

## Étude économique de l'Union européenne, 2009

**Comment l'Europe peut-elle revenir à une croissance durable ?**

**Quelles sont les mesures en cours pour améliorer la réglementation financière ?**

**Comment renforcer la politique de l'innovation ?**

**Comment faire pour accroître les pressions concurrentielles ?**

**Le passage à une économie sobre en carbone se traduit-il par un rapport coût-efficacité satisfaisant ?**

**La réforme du marché de l'énergie créera-t-elle un marché de l'énergie unique et sûr ?**

**Que faire pour élargir l'accès des pays tiers aux marchés européens ?**

**Comment améliorer davantage la politique agricole ?**

### Résumé

L'Union européenne affronte de graves défis en raison de la crise financière et de la pire récession mondiale depuis 50 ans. La Communauté a réagi à la crise de façon anticipative, conformément au cadre général d'action prévu par le Plan européen pour la relance économique. Des mesures ont été prises pour stabiliser les marchés de capitaux et soutenir l'économie. Un programme ambitieux de réforme des services financiers est en cours pour améliorer la réglementation et la surveillance macro- et microprudentielle et la BCE a fortement abaissé son taux directeur.

Il est essentiel que les mesures publiques destinées à soutenir l'activité économique durant la crise ne compromettent pas les perspectives de reprise et ne menacent pas le marché unique, et le cas échéant, certaines mesures devront être retirées dès que l'activité économique reprendra. Les mesures budgétaires devraient en principe offrir un double avantage : atténuer l'impact de la récession sur la production et l'emploi et induire des retombées à long terme. Les réformes structurelles devront être accélérées dans les prochaines années pour contribuer à éviter de nouvelles crises financières, renforcer la résilience aux chocs économiques négatifs et améliorer à la fois les perspectives de croissance à long terme et la viabilité à long terme des finances publiques.

**Renforcer l'innovation.** En dépit de nombreuses initiatives des pouvoirs publics, la recherche et l'innovation en Europe restent à la traîne par rapport aux États-Unis et au Japon. Un marché du travail intégré pour les chercheurs, un brevet communautaire et un Système unifié de règlement des litiges en matière de brevets aideraient à stimuler l'innovation. Éliminer les obstacles au financement de l'innovation et encourager la coopération dans la recherche amélioreraient l'application pratique des résultats de la recherche et accéléreraient leur diffusion. De nouveaux indicateurs des produits de l'innovation devraient être élaborés pour affiner la conception et l'évaluation des politiques dans ce domaine, y compris en ce qui concerne l'enseignement.

**Consolider le marché unique.** Le programme de marché unique a déjà eu des retombées bénéfiques à long terme, mais il est possible de faire plus pour renforcer les pressions concurrentielles. La Directive sur les services doit être appliquée en temps opportun et de manière efficace, et des mesures devraient être prises pour assurer une mise en œuvre convenable des règles du marché unique. Il est possible de stimuler davantage la concurrence dans le secteur des services financiers, sur les marchés de l'énergie et dans les industries de réseau, tandis que des efforts continus s'imposent pour simplifier les réglementations et améliorer l'évaluation des projets de politiques.

**Mettre en œuvre la politique énergétique et la transition à une économie sobre en carbone.** L'Europe est en train de prendre d'importantes initiatives pour devenir une économie sobre en carbone. Les politiques mises en place pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, promouvoir les technologies peu polluantes et diminuer la consommation d'énergie devraient s'employer principalement à corriger les carences réelles des marchés

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de l'Union européenne pour 2009. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

et se montrer flexibles pour faire face aux mutations économiques et technologiques futures. Une libéralisation plus rapide des marchés européens de l'électricité et du gaz est indispensable pour développer la concurrence, améliorer la sécurité énergétique et adresser des signaux de prix plus clairs par le biais du système communautaire d'échange de quotas d'émission. En ce qui concerne la politique énergétique extérieure, il importe que l'Union parle d'une seule voix.

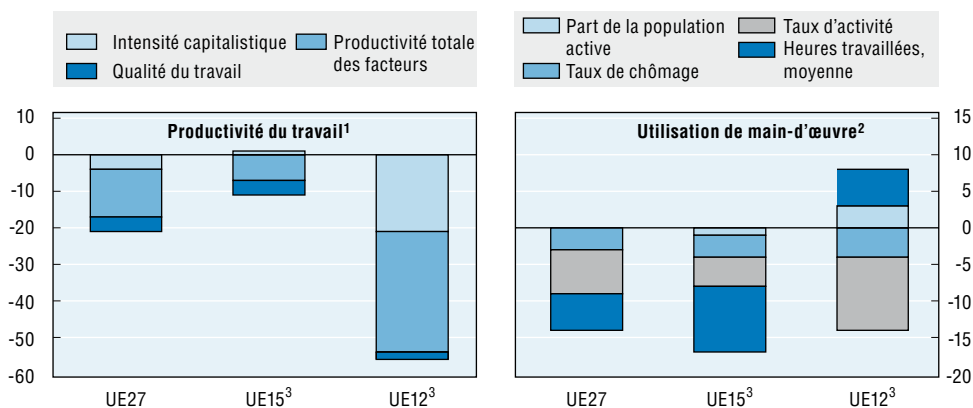
**Améliorer davantage l'accès des pays tiers aux marchés européens.** L'UE doit continuer de s'opposer à la montée du sentiment protectionniste et de militer pour la libéralisation mondiale des échanges. Des réductions de droits de douane adresseraient un puissant message de libre-échange au reste du monde tout en améliorant le bien-être des consommateurs. Les règles d'origine figurant dans les accords commerciaux préférentiels conclus par l'UE pourraient être simplifiées davantage, les seuils de contenu local pourraient être abaissés, en particulier pour les pays en développement, et il conviendrait que ces dispositions soient pleinement compatibles avec les objectifs de l'UE en matière de commerce et de développement. Des réformes récentes ont atténué les distorsions de la Politique agricole commune. Le soutien devrait être davantage découplé de la production, et les paiements devraient être mieux ciblés, de manière à atteindre les objectifs de soutien des revenus et à encourager la fourniture de biens publics, notamment par une amélioration de l'environnement rural. ■

