole commune (PAC). Plus récemment, une politique active de R&D a été promue au niveau de l'Union européenne. Des investissements conjoints en matière de sécurité et de frontières sont également justifiés à ce titre. Troisièmement, l'investissement peut dans certains cas être justifié au niveau européen par le principe de solidarité entre les États membres, la solidarité étant un principe fondamental de l'Union européenne. Ce dernier motif est moins bien défini que les précédents et il est décidé au cas par cas à l'unanimité des États membres. Ainsi, le risque systémique (pour l'intégration européenne elle-même) lié à la persistance d'un chômage des jeunes élevé dans certains États membres a justifié la mise en place de la garantie jeunes en 2013. Les mêmes arguments peuvent être avancés au sujet du coût de la crise des réfugiés : même si l'Allemagne et la Suède ont les moyens d'absorber le coût lié à d'importants afflux de réfugiés, les pays de l'Union européenne peuvent choisir de partager ces coûts pour raison de solidarité.

L'équilibre entre ces trois objectifs peut évoluer dans le temps, ainsi que le contenu de chacun d'entre eux. Ainsi, les fonds structurels peuvent progressivement évoluer pour financer davantage le renforcement des institutions (comme les systèmes juridiques nationaux) ou du capital humain (par exemple, la formation des enseignants). Les interdépendances elles-mêmes évoluent. Par exemple, la sécurité alimentaire repose aujourd'hui de plus en plus sur des normes sanitaires et environnementales, qui n'impliquent pas nécessairement des subventions européennes. Inversement, les interdépendances énergétiques ou celles touchant à l'enseignement supérieur sont devenues plus importantes. Au-delà de la réforme de la politique de cohésion de 2014, le budget de l'Union européenne devrait progressivement réallouer ses ressources vers ces nouveaux défis, en développant les procédures d'appel à projets sur les objectifs prioritaires.

Une revue du budget de l'Union européenne devrait être effectuée à partir d'un audit indépendant portant sur la qualité et l'additionnalité des principaux postes de dépenses²⁹. L'Union européenne cofinance des infrastructures qui ont souvent peu d'impact sur d'autres États membres, parfois dans des pays (comme l'Allemagne ou la France) qui pourraient financer eux-mêmes ces investissements. On peut citer à titre d'exemple les dépenses liées à la PAC ainsi que les dépenses consacrées aux politiques régionales et structurelles dans des États membres comme la France ou l'Allemagne³⁰.

À l'inverse, la mobilité croissante des personnes qualifiées au sein de l'Union européenne accroît le besoin de coordination des politiques nationales voire même d'un financement européen³¹. Cette mobilité est d'autant plus marquée que le niveau de diplôme et la réputation personnelle des individus sont élevés. Pour des pays dans lesquels l'enseignement supérieur est largement financé sur fonds publics, ce phénomène risque d'induire moins d'investissements dans le capital humain. Une réponse pourrait être de « privatiser » cet investissement en faisant payer aux étudiants le vrai prix de leurs études. Mais cette voie s'expose également au risque de sous-investissement, sans parler des inégalités. L'alternative est une plus grande coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur. Elle pourrait prendre la forme d'un programme destiné aux universités et aux collèges européens qui souhaiteraient obtenir des fonds supplémentaires au niveau européen, sur la base de critères d'excellence. Les grands consortiums d'universités d'excellence concourraient pour le titre d'« université européenne ». Des établissements de renommée mondiale, mais de taille plus modeste seraient en compétition pour le titre de « collège européen »³².

De même, l'Union européenne pourrait promouvoir une véritable reconnaissance des compétences au niveau européen, au moins dans les professions en tension, à l'aide par exemple d'un système de prêts étudiants et/ou de subventions, en lien avec la certification européenne d'une liste définie de diplômes³³.

Recommandation 5. Revoir le budget de l'Union européenne et le plan Juncker au regard de trois objectifs clés : la convergence économique, les interdépendances entre États membres et la solidarité.

L'Union européenne face au défi de l'équité

Les politiques européennes, en particulier celles visant à approfondir le marché unique, peuvent accroître les inégalités ou, du moins, leur perception. Deux approches sont envisageables pour traiter cette question. La première est de s'appuyer sur les États membres, qui détiennent à la fois la compétence et les instruments de politiques publiques pour

²⁹ Comme le recommandait déjà le rapport Sapir, cf. Aghion P., G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Viñals et H. Wallace (2004) : *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford University Press, 234 p.