### Comment l'Europe peut-elle revenir à une croissance durable ?

L'Union européenne est confrontée à de graves défis du fait de la crise financière et de la grave récession qui sévissent à l'heure actuelle. L'économie européenne a été durement affectée par les turbulences financières en cours et par la récession profonde et synchronisée de l'économie mondiale qui l'accompagne, compte tenu de l'étroitesse des liens commerciaux et financiers entre les économies européennes et entre l'Europe et le reste du monde. La production devrait baisser de 4 % environ cette année, ce qui constitue la pire récession de l'après-guerre en Europe. Les mesures prises par les banques centrales, les gouvernements des États membres, la Commission et d'autres institutions de l'UE ont stabilisé les marchés de capitaux et étayé l'économie. Il convient d'éviter que ces actions publiques ne compromettent les perspectives d'une reprise ultérieure ou ne menacent le marché unique. La récession elle-même se soldera par de lourdes pertes de capacités dans l'économie européenne, s'ajoutant aux pressions sur les perspectives de croissance à long terme qui émaneront du vieillissement démographique ; de surcroît, elle a stoppé la progression vers les objectifs de la Stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi.

### L'ORIGINE DE L'ÉCART DE PIB PAR HABITANT

Écart par rapport aux États-Unis en points de pourcentage



1. PIB par heure travaillée.

2. Nombre total d'heures travaillées par habitant.

3. L'UE15 désigne les États membres de l'Union avant 2004. L'UE12 désigne les nouveaux États membres de l'Union depuis 2004.

Source : Mourre, G. (2009), « What Explains the Differences in Income and Labour Utilisation and Drives Labour and Economic Growth in Europe? – A GDP Accounting Perspective », *Économie européenne, Economic Papers* 354, janvier.

Les réformes entreprises depuis 2005 dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne ont aidé l'UE à améliorer la résilience de son économie. Ces résultats peuvent être attribués à la refonte de la Stratégie en 2005 laquelle a été marquée par l'introduction de mécanismes de « gouvernance » clairs. Il y a aussi eu des améliorations de la situation budgétaire de nombreux pays, ce qui a permis un effort budgétaire coordonné pour soutenir la demande et stimuler la confiance dans le cadre du plan de relance de l'UE. Toutefois, la rapidité et la profondeur des réformes varient encore selon les États membres. On peut y remédier en améliorant davantage la gouvernance, ce qui susciterait une plus grande adhésion et une réponse substantielle des États membres à ces recommandations. Dans la perspective de la révision prochaine de la Stratégie de Lisbonne pour l'après 2010, l'un des grands objectifs de l'UE devrait être de s'attaquer à ces « disparités de résultats ». Les réformes structurelles demeurent indispensables pour l'économie européenne, et la Stratégie de Lisbonne devra veiller à l'accélération et à l'approfondissement des réformes, limitant ainsi les effets à moyen terme de la crise sur le potentiel de production.

La présente *Étude* passe en revue les évolutions récentes et les mesures adoptées en réponse à la crise économique et financière. Elle recense ensuite quelques-uns des principaux défis de politique structurelle que l'économie européenne devra relever dans les prochaines années. Il faut notamment renforcer la performance sur le front de l'innovation, consolider le marché unique, réaliser la transition à une économie sobre en carbone et ouvrir davantage les marchés européens au reste du monde.

La crise pose d'importants défis aux décideurs européens, qui doivent agir sans tarder pour ranimer les marchés de capitaux et amortir l'impact de la récession sur la demande et l'emploi. Des actions au niveau de l'UE se sont révélées également nécessaires pour fournir un soutien financier supplémentaire à certains États membres, confrontés à des difficultés économiques et financières considérables depuis le début de la crise financière. Les défis à court terme pour les décideurs européens se trouvent amplifiés par l'obligation de poursuivre la mise en œuvre des réformes structurelles qui contribueront à empêcher de futures crises financières, à accroître la résilience face aux chocs économiques négatifs et à améliorer à la fois les perspectives de croissance à long terme et la viabilité à long terme des finances publiques, dans le contexte du vieillissement démographique.

La Commission a pour mission centrale de surveiller et coordonner les mesures prises par les États membres en réponse à la crise économique et de veiller à ce qu'elles soient efficacement appliquées. Le Plan européen pour la relance économique, qui a conjugué des mesures de court terme à une accélération des réformes structurelles énoncées dans les recommandations faites aux différents pays dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, a constitué une réponse bienvenue à la crise. Le soutien total apporté à la demande par les États membres et les autorités européennes s'élèvera à environ 5 % du PIB de l'UE en 2009 et en 2010. Les mesures budgétaires discrétionnaires de ces deux années représentent au total 1.8 % du PIB, venant amplifier l'effort important de relance découlant des stabilisateurs budgétaires automatiques relativement puissants de l'UE. Les réformes structurelles antérieures et, en particulier, l'assainissement budgétaire dans les périodes fastes, ont permis à la plupart des États membres d'entreprendre des plans de relance budgétaires dans le cadre du Plan européen. Les mesures prises pour étayer le secteur financier et les aides directes de la Commission et d'autres organismes européens constituent, elles aussi, des initiatives de soutien. De nouvelles actions pourraient être annoncées par les États membres qui disposent de marges de manœuvre suffisantes. Toutefois, compte tenu des engagements éventuels liés à l'opération de sauvetage du secteur financier et des engagements implicites relatifs au vieillissement démographique, l'espace dont dispose la politique budgétaire s'est rétréci dans toute l'UE. Dans certains États membres, cet espace a été pratiquement épuisé en raison des niveaux déjà élevés du déficit budgétaire et de la dette publique, lesquels se traduisent par un creusement des écarts de taux d'intérêt sur les obligations publiques. Il est crucial que la Commission et le Conseil, s'appuyant sur le Pacte de stabilité et de croissance, veillent à ce que les États membres mettent en œuvre des plans clairs et crédibles d'assainissement des finances publiques.

L'expérience acquise montre que les réformes structurelles génératrices de croissance sont souvent lancées en temps de crise économique. Mais elles doivent être élaborées avec soin pour offrir des avantages à long terme et non un simple palliatif à court terme. Le Plan européen pour la relance économique associe à juste titre des mesures de court terme à des réformes structurelles en vue d'atteindre les objectifs à moyen terme de

l'Union. En particulier, il est indispensable que les mesures visant à soutenir les emplois et les entreprises à l'échelon local ne compromettent pas le marché unique européen et n'entraient pas l'accès des pays tiers à l'Espace économique européen. La Commission est déjà rapidement intervenue contre les mesures qui favorisent certains sous-groupes d'entreprises et qui enfreignent les principes du marché unique, et elle devra continuer de le faire. La Commission doit aussi veiller à ce que les aides d'État à durée limitée et les autres mesures de soutien budgétaire soient promptement retirées au moment opportun dès la reprise de l'économie.

Néanmoins, l'assouplissement budgétaire en cours dans de nombreuses économies européennes offre l'occasion de faciliter quelques réformes structurelles utiles. Des investissements judicieux dans les infrastructures (notamment le réseau large bande) et dans les nouvelles technologies peu polluantes offriront des retombées bénéfiques à long terme du côté de l'offre et dans le domaine de l'environnement, tout en stimulant l'activité à court terme. Le recours à des programmes actifs du marché du travail, le développement de compétences et leur meilleure adaptation aux besoins du marché, la réduction des cotisations de sécurité sociale et l'aide aux ménages à faible revenu amortiront l'impact de la récession sur les marchés du travail et adouciront les ajustements nécessaires qui résulteront des autres réformes structurelles. Le maintien, voire l'accroissement, de l'investissement dans l'éducation et la formation constitue un levier pour supporter et surmonter les épreuves de la récession, ce qui contribuera à faire en sorte que la main-d'œuvre conserve et améliore ses compétences et que les gens soient bien armés pour saisir les opportunités qui se présenteront une fois la crise terminée. La Commission doit continuer de jauger l'efficacité de ces mesures, de formuler des orientations pour la conception des politiques et de faciliter l'échange d'expériences dans ce domaine. ■

### Quelles sont les mesures en cours pour améliorer la réglementation financière ?

Alors que la plupart des segments du marché des capitaux sont désormais bien intégrés, la surveillance financière est restée une fonction essentiellement nationale. Cela peut nuire au marché unique des services financiers et accroître les probabilités que des risques financiers liés aux activités menées à l'échelle de l'UE par des établissements transnationaux d'importance systémique ne soient pas détectés et ne fassent pas l'objet de mesures correctrices. En outre, ce dispositif complique la gestion et le règlement des crises financières, comme l'a révélé la crise actuelle. Au début de 2009, le Groupe de Larosière a formulé des propositions en vue d'améliorer le système européen de surveillance financière, y compris : i) des mesures en vue de créer un Conseil européen du risque systémique (CERS) chargé de surveiller la stabilité de l'ensemble du système financier et, ii) en ce qui concerne le contrôle des différents établissements financiers, un Système européen de surveillance financière (SESF) composé des trois autorités européennes de surveillance (AES) qui remplacent les trois comités existants à trois niveaux et travaillant en tandem avec les autorités nationales de surveillance financière. Le CERS centraliserait et analyserait toutes les informations relatives à la stabilité financière, et un mécanisme d'alerte sur le risque macroprudentiel serait mis en place. La création du Système européen de surveillance financière représenterait une réforme évolutive. Dans des cas clairement précisés dans la législation communautaire, les autorités européennes de surveillance disposeraient des moyens d'assurer une application cohérente du droit communautaire, y compris le pouvoir de régler les différends entre autorités de contrôle nationales. Ils se verraient aussi attribuer la responsabilité de l'agrément et du contrôle de certaines entités de dimension paneuropéenne, comme les agences de notation. Cela devrait permettre de mieux concilier les intérêts des organismes de tutelle du pays d'origine et du pays d'accueil et de mieux prendre en compte l'impact communautaire des activités transnationales. Avec le CERS, on devrait avoir plus de chances de détecter rapidement les risques systémiques et d'intervenir en conséquence. En mai 2009, la Commission a publié une Communication développant les recommandations du Groupe de Larosière. L'intention de la Commission est de présenter toutes les propositions législatives nécessaires dans le courant de l'automne 2009. Il est essentiel que les pouvoirs et l'indépendance qu'il est prévu d'attribuer aux nouvelles autorités soient retenus dans les propositions législatives.

La Commission a annoncé de nouvelles mesures pour combattre la crise financière et a présenté un ambitieux programme de réforme des services financiers. Fondées sur les précédentes feuilles de route, de nombreuses mesures ont été adoptées, y compris une Règlementation sur les agences de notation et une révision de la Directive sur l'adéquation des fonds propres (DAFP). En outre, la Commission a indiqué comment elle

entend appliquer les règles sur les aides d'État aux programmes de soutien public et à l'aide individuelle aux institutions financières, publié des orientations sur les mesures de traitement des actifs compromis, et présenté des propositions pour l'établissement de normes réglementaires et prudentielles concernant les gérants de fonds alternatifs. De nouvelles révisions de la DAFP seront proposées en octobre 2009. Lors des modifications de la réglementation, il ne faudra pas oublier qu'une réglementation inutile ou mal conçue risquerait d'entraver le fonctionnement des marchés de capitaux et d'aggraver l'instabilité. Pour le court terme, il convient de répondre aux craintes selon lesquelles l'ampleur du problème des actifs dépréciés n'a pas été pleinement reconnue et les banques ne sont pas suffisamment capitalisées pour faire face à une nouvelle détérioration de la situation économique. ■

### Comment renforcer la politique de l'innovation ?

En 2000, le programme de Lisbonne prévoyait l'engagement de faire de l'Europe l'économie du savoir la plus dynamique et la plus compétitive du monde. Renforcer l'investissement dans le savoir et l'innovation est aujourd'hui l'une des quatre priorités de la stratégie de Lisbonne renouvelée. En 2006, la Commission a défini une stratégie d'innovation de grande envergure, et les États membres se sont engagés à créer un Espace européen de la recherche intégré d'ici à 2020. Une attention croissante est maintenant accordée au concept de « créativité », même si celui-ci n'a pas encore été clairement défini ou mesuré.