³⁰ Par exemple, l'Union européenne a apporté dans les années récentes un soutien financier pour la transformation de bains publics en bureaux dans la ville allemande de Pforzheim, la rénovation d'une place de marché et la création de centres de voisinage à Dortmund et Berlin, la transformation de terrains vagues à Nuremberg et la rénovation de réservoirs à Brandenburg. Ces projets peuvent être utiles mais l'implication de l'Union européenne n'est pas justifiée. Sa valeur ajoutée peut même être négative du fait du supplément de bureaucratie.

³¹ Voir García-Peñalosa C., et E. Wasmer (2016) : « Préparer la France à la mobilité internationale croissante des talents », *Note du CAE*, n° 31, mai.

³² Pour des propositions du même type, voir Aghion P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell et A. Sapir (2008) : « Higher Aspirations: An Agenda for Reforming European Universities », *Bruegel Blueprint*, vol. V, juin.

³³ En dépit de la directive de 2005 sur la reconnaissance des compétences (revue en 2014), les spécificités locales en matière de formation font que la reconnaissance des compétences au niveau européen est encore loin d'être une réalité pour un grand nombre de professions à qualifications intermédiaires.



réduire les inégalités en amont (éducation) et en aval (redistribution). Le rôle de l'Union européenne consisterait alors à préserver la capacité d'agir des États membres, par exemple en protégeant leurs assiettes fiscales ou en fixant des normes minimales réglementaires pour empêcher le dumping social.

La seconde stratégie est de doter l'Union européenne elle-même d'instruments pour limiter l'impact de l'intégration sur les « perdants ». Le Fonds social européen et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ont déjà été créés à cette fin et pourraient être développés dans cette direction. Nous nous concentrons ici sur le rôle que l'Union européenne peut jouer pour aider les États membres à mieux répartir les gains découlant de l'intégration économique. L'idée générale est qu'une plus grande coordination dans le domaine de la protection sociale et de la fiscalité est un complément indispensable à une intégration approfondie du marché européen.

Des systèmes d'information pour accompagner la mobilité

La lutte contre l'évasion fiscale a reçu un nouvel élan après la crise de 2008, notamment au travers des initiatives du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne. Les différents domaines d'évitement (légal) et d'évasion (illégal), décrits dans l'encadré 1, posent plusieurs questions. La première est la perception répandue d'une fiscalité inéquitable, entre ménages riches et modestes, entre grandes et petites entreprises, entre des agents plus ou moins scrupuleux. La deuxième question est la perte d'efficacité, et donc de croissance, liée aux distorsions fiscales. La troisième est l'érosion des assiettes qui peut limiter la capacité de l'État à financer les services publics ou les transferts sociaux. Bien qu'ils se chevauchent, les trois défis ne sont pas équivalents. Par exemple, l'évitement fiscal des multinationales a un impact disproportionné sur les perceptions, par rapport à sa contribution au manque à gagner global des États. Dans la pratique, les petites entreprises dans leur ensemble contribuent de manière significative au manque à gagner à travers la fraude à la TVA et la fraude sociale.

L'objectif de cette *Note* n'est pas d'analyser en détail les différents moyens pour atténuer les phénomènes d'évitement fiscal et social, mais plutôt de lier ce débat à l'agenda du marché unique. Une augmentation de la mobilité des biens, ser-

vices, capitaux, et du travail au sein de l'Union européenne devrait en effet s'accompagner d'un renforcement des moyens des administrations fiscales et sociales pour identifier et corriger l'optimisation ou la fraude transfrontière. Un enjeu central est celui des systèmes d'information transfrontières qui, jusqu'à présent, sont restés en retrait par rapport à la mobilité croissante des entreprises et des individus.

Une première étape est prévue en juin 2017, avec la mise en service du système d'interconnexion des registres du commerce et des sociétés ou BRIS (*Business Registers Interconnection System*) – plate-forme en ligne consultable par une entreprise ou une administration fiscale européenne afin d'obtenir des informations sur une entreprise étrangère ou une filiale par le biais d'un numéro d'identification unique³⁴. Le BRIS permettra de réduire l'asymétrie d'information entre activités nationales et transfrontières, par exemple en permettant à une PME allemande de se renseigner sur l'état financier et la situation légale, y compris de possibles procédures judiciaires en cours, d'un fournisseur italien. De même, le système augmentera la capacité d'évaluation des risques de fraude fiscale par les administrations fiscales nationales³⁵.