En dépit de la vaste panoplie de mesures qui ont été prises, les progrès se sont révélés lents jusqu'ici, la recherche et l'innovation restant à la traîne par rapport aux États-Unis et au Japon. L'objectif de porter les dépenses de recherche-développement (R-D) à 3 % du PIB d'ici 2010 ne sera pas atteint dans l'ensemble de l'UE, et il est peu probable qu'il le soit dans un avenir assez rapproché. Cet objectif a servi de référence agrégée pour encourager les actions publiques au cours de la décennie écoulée, mais il n'est pas certain qu'on doive le conserver en tant que tel, car il dépend en grande partie d'initiatives du secteur privé et tend à mettre l'accent sur les intrants du processus d'innovation plutôt que sur les produits de l'innovation et leur utilisation. Les États membres ont déjà fixé leurs propres objectifs spécifiques dans le cadre de leurs programmes nationaux de réforme. En outre, la connaissance du processus d'innovation évolue, les innovations non technologiques et les innovations en libre accès (logiciels libres, par exemple) prenant une plus grande importance tandis que les efforts de recherche sont plus susceptibles d'impliquer une coopération transfrontalière. Tous ces facteurs modifient le lien entre les efforts nationaux de R-D et les résultats de l'innovation. La Commission prend des mesures pour améliorer les informations statistiques disponibles sur les activités innovantes et créatrices, et recourir davantage aux mesures de l'innovation fondées sur les résultats, permettant ainsi l'élaboration de politiques d'innovation s'appuyant sur une base de connaissance plus adaptée. Le soutien apporté à la R-D par les États membres devrait à tout le moins être maintenu durant la récession actuelle.

L'amélioration des méthodes de mesure serait aussi une étape importante vers une meilleure évaluation de l'efficacité des politiques d'innovation menées par la Commission. Il faut féliciter la Commission d'avoir mis en place rapidement un soutien à l'innovation. Les initiatives politiques sont liées entre elles par la vision du futur Espace européen de la recherche (EER) et une stratégie d'innovation diversifiée. Mais il faut fixer des priorités entre les initiatives et mieux quantifier l'importance de chacune au regard des différences entre pays dans le domaine de l'innovation. Les mesures adoptées reflètent le sentiment qu'il faut disposer de conditions-cadres favorables, par exemple des marchés de produits et de capitaux performants et une offre appropriée de ressources humaines pour la science et la technologie. Faute de quoi, l'efficacité des initiatives spécifiques liées à l'innovation et des efforts pour stimuler la demande d'innovations risque d'être limitée. Une mesure plus précise des résultats de l'innovation aiderait à évaluer les programmes de recherche financés par la Commission. La Commission devrait en outre prendre de nouvelles mesures pour améliorer la mise au point et l'utilisation de méthodes et de techniques communes d'évaluation pour tous les programmes d'innovation.

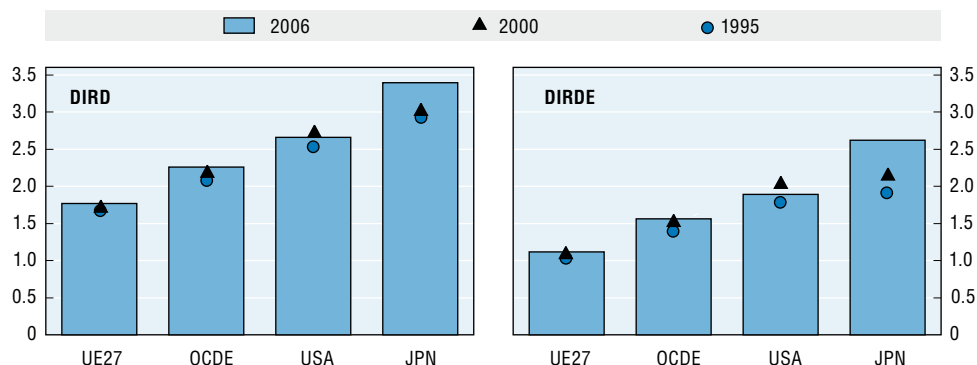
Les améliorations des conditions-cadres de l'innovation et les progrès vers la création d'un espace de la recherche intégré faciliteront la libre circulation du savoir par-delà les frontières nationales (« cinquième liberté »). Il sera important de mettre en place un marché du travail totalement intégré pour les chercheurs, un brevet communautaire et un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets. La Commission s'emploie

déjà à améliorer les politiques d'éducation et de formation afin d'accroître l'offre à long terme des ressources humaines dans le domaine de l'innovation et la technologie. Mais ces ressources restent plus limitées dans l'UE qu'ailleurs, et une part importante des diplômés d'université, docteurs et chercheurs post-doctorat obtenant leur diplôme en Europe émigrent pour travailler ailleurs. L'orientation internationale des chercheurs européens devrait, en principe, renforcer l'afflux de connaissances vers l'économie de l'UE. Toutefois, il faut prendre des mesures pour améliorer la circulation des chercheurs ressortissants ou non de l'UE. La Commission a lancé le Partenariat européen pour les chercheurs et devrait veiller à ce que les actions prioritaires soient menées en temps voulu d'ici à la fin de 2010. Certaines de ces mesures incombent aux États membres, mais la Commission peut faire en sorte que les postes de recherche financés sur fonds publics et les bourses de recherche soient ouverts à des ressortissants qualifiés de tous les États membres, et que les chercheurs aient la possibilité de transférer leurs bourses de recherche hors des frontières nationales lorsqu'ils changent d'emploi. Il convient de supprimer les obstacles à la mobilité à court terme liés aux systèmes nationaux de retraite et de sécurité sociale. Un système de Carte bleue européenne doit être mis en place pour encourager les entrées de migrants hautement qualifiés en simplifiant les procédures de demande, sous réserve que ces travailleurs aient une expérience suffisante et une offre d'emploi assortie d'un salaire supérieur à un certain seuil. Cette initiative est très pertinente, mais ses effets immédiats ne seront sans doute pas importants, d'autant que la Carte bleue européenne ne donnera pas droit à la résidence permanente et que les États membres conservent le droit de fixer des quotas pour limiter le nombre de cartes émises. Il sera important de suivre l'impact de ce dispositif et d'explorer les extensions possibles des droits accordés aux titulaires de la Carte bleue européenne pour mieux promouvoir la mobilité.

Le système de brevet européen, et donc les marchés transnationaux de la technologie et du savoir, sont actuellement fragmentés. La protection par un brevet peut être obtenue dans de multiples pays européens au moyen d'un « brevet européen » de l'Office européen des brevets. Mais ces brevets nécessitent une validation par les offices nationaux des brevets, ce qui suppose souvent qu'ils soient traduits dans une autre langue. De plus, le « brevet européen » fait l'objet de recours devant les tribunaux nationaux. Par conséquent, dans de nombreux pays européens, les coûts de validation et de maintien d'un brevet sont beaucoup plus élevés qu'aux États-Unis ou au Japon, la charge étant particulièrement lourde pour les petites et moyennes entreprises. Afin d'alléger ces coûts, il faudrait mettre en place un système simplifié, avec un « brevet communautaire » unique qui serait automatiquement valable dans tous les États membres et un tribunal central chargé des litiges devrait être établi pour les brevets tant européens que communautaires.

Le marché du capital à haut risque, notamment le capital-investissement et le capital-risque, joue un rôle important dans le financement de l'innovation, surtout pour les jeunes entreprises innovantes, mais il est insuffisamment développé en Europe. Dans le cadre du Plan européen pour la relance économique, la Commission et d'autres organes communautaires ont donc pris des mesures pour que le financement de ces entreprises soit maintenu pendant la récession actuelle. À terme, la Commission devra poursuivre les

#### DÉPENSES INTÉRIEURES BRUTES DE R-D (DIRD) ET CELLES DU SECTEUR DES ENTREPRISES (DIRDE) En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2008), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2008/2.

programmes visant à éliminer les obstacles à l'apport transnational de capital-risque. Elle devrait accroître l'efficacité de la conception et de l'application des politiques d'innovation, en supprimant les chevauchements entre les multiples programmes communautaires qui offrent des crédits à l'innovation, en recherchant les synergies inexploitées et en réduisant le coût actuellement élevé des demandes de subventions de recherche.

Les activités d'innovation impliquent de plus en plus une coopération entre différents groupes. Pourtant, il ressort des enquêtes européennes sur l'innovation que les organismes publics de recherche ne sont une source cruciale d'information que pour un nombre relativement restreint d'entreprises. Cela pourrait signifier qu'il n'existe que quelques applications commerciales de la recherche fondamentale menée en Europe, mais il est plus probable que cela dénote des obstacles empêchant les entreprises d'être au courant des travaux menés dans les organismes de recherche financée sur fonds publics, ou d'avoir accès à ces travaux. En 2007, la Commission a publié des lignes directrices pour l'amélioration des liens entre les universités et instituts de recherche et les entreprises européennes, et elle va renforcer le rôle du Forum européen pour le dialogue université-entreprise. En 2008, elle a adopté une Recommandation concernant la gestion de la propriété intellectuelle dans les activités de transfert de connaissances et un code de bonne pratique destiné aux universités et aux autres organismes de recherche publics. Les règles de participation à des programmes communautaires de financement d'activités de R-D devraient être étendues de façon que tous les demandeurs soient tenus de soumettre des plans en vue de diffuser les résultats de leurs recherches dans le cadre de leurs projets. Il convient en outre d'envisager des modalités permettant à l'Union européenne de renforcer davantage les liens avec d'autres régions dans le domaine de la recherche et de l'innovation. ■

### Comment faire pour accroître les pressions concurrentielles ?

Le programme de marché unique a déjà eu de nombreuses retombées bénéfiques sur l'économie européenne et a amélioré les perspectives de croissance à long terme, en renforçant les pressions concurrentielles. Mais il faut aller beaucoup plus loin, surtout dans les secteurs de services et dans certaines industries de réseau. Selon les indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits, les réglementations dans ce domaine restent relativement strictes et les pressions concurrentielles sont plus faibles qu'elles ne devraient l'être. Le commerce intracommunautaire de biens et de services n'augmente qu'à un rythme modeste, et la convergence des prix entre les États membres s'est apparemment interrompue, exception faite des nouveaux États membres. Certaines réformes antérieures importantes n'ont pas encore été entièrement appliquées par les États membres. Le taux de transposition de la législation s'est amélioré, mais à la fin de 2008, on recensait 92 directives relatives au marché unique (6 % du total) qui n'avaient pas été intégralement transposées par tous les États membres à la date fixée. Certains de ces textes étaient en souffrance depuis plusieurs années. Il existe aussi de nombreux exemples de directives mal transposées ou mal appliquées. Au total, on comptait plus de 1 200 cas d'infraction à la fin de 2008. Il est difficile d'évaluer l'importance quantitative de ces infractions, mais des mesures doivent être prises pour en limiter le nombre. La Commission devrait s'employer activement à recenser les meilleures pratiques parmi les États membres, en particulier en ce qui concerne l'application des règles du marché unique et la coopération administrative sur les questions relatives au marché unique, et continuer d'appliquer les procédures pour infraction, le cas échéant.

La Directive sur les services devrait entraîner une nette amélioration de la concurrence, à condition d'être appliquée efficacement et dans les délais prévus, d'ici à la fin de 2009. Sa mise en œuvre est une tâche exigeante pour les États membres, car de nombreuses modifications législatives sont nécessaires, et de nouvelles procédures doivent être instaurées pour réduire les coûts administratifs et réglementaires. Les informations sur l'état d'avancement sont fragmentaires, mais il apparaît que certains États membres pourraient éprouver des difficultés à respecter la date butoir. La Commission formule déjà des conseils à l'intention des États membres, et elle a prévu de poursuivre cette collaboration dans le cadre d'un « exercice d'évaluation mutuelle » qui aura lieu avec les États membres en 2010. La Commission devra agir résolument et prendre des mesures de suivi si les États membres ne respectent pas les délais de transposition. Les évaluations de l'état du processus de transposition seraient facilitées par la création d'un site web centralisé contenant des informations à jour sur les mesures adoptées par les États membres.