Une deuxième étape pourrait concerner les travailleurs détachés dont le nombre total, tout en restant limité relativement au marché du travail des pays d'accueil, a fortement augmenté au cours des dernières années³⁶. La proposition de la Commission du 8 mars 2016 visant à réviser la directive sur les travailleurs détachés cherche à mieux assurer des règles du jeu équitables entre travailleurs détachés et travailleurs locaux. Toutefois, le principal problème se situe peut-être du côté de la mise en œuvre plutôt que des règles elles-mêmes. Selon Chevreux et Mathieu (2016), le coût de la main d'œuvre pour un travailleur français au salaire minimum est aujourd'hui inférieur à celui d'un travailleur détaché venant d'Espagne ou de Pologne³⁷. Le souci est que les travailleurs détachés ne sont pas toujours déclarés, ou que les compétences ou le nombre d'heures déclarés ne correspondent pas à la réalité, ce qui réduit artificiellement les charges sociales³⁸. La technologie utilisée pour déclarer les travailleurs détachés – le formulaire A1 – appartient au XX^e siècle : chaque travailleur doit se déplacer muni d'une copie papier du formulaire ; si ce dernier n'est pas présenté lors d'un contrôle, l'administration dans le pays d'accueil doit le réclamer auprès de l'administration d'origine, ce qui prend parfois beaucoup de temps sans garantir le recouvrement *in fine* des cotisations.

³⁴ Directive Union européenne 2012/17/EU concernant l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés (13 juin 2012).

³⁵ Dans une même logique, la Commission européenne prépare actuellement une proposition de loi introduisant pour les ménages un numéro d'identification fiscale unique (NIF) qui faciliterait les procédures d'enregistrement et l'accès aux transferts sociaux lors de déménagements au sein de l'Union européenne. Il permettra aussi aux administrations, *via* l'échange automatique d'informations, de mieux identifier la fraude. Voir aussi le rapport du Parlement européen sur la directive anti-évasion (27 mai 2016).

³⁶ Le nombre total de travailleurs détachés a augmenté de 45 % depuis 2010 ; en 2014, il représentait environ 0,7 % de la main d'œuvre de l'Union européenne, avec 1,9 million de travailleurs. Voir Pacolet J. et F. de Wispelaere (2015) : *Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents Issued in 2014*, Commission européenne. Les données pour la France indiquent un « stock » de 286 025 travailleurs détachés en 2015, soit environ 1% de l'emploi total. Le décompte des travailleurs détachés repose cependant sur les formulaires A1 qui peuvent présenter des lacunes. Voir CLEISS (2016) : *Mobilité internationale : les données de la protection sociale*, Rapport statistique annuel (exercice 2015), ainsi que Voss E. et W. Maack (2016) : *Posting of Workers Directive. Current Situation and Challenges*, Rapport pour le Parlement européen, juin.

³⁷ Chevreux M. et R. Mathieu (2016) : « Concurrence sociale des travailleurs détachés en France : fausses évidences et réalités », *Tresor-Eco*, n° 171, juin.

³⁸ Cytermann L. (2014) : « Le détachement des travailleurs au sein de l'Union européenne », *Éclairage II*, 3^e rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale.

1. Quelques points de repère sur l'évitement des impôts et des cotisations sociales

Le débat sur l'évasion fiscale et l'évitement fiscal est centré sur quatre domaines principaux. Tout d'abord, selon Zucman (2014)^a, la richesse « off-shore » a augmenté d'environ 28 % dans le monde entre 2008 et 2013. Une partie de l'augmentation est due aux effets de valorisation, tandis qu'une partie des revenus qui en découlent sont déclarés par les bénéficiaires à leurs administrations fiscales respectives. Toutefois, Zucman estime que plus de 60 % des dépôts en Suisse détenus par des étrangers « appartiennent » aux îles Vierges britanniques, à Jersey et au Panama et échappent largement à la taxation fondée sur la résidence du bénéficiaire final. Il estime la perte de recettes fiscales à près de 200 milliards de dollars dans le monde et 75 milliards de dollars en Europe chaque année.