De plus en plus, l'activité concernant le marché unique se focalisera probablement sur le suivi et la mise en œuvre, mais de nouvelles mesures doivent être prises pour éliminer les obstacles au commerce transnational de services financiers et assurer une libéralisation plus poussée des marchés énergétiques de l'UE. L'adoption de la troisième Directive postale témoigne de la volonté des États membres de l'UE d'ouvrir entièrement leurs marchés postaux d'ici à la fin de 2010 (avec la possibilité pour certains d'entre eux de reporter cette ouverture de deux ans supplémentaires au plus, ce délai concernant les 5 % restants du marché postal de l'UE). Il faut aussi agir dans les secteurs qui n'ont pas été visés jusqu'ici, par exemple les services portuaires. De plus en plus, la Commission devra réunir plus d'éléments à l'appui des initiatives concernant le marché unique et déterminer l'importance d'obstacles spécifiques en ce qui concerne la taille du marché et la croissance de la productivité. Faute de quoi, il sera impossible d'évaluer efficacement l'impact de la législation antérieure et le besoin de mesures de suivi. Les exercices de surveillance du marché récemment entrepris par la Commission sont une étape importante à cet effet.

L'environnement des entreprises peut être encore amélioré par des efforts continus visant à simplifier les formalités administratives résultant du droit communautaire. Des progrès considérables ont déjà été accomplis avec la mise en œuvre, depuis 2005, du programme Mieux légiférer, qui prévoit la simplification de plus de 130 réglementations. Un programme est désormais en place pour alléger les charges administratives d'environ 25 % d'ici à 2012. Il est important de le poursuivre activement, et de réaliser une très bonne évaluation *ex post* des mesures consécutives. On pourrait aussi faire davantage pour améliorer la qualité des évaluations d'impact *ex ante* des nouvelles propositions législatives. Les propositions de la Commission font toujours l'objet d'évaluations d'impact, mais celles-ci sont rarement réexaminées après les amendements effectués par le Parlement européen et le Conseil européen. Cela rend plus difficile une évaluation efficace des politiques adoptées en définitive. ■

### Le passage à une économie sobre en carbone se traduit-il par un rapport coût-efficacité satisfaisant ?

L'Europe prend d'importantes initiatives pour réussir la transition à une économie sobre en carbone et contribuer efficacement aux efforts mondiaux d'atténuation du changement climatique. La volonté de réduire l'empreinte carbone de l'Europe s'appuie sur des objectifs concrets : abaisser les émissions de gaz à effet de serre de 20 % à l'horizon 2020, porter la part de la consommation d'énergies renouvelables à 20 % à l'horizon 2020 et réduire la consommation d'énergie de 20 % à l'horizon 2020. Outre la nécessité de résorber l'écart entre le coût social et le coût privé des émissions de gaz à effet de serre, les mesures publiques doivent surmonter d'autres dysfonctionnements du marché, notamment les imperfections des marchés financiers, les coûts de surveillance et de mise en application ou les incitations au parasitisme. Il est impératif que les instruments choisis se montrent efficaces, corrigent de réelles carences du marché et soient assez flexibles pour faire face aux évolutions économiques et technologiques futures. Il faut éviter les mesures qui alourdissent inutilement le coût de la réduction des émissions de carbone. Dans l'ensemble, l'UE agit en ce sens, mais il est possible d'améliorer le dosage actuel des politiques. De l'avis général, les systèmes d'échange de quotas d'émission sont plus efficaces et plus équitables s'ils couvrent le plus grand nombre possible de secteurs de l'économie sous réserve d'un bon rapport coût-efficacité, et l'attribution de droits d'émission gratuits aux installations devrait avoir lieu, lorsque le coût de ces droits ne peut pas être répercuté et, lorsque le recours à des enchères pourrait par là-même aboutir à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans des pays tiers, dont les installations ne seraient pas soumises à des contraintes comparables en matière d'émissions de carbone. En principe, les incitations à la réduction des émissions devraient être alignées dans tous les secteurs de l'économie. L'UE devrait sérieusement envisager d'inclure tous les secteurs des transports dans le système d'échange de quotas d'émission lorsque c'est possible et judicieux. L'UE prévoit d'améliorer les modalités d'attribution des droits d'émission en recourant en partie aux enchères. Toutefois, seuls les secteurs rigoureusement identifiés comme présentant un risque significatif de fuite de carbone devraient continuer de recevoir des quotas gratuits jusqu'en 2020. Les seuils d'attribution de quotas gratuits aux secteurs exposés aux échanges ont été déterminés en l'absence d'études d'impact. Néanmoins, le risque de fuite de carbone fait l'objet d'une évaluation sur la base de critères quantitatifs et qualitatifs énoncés dans la Directive, et il y aura un réexamen après la conclusion d'un accord global complet sur l'action future à mener dans le domaine du changement climatique.

Bien qu'un soutien supplémentaire à la recherche, au développement et au déploiement de technologies peu polluantes puisse se révéler nécessaire pour pallier les carences du marché, de nombreux États membres offrent déjà des subventions généreuses au secteur des énergies renouvelables. Ces politiques risquent d'accroître le coût global de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier à court terme. Il existe un certain nombre de moyens permettant d'atteindre l'objectif de 20 % d'énergie renouvelable avec un rapport coût-efficacité maximal, y compris les solutions mises en œuvre avec la nouvelle directive sur les sources d'énergie renouvelable. À plus long terme, il faudrait supprimer les restrictions sur l'importation d'énergie renouvelable et envisager un mécanisme européen harmonisé de soutien aux énergies peu polluantes lorsque c'est possible. Il faudrait s'assurer que le développement de l'énergie renouvelable dans le secteur des transports soit réalisé de la façon la plus viable et la plus efficace possible, en conjuguant la production européenne à un recours plus important aux importations de biocarburants. Étant donné le coût élevé des technologies des biocarburants, il conviendra de veiller à ce que l'objectif de 10 % de carburant de transport renouvelable réponde de façon efficace à l'ambition de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'assurer la durabilité des approvisionnements et d'accroître leur sécurité. À tout le moins, les droits de douane sur les biocarburants importés devraient être fortement réduits. Il convient d'accroître les financements pour la R-D sur les technologies peu polluantes, car les niveaux actuels du soutien communautaire s'avèreront probablement insuffisants, en particulier dans un contexte économique qui contraint les entreprises à réduire les investissements non essentiels. De surcroît, il est indispensable que les mesures visant à diminuer la consommation d'énergie se traduisent par des gains sociaux supérieurs à leurs coûts. Les normes d'étiquetage obligatoires sont un moyen efficace de surmonter les carences d'information, mais les normes de performance obligatoires doivent être soigneusement conçues, de telle sorte qu'elles mettent l'accent sur les résultats et non sur des technologies particulières, et il faudra les réévaluer afin de maintenir les incitations à l'innovation. ■

### La réforme du marché de l'énergie créera-t-elle un marché de l'énergie unique et sûr ?

Une libéralisation plus poussée des marchés européens de l'électricité et du gaz est nécessaire pour garantir des prix de détail performants pour l'électricité et le gaz, renforcer les incitations à innover et investir dans de nouvelles capacités de production et de transport et améliorer la sécurité énergétique. La création d'un marché unique du gaz et de l'électricité pleinement concurrentiel est un objectif de longue date, mais la libéralisation n'a pas progressé de façon satisfaisante. Le troisième programme de libéralisation de l'UE impose un dégroupage plus efficace par la mise en place de gestionnaires indépendants des réseaux de transport. Ceux-ci peuvent rester dans l'orbite de compagnies verticalement intégrées, mais il existe des règles détaillées régissant l'autonomie, l'indépendance et les investissements des gestionnaires. Le dégroupage intégral de la propriété est aussi une solution, même s'il n'est pas obligatoire. Une autre option consiste à créer un opérateur indépendant de système, formule dans laquelle les actifs du gestionnaire de réseau de transport continuent d'appartenir à l'entreprise verticalement intégrée, alors que la gestion du réseau est effectivement séparée des actifs. Il est important que le réexamen de la solution du gestionnaire indépendant de réseau de transport que la Commission entend entreprendre ait lieu comme prévu, et qu'un dégroupage intégral de la propriété soit exigé si l'amélioration escomptée de la concurrence ne s'est pas produite.

Un fonctionnement satisfaisant du marché intérieur de l'énergie suppose aussi des institutions efficaces pour suivre la coopération transfrontalière entre les autorités de contrôle nationales et pour gérer les investissements transfrontaliers. Le projet d'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACRE) est particulièrement opportun. L'ACRE aura des pouvoirs de décision sur des questions transnationales spécifiques pour être en mesure de réaliser un marché concurrentiel unique. En tout état de cause, il est indispensable que les régulateurs nationaux dotés de pouvoirs renforcés coopèrent dans un cadre réglementaire européen harmonisé. L'ACRE devra en outre être dotée de ressources en personnel suffisantes, tandis que la Commission devrait exercer une supervision contraignante sur les procédures de certification des gestionnaires des réseaux de transport. En outre, il est crucial d'accroître les investissements dans les réseaux de transport transfrontaliers ; faute de capacités d'interconnexion suffisantes, les fournisseurs étrangers ne peuvent pas exercer de pressions concurrentielles sur les exploitants nationaux. La démarche antérieure, qui consistait à laisser les États membres développer volontairement des mécanismes conjoints pour la gestion des problèmes de congestion,

s'est soldée par des progrès insuffisants. Dans le cadre du troisième programme de libéralisation, les gestionnaires des principaux réseaux de transport de gaz et d'électricité seront tenus de coopérer et de coordonner l'exploitation de leur réseau par le biais du réseau européen des gestionnaires des réseaux de transport. La Commission devra suivre les investissements transfrontaliers et se tenir prête à prendre des mesures s'ils sont insuffisants.

La sécurité des approvisionnements est une composante clé de la stratégie de Lisbonne et un objectif majeur de la politique intégrée de l'énergie et du changement climatique de l'UE. Le triple objectif « 20-20-20 à l'horizon 2020 » et les politiques de libéralisation du marché de l'énergie amélioreront la sécurité des approvisionnements en diversifiant les sources d'offre et en développant le commerce intérieur. Le Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques prévoit des mesures complémentaires axées sur les aspects suivants : besoins en infrastructures et diversification des approvisionnements énergétiques ; relations extérieures dans le domaine de l'énergie ; stocks de pétrole et de gaz et mécanismes de réaction en cas de crise ; efficacité énergétique ; et exploitation optimale des ressources énergétiques propres de l'UE. Afin de diversifier les approvisionnements, il est crucial d'accroître les investissements dans les gazoducs et dans d'autres infrastructures énergétiques, comme l'a montré le récent conflit entre la Russie et l'Ukraine. Des investissements supplémentaires aideront à réduire l'exposition des pays aux chocs énergétiques émanant de tel ou tel pays fournisseur. Un certain nombre de projets ont été identifiés dans le cadre du programme des Réseaux transeuropéens de transport et d'énergie. Cependant, en 2008, une faible partie seulement des projets présentant un intérêt européen avaient été menés à bien, en partie parce que les incitations des investisseurs à garantir la sécurité des approvisionnements ne sont pas toujours suffisantes. En conséquence, pour la mise en œuvre de tels projets, l'existence de normes obligatoires de sécurité minimum des approvisionnements de gaz et l'application rapide du troisième programme sur le marché intérieur de l'énergie, qui assurera une plus grande indépendance du transport et des intérêts commerciaux, sont importantes. La rupture des approvisionnements liée au conflit entre l'Ukraine et la Russie a aussi révélé le besoin de procédures améliorées pour faire face aux urgences sur le marché du gaz, et en particulier pour coordonner les mesures d'urgence des États membres. En matière de politique énergétique extérieure, il est essentiel que les États membres de l'UE parlent d'une seule voix. Même si la diversification des approvisionnements énergétiques de l'UE est un objectif d'action majeur, il est important que les mesures prises à cet effet n'alourdissent pas inutilement le coût des intrants énergétiques. ■