Le deuxième domaine est l'impôt sur les sociétés. De nombreuses entreprises utilisent des structures complexes impliquant des paradis fiscaux et des régimes spéciaux (comme le « double sandwich irlandais et hollandais », ou les « boîtes à brevets – patent boxes^b »). L'objectif n'est pas toujours d'éviter l'IS, mais de nombreux travaux empiriques montrent que les sociétés multinationales organisent leurs structures juridiques et financières en vue de réduire leur facture fiscale^c. Ces montages sont géné-

ralement légaux et de nombreux pays cherchent à attirer des multinationales de cette manière. Du point de vue de l'Union européenne dans son ensemble, c'est un jeu à somme nulle voire négative.

Troisièmement, le manque à gagner au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés reste faible par rapport à l'écart de TVA (la différence entre la TVA effective et les recettes attendues), estimé à près de 160 milliards d'euros en 2014 pour l'ensemble de l'Union européenne, dont une partie est liée à des montages transfrontaliers (fraude au carrousel)^d.

Quatrièmement, l'optimisation, l'évasion et la fraude dans le domaine social forment un sujet extrêmement sensible qui se cristallise en particulier sur la question des travailleurs détachés. Un rapport commandé par la Commission européenne en 2016 souligne l'impact du niveau et de la structure des systèmes de cotisations sociales sur l'intensité de la concurrence sociale et de la fraude. Toutefois, en dépit des failles de la protection sociale, un rapport commandé par la Commission européenne en 2013 conclut que le « tourisme social » n'est pas étayé par les chiffres, le phénomène étant plutôt de l'ordre des perceptions^e.

^a Zucman G. (2014) : « Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 4, pp. 121-148.

^b Régime fiscal par lequel les revenus de brevets sont taxés à un taux effectif moindre que les revenus courants. Il s'agit d'un régime privilégié accordé aux entreprises pour localiser leurs activités de R&D et leurs brevets dans un pays donné.

^c Fuest C., C. Spengel, K. Finke, J.H. Heckemeyer et H. Nusser (2013) : « Profit Shifting and 'Aggressive' Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform », *World Tax Journal*, vol. 5, n° 3, pp. 307-324.

^d Voir Commission européenne (2016) : *Rapport sur l'écart de TVA*, septembre. L'écart de TVA est dû en partie aux faillites et insolvabilités, mais la fraude et l'évasion y contribuent également.

^e Juravle C., T. Weber, E. Canetta E. Fries Tersch et M. Kadunc (2013) : *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, Rapport pour la Commission européenne.

À compter de juillet 2019, l'échange électronique de renseignements sur la sécurité sociale (EESSI) facilitera l'échange d'informations entre les administrations. Toutefois, l'échange reposera toujours sur la bonne volonté des deux parties et le recouvrement des cotisations ou des transferts demeureront difficiles. Un système moderne entièrement numérisé et fondé sur des numéros d'identification uniques réduirait les pratiques frauduleuses et répondrait à une préoccupation essentielle liée aux travailleurs détachés, en particulier si la charge de la preuve est transférée à la société d'accueil du travailleur qui, en cas d'irrégularité, serait redevable des cotisations sociales dans le pays de destination.

Recommandation 6. Veiller à ce que les charges sociales des travailleurs détachés soient effectivement payées dans le pays d'origine en développant des interfaces électroniques adéquates et en rendant l'entreprise dans le pays de destination immédiatement redevable en cas d'irrégularité constatée.

Coordination en matière d'impôt sur les sociétés

La fiscalité en général et la lutte contre l'évasion fiscale incombent aux États membres et non à l'Union européenne. Cependant, des politiques fiscales nationales non coordonnées peuvent créer des obstacles à l'activité économique transfrontière.

En octobre 2016, la Commission européenne a relancé son initiative de 2011 relative à l'Assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Le régime sera obligatoire pour les groupes européens dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 750 millions d'euros et optionnel pour les groupes de taille plus modeste. Selon ce projet, une société verrait le bénéfice imposable de ses différentes filiales dans l'Union européenne (et de leur société mère) calculé selon les mêmes règles et consolidé entre les pays. La base d'imposition unique serait ensuite répartie entre les différents États membres selon une formule dépendant de la localisation des actifs, de l'emploi (et de la masse salariale) et des ventes.