### Que faire pour élargir l'accès des pays tiers aux marchés européens ?

En ce moment, la politique commerciale européenne et mondiale est mise à rude épreuve. Les négociations du cycle de Doha sur les échanges mondiaux se sont enlisées, le commerce mondial s'est effondré et la crise économique engendre des pressions politiques en vue d'une protection renforcée des entreprises nationales. Première puissance commerciale de la planète, l'UE a fortement intérêt à s'opposer aux pressions protectionnistes et à obtenir une nouvelle libéralisation des échanges. Tandis qu'une conclusion heureuse du cycle de Doha n'est pas assurée, l'UE et d'autres pays de l'OCDE peuvent faire beaucoup pour promouvoir une plus grande liberté des échanges. Les tarifs moyens non agricoles au titre de la nation la plus favorisée (NPF) sont bas, aux alentours de 4 %, mais les tarifs agricoles NPF moyens sont beaucoup plus élevés, à un peu moins de 15 %. L'UE reste attachée à son offre, consistant à entreprendre une réduction sensible de la protection aux frontières de son secteur agricole dans le cadre d'un accord commercial multilatéral complet. Comme c'est le cas pour d'autres pays de l'OCDE, une libéralisation supplémentaire de ses échanges par l'UE adresserait un puissant message de libre-échange au reste du monde. Outre ses efforts dans la sphère multilatérale, l'UE poursuit ses objectifs de politique commerciale par le biais d'accords commerciaux préférentiels réciproques, bilatéraux et régionaux. Selon les données fragmentaires disponibles à l'heure actuelle, le réseau d'accords commerciaux préférentiels de l'UE a induit des gains nets de bien-être, mais il est possible d'aller plus loin dans la création d'échanges. Une simplification supplémentaire des prescriptions en matière de règles d'origine et, lorsque cela peut favoriser le développement, une réduction des seuils de la valeur ajoutée obligatoire dans les pays partenaires, devraient être activement étudiées. On a pu affirmer que les instruments de défense commerciale de l'Europe, comme les mesures antidumping, devraient être actualisés pour tenir compte de la chaîne d'approvisionnement de plus en plus mondiale des entreprises européennes.

### Comment améliorer davantage la politique agricole ?

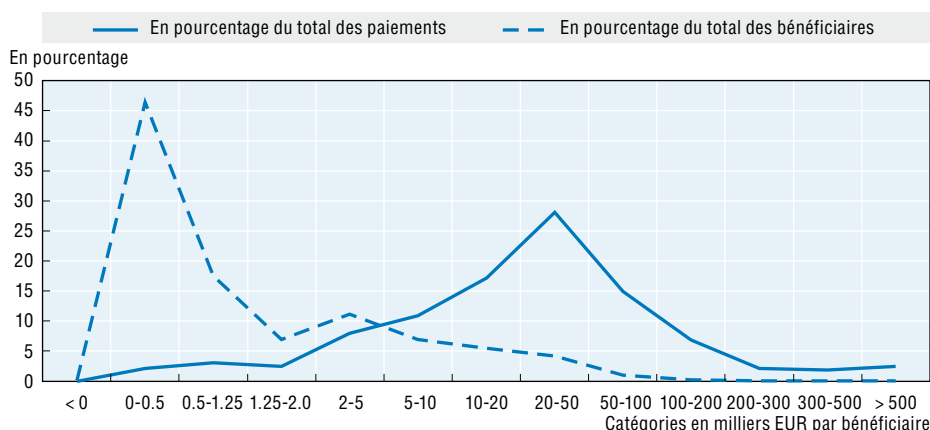
Toutefois, il n'y a pas de consensus entre les États membres sur l'utilité d'une telle réforme et sur ses modalités de mise en œuvre. ■

La Politique agricole commune (PAC) représente environ 40 % du budget total de l'UE (l'estimation du soutien total qui englobe le soutien des prix et les transferts budgétaires représente 0.9 % du PIB) et un peu plus d'un quart des recettes agricoles brutes. Une série d'importantes réformes couronnées par le « Bilan de santé de la PAC réformée de 2008 » ont fortement réduit les distorsions en rompant les liens entre les paiements et la production. Le recours aux mesures de soutien des prix du marché a également diminué pour de nombreux produits agricoles. En outre, la PAC est devenue un peu plus équitable : les paiements ont été de nouveau réduits pour les exploitants percevant plus de 5 000 EUR au titre du régime de paiement unique, et les économies ainsi réalisées ont été transférées au Plan de développement rural. Néanmoins, d'autres actions sont possibles pour améliorer la PAC. Le découplage intégral devrait être étendu au secteur de la production de viande, si les impacts sociaux et environnementaux négatifs peuvent être neutralisés par des mesures de soutien plus ciblées. Les paiements à l'ensemble des producteurs agricoles devraient être encore abaissés, conformément aux recommandations du « Bilan de santé ». Même si la modulation a été accrue à la suite du « Bilan de santé », la PAC pourrait mieux cibler les agriculteurs qui ont besoin d'une aide au revenu. La répartition inégale des paiements au titre de la PAC est imputable pour partie à la façon dont les terres agricoles et les anciens modes de production se répartissaient en Europe. Mais cette inégalité est aggravée par le flou des objectifs de soutien des revenus et de stabilisation, par la mesure imprécise de la rentabilité et du patrimoine des ménages agricoles, et par l'absence d'un chiffrage séparé des paiements requis pour corriger les dysfonctionnements des marchés liés aux biens publics et aux externalités. La Commission devrait envisager d'adopter un mécanisme plus efficace pour assurer un soutien des revenus, que ce soit par le biais d'une assurance privée subventionnée ciblée sur les exploitants exposés à une forte variabilité des revenus, ou par un système de prêts remboursables en fonction des revenus. Mais surtout, les paiements pour la fourniture de biens publics devraient être dissociés des paiements au titre du soutien des revenus, si tant est que l'on puisse mesurer les biens publics produits, en tenant compte des coûts de transaction. ■

### Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :  
 M. Peter Hoeller, courriel : [peter.hoeller@oecd.org](mailto:peter.hoeller@oecd.org), tél : +33 1 45 24 87 82; ou  
 M. Nigel Pain, courriel : [nigel.pain@oecd.org](mailto:nigel.pain@oecd.org), tél : +33 1 45 24 91 54; ou  
 M. Jeremy Lawson, courriel : [jeremy.lawson@oecd.org](mailto:jeremy.lawson@oecd.org), tél : +33 1 45 24 87 62.

### VENTILATION DES PAIEMENTS DIRECTS MOYENS PAR BÉNÉFICIAIRE DANS L'UE25



Source : Commission européenne, Direction générale de l'agriculture.

## Références



**Études économiques :** Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**Pour plus d'informations :** De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco-fr](http://www.oecd.org/eco-fr).

**Perspectives économiques n° 85**, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques](http://www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques).

**Réformes économiques : Objectif croissance** – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/economie/objectifcroissance](http://www.oecd.org/economie/objectifcroissance).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail : [berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.