Le nouveau schéma ACCIS propose de commencer par l'harmonisation des assiettes, sans consolidation. Le principal avantage de cette première étape est de réduire les coûts de mise en conformité liés à la coexistence de vingt-huit régimes différents, qui touche particulièrement les PME³⁹. Elle permettra également de réduire certaines formes d'évitement qui reposent sur les différences de traitement des mêmes flux dans les différents États membres. Toutefois, en renforçant la transparence des taux d'imposition effectifs dans les États membres, cette première étape augmentera probablement l'intensité de la concurrence fiscale pour attirer les investissements.

Une fois la consolidation introduite, les formes standard de transfert de bénéficiaires – par exemple par le biais des prix de transfert ou des prêts intra-groupe – ne seront plus possibles. Cependant, de nouvelles formes de transfert de bénéficiaires seront rendues possibles, par exemple en fonction des règles relatives à la localisation des « établissements permanents » (qui seuls sont redevables de l'IS), ou en jouant avec la composition des groupes⁴⁰.

Le projet ACCIS devrait être encouragé essentiellement pour des raisons d'efficacité, puisqu'il permettra de simplifier les systèmes d'imposition des sociétés, réduira les coûts de mise en conformité et abaissera les obstacles transfrontières à l'activité. Si les possibilités d'évitement fiscal s'en trouveront réduites, il en existera encore. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'ACCIS sera complexe du fait de la nécessaire convergence des États membres sur des règles fiscales communes.

Une autre approche pourrait être de revoir la Directive sur les intérêts et les redevances⁴¹, qui limite actuellement le droit des États membres de prélever à la source des impôts sur les paiements d'intérêts et de redevances vers d'autres États membres. Un effet involontaire de cette directive est que les redevances facturées aux filiales opérant dans des pays de l'Union européenne à forte fiscalité réduisent les bénéfices imposables dans ces pays, parfois sans être imposés dans aucun autre État membre⁴². Si les redevances versées à des entités situées aussi bien dans d'autres États membres que dans des pays tiers étaient imposées à la source, les stratégies fondées sur la localisation de la propriété intellectuelle dans les paradis fiscaux deviendraient inefficaces. Une telle réforme supposerait bien entendu que les prélèvements effectués à la source puissent être crédités par l'entité étrangère destinataire des redevances et intérêts, afin

que l'impôt ne soit pas payé deux fois. Elle entraînerait une redistribution des recettes fiscales entre pays, qui pourrait être difficile à faire accepter compte tenu de la règle de l'unanimité. Alternativement, les États membres pourraient coordonner leurs accords de double imposition avec les pays tiers et les règles définissant la résidence fiscale, en veillant à ce que les redevances ou les intérêts versés aux paradis fiscaux hors Union européenne ne soient pas exonérés⁴³.

La Directive anti-évasion récemment adoptée adopte une approche plus générale fondée sur la notion d'« artificialité » du comportement des entreprises. Cette approche permet aux États membres de réagir avec souplesse à différentes formes d'évasion. Cependant, elle crée une incertitude pour les entreprises et pourrait même conduire à des situations de double imposition, si les États membres ne se coordonnent pas.

Recommandation 7. Modifier la Directive sur les intérêts et les redevances afin d'étendre les possibilités d'imposition à la source sur les redevances et les intérêts. Alternativement, coordonner les accords de double imposition avec les pays tiers.

Migrations intra-Union européenne

En 2014, 14,3 millions d'Européens vivaient dans un autre pays de l'Union européenne, pour une population totale de l'Union européenne de plus de 500 millions. Chaque année, environ un million d'Européens changent de pays, dont 25 % retournent dans leur pays d'origine. Ceux-ci rapportent des compétences acquises pendant leur séjour dans un autre pays européen, augmentant ainsi le capital humain de leur pays d'origine. Cependant, certains pays d'Europe connaissent une forte baisse de leur population active, en particulier de leur population qualifiée, en raison d'une forte émigration, ce qui réduit la croissance potentielle de ces pays et pose un problème d'incitation à former une main d'œuvre dont les compétences vont profiter à d'autres pays, et ceci même si les migrants envoient une partie de leurs revenus à leur pays d'origine⁴⁴.

On considère généralement que l'immigration intra-communautaire a un impact positif sur l'économie et les finances

³⁹ Selon la Commission européenne, les coûts de mise en conformité fiscale pour les entreprises opérant dans l'Union européenne diminueraient de 0,7 milliard d'euros par an, voir Commission européenne (2011) : « Questions et réponses sur l'ACCIS », *Note de la Commission européenne*, n° 11/171, 16 mars 2011.

⁴⁰ Voir C. Fuest (2008) : « The European Commission's Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base », *Oxford Review of Economic Policy*, n° 24, pp. 720-739.

⁴¹ Directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 relative à un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés associées d'États membres différents.

⁴² En effet, certains pays de l'Union européenne n'imposent pas les redevances versées à des pays hors Union européenne, qui peuvent être des paradis fiscaux.

⁴³ Voir Finke K., C. Fuest, H. Nusser et C. Spengel (2014) : « Extending Taxation of Interest and Royalty Income at Source: An Option to Limit Base Erosion and Profit Shifting? », *ZEW Disc Paper*, n° 14-073.

⁴⁴ Par exemple, les travailleurs polonais vivant en Allemagne envoient chaque année environ 2 milliards d'euros de transferts à la Pologne, soit 0,5 % du PIB polonais. La proportion est équivalente pour les portugais vivant en France, cf. Eurostat (2016) : *Virements nets des travailleurs et rémunération des salariés*.

publiques des pays d'accueil, du fait notamment de l'âge des travailleurs migrants et de leur participation au marché du travail⁴⁵. Bien que des fraudes et des abus existent, l'accusation de « tourisme social » ne semble pas constituer un phénomène majeur. Premièrement, plus de 60 % des migrants intra-Union européenne travaillent et la tendance est à l'augmentation ces dernières années. Cette proportion est proche du taux global d'emploi de l'UE-28, qui en 2015 était de 70 % pour la population âgée de 20 à 64 ans. Deuxièmement, 79 % des immigrés sans emploi vivent dans des ménages économiquement actifs et 64 % ont déjà travaillé dans le pays d'accueil. Troisièmement, les immigrés intra-Union européenne reçoivent en moyenne moins de prestations d'invalidité et chômage que les travailleurs nationaux⁴⁶. Les travaux empiriques mesurant l'impact de la générosité des systèmes de protection sociale sur les compétences des immigrés ont conduit à des résultats mitigés⁴⁷.

L'une des raisons pour lesquelles le « tourisme social » semble peu développé est l'absence de droit inconditionnel de séjour dans un pays d'accueil pour les citoyens de l'Union européenne avant cinq années consécutives de résidence légale. Durant cette période, un pays peut demander à une personne de quitter le territoire si elle ne dispose d'aucun moyen de subvenir à ses besoins ou si ses perspectives d'emploi sont faibles⁴⁸. Ainsi, sur cette période de cinq ans, en vertu de la législation de l'Union européenne, un pays détient encore un périmètre d'action pour réprimer les abus. Après cinq ans consécutifs de résidence, les résidents nationaux et étrangers ont les mêmes droits et un pays ne peut plus expulser un ressortissant européen (encadré 2). Pourtant, si les principes fondamentaux du droit communautaire sont plutôt clairs et simples, des interprétations divergentes peuvent apparaître sur des cas individuels entre les États membres et la Cour de Justice européenne.

Le principe général régissant la mobilité de la main d'œuvre dans l'Union européenne devrait être celui de la neutralité des systèmes de protection sociale, de telle sorte que les opportunités d'emploi soient la motivation principale des migrations des travailleurs pour raisons économiques. Le système de protection sociale ne devrait donc ni encourager ni décourager la mobilité de la main d'œuvre. Or, cette neutralité n'existe pas aujourd'hui. Par exemple, un travailleur ayant perdu son emploi recevra des indemnités chômage pendant une période différente selon qu'il cherche un emploi dans le

2. Liberté de circulation pour les citoyens de l'Union européenne : principes et mise en œuvre

Le droit communautaire distingue trois catégories de personnes en matière de liberté de circulation : les travailleurs, les inactifs et les demandeurs d'emploi. Chaque catégorie bénéficie de droits de résidence et d'accès aux prestations sociales différenciés. Un travailleur dispose d'un droit de séjour et peut bénéficier des mêmes avantages sociaux qu'un ressortissant. Durant les trois premiers mois dans le pays, une personne inactive peut se voir refuser l'accès aux prestations sociales.

Après trois mois et jusqu'à cinq ans, un non-travailleur a le droit de séjourner dans un pays s'il peut prouver une affiliation à une couverture maladie et avoir suffisamment de moyens pour subvenir à ses besoins. Cette condition ne s'applique pas au demandeur d'emploi, mais pour conserver son droit de résidence, celui-ci doit pouvoir démontrer qu'il est à la recherche active d'un emploi et qu'il a de bonnes chances d'en obtenir un. Il y a bien entendu un certain degré de jugement quant au respect de ces deux conditions. Pourtant, le principe fondamental est que la liberté de résidence n'est pas inconditionnelle. Un État membre peut demander à un chômeur, qui ne cherche pas activement un emploi ou qui a peu de chances d'en trouver un, de quitter le pays. Un État membre peut aussi refuser le droit de résidence à une personne inactive si elle fait peser une charge déraisonnable sur le système social. Il existe certaines divergences sur ce que cela signifie en pratique entre certains États membres et la Cour de Justice européenne, mais le Royaume-Uni et l'Autriche ont légalement mis en place un « test de droit de résidence » pour vérifier dès le début si la personne dispose des ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins ou de chances suffisantes de trouver un emploi.

pays où il a été précédemment employé ou dans un autre pays de l'Union européenne (dans ce dernier cas, la prestation est limitée à trois mois, payée par le pays où il a été précédemment employé, selon le principe du « maintien » des droits). À l'inverse, un travailleur qui, ayant perdu son emploi dans un pays, se déplace dans un autre pays et y travaille pendant une courte période avant de devenir chômeur, peut demander une « totalisation » de ses cotisations et recevoir

⁴⁵ Voir Eurofound (2015) : *Social Dimension of intra-EU Mobility: Impact on Public Services*, Office des publications de l'Union européenne ; Juravle *et al.*, *op. cit.* Dans le cas du Royaume-Uni, Dustmann et Frattini (2013) estiment que les immigrants de l'Espace économique européen ont contribué à hauteur de 20 milliards de livres sterling supplémentaires aux finances publiques par le biais des impôts, par rapport à ce qu'ils ont reçu en termes de prestations et services publics entre 2000 et 2011. Voir Dustmann C. et T. Frattini (2014) : « The Fiscal Effects of Immigration to the UK », *The Economic Journal*, vol. 124, Feature Issue, pp. F593-F643. L'impact fiscal de l'ensemble de l'immigration (y compris de pays non membres de l'EEE) est plus mitigé. Les pays dont l'État providence est généreux et ceux qui attirent des personnes peu qualifiées peuvent perdre sur le plan fiscal, du moins à court et à moyen terme, voir OCDE (2013) : *Perspectives des migrations internationales*, chapitre 3, OECD Publishing.

⁴⁶ Ces chiffres proviennent de Juravle C., T. Weber, E. Canetta, E. Fries Tersch et M. Kadunc (2013) : *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*, Rapport pour la Commission européenne. Voir aussi Medgyesi M. et P. Poloskei (2014) : « Access of Mobiles EU Citizens to Social Protection », *DG Employment Research Note*, n° 10/2013.

⁴⁷ Voir Razin A. et J. Wahba (2011) : « Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 117, n° 2, pp. 369-402.

⁴⁸ Voir article 14(1) de la Directive 2004/38/EC et article 14(4) lit. b de la Directive 2004/38/EC ainsi que Wollenschläger F. et J. Ricketts (2014) : « Jobseekers' Residence Rights and Access to Social Benefits: EU Law and its Implementation in the Member States », *Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union*, n° 7, janvier.



ensuite des prestations de chômage payées uniquement par le dernier pays visité, en dépit de la courte période travaillée.

Une neutralité totale de l'assurance-chômage est probablement hors d'atteinte. Une contrainte importante dans ce domaine est le lien entre le versement des allocations et la recherche active d'emploi, qui doit être étroitement surveillée par un service d'emploi unique. La neutralité pourrait cependant être améliorée de plusieurs façons. Tout d'abord, le principe du maintien des droits pourrait être étendu à la même durée que celle dont une personne aurait bénéficié en restant dans le pays de l'emploi précédent. Afin de vérifier que le demandeur d'emploi continue de rechercher activement un emploi dans le nouveau pays de résidence, le service d'origine devrait alors maintenir des contacts (à distance) réguliers avec le demandeur d'emploi ou déléguer son accompagnement au service public d'emploi du pays de résidence de la personne. Ensuite, la totalisation des cotisations d'assurance chômage pourrait s'accompagner de transferts annuels entre les services d'assurance chômage des différents États membres de manière à compenser les différences de coûts liés aux déplacements de demandeurs d'emploi. Pour simplifier ces transferts, une plate-forme de compensation pourrait être établie au niveau européen.

Recommandation 8. Rendre l'assurance-chômage plus neutre vis-à-vis des migrations intracommunautaires en maintenant intégralement les droits lors d'un changement de pays de résidence au sein de l'Union européenne et en instaurant des compensations transnationales pour les coûts engendrés par le principe de totalisation.

La proposition faite par la Commission européenne en décembre 2016⁴⁹ va dans ce sens avec, premièrement, la prolongation de trois à six mois de la durée minimale de maintien des prestations de chômage lorsqu'un demandeur d'emploi se déplace dans un autre pays de l'Union européenne et, deuxièmement, une période minimale de trois mois d'activité dans un État membre donné avant qu'un travailleur puisse demander la « totalisation » de ses droits⁵⁰. Sur le premier point, nous pensons

⁴⁹ Commission européenne (2016) : *Proposition de règlement modifiant le règlement n° 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004*, COM (2016) 815 final, 13 décembre.

⁵⁰ La Commission propose également que les allocations chômage pour les travailleurs transfrontaliers soient payées par l'État membre de l'emploi le plus récent plutôt que par le pays de résidence avec remboursement par le pays d'emploi.

⁵¹ Voir García-Peñalosa et Wasmer (2016), *op. cit.*

que l'objectif devrait être un maintien intégral des droits, à condition qu'une coordination plus étroite puisse être organisée entre les services nationaux d'emploi. Quant au second point, bien que la période minimale d'emploi élimine toute une catégorie d'abus, des transferts doivent être organisés entre États membres si la totalisation est plus fréquente dans un pays que dans d'autres.

Pour ce qui est des retraites, le principe de totalisation s'applique actuellement : les périodes d'emploi accomplies dans différents pays de l'Union européenne au cours d'une carrière sont prises en compte dans le calcul des droits de retraite. Malheureusement, le régime ne couvre pas les pensions dites professionnelles, sauf lorsqu'elles résultent d'obligations d'assurance⁵¹. Surtout, l'information sur les retraites est diffusée de manière séparée dans les différents pays de résidence, de sorte qu'il est difficile pour un travailleur d'obtenir des informations sur sa (future) pension totale avant de prendre effectivement sa retraite. Un travailleur de l'Union européenne devrait pouvoir accéder à une plate-forme européenne présentant ses droits de retraite individuels de manière globale (en intégrant les périodes d'emploi dans tous les pays de l'Union européenne), en fonction des différents systèmes de retraite nationaux qui resteraient séparés.

Recommandation 9. Améliorer l'information sur les droits de retraite en centralisant les informations personnelles sur une plate-forme unique.

Les différents éléments développés dans cette *Note* suggèrent que l'Union européenne peut progresser en termes de croissance et d'équité. En particulier, les nouvelles technologies de l'information offrent la possibilité de relancer la croissance de la productivité et de rendre l'intégration européenne plus « équitable » en réduisant les possibilités d'évitement fiscal ou social et en instaurant des systèmes de protection sociale plus neutres dans le cas des migrations intracommunautaires. Cependant, ces bénéfices viendront au prix de réformes institutionnelles ambitieuses afin de moderniser les administrations et les agences publiques des pays membres. ●



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Kevin Beaubrun-Diant
Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos

Assistante de recherche

Amélie Schurich-Rey

Membres Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,
Olivier Bargain, Agnès Bénassy-Quéré,
Stéphane Carcillo, Anne-Laure Delatte, Élise Huillery,
Étienne Lehmann, Yannick L'Horty, Philippe Martin,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Farid Toubal,
Natacha Valla, Reinhilde Veugelers

Correspondants

Dominique Bureau, Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique

ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47