

## Étude économique de l'Union européenne, 2007

**Qu'a permis d'accomplir l'UE ?**

**Pourquoi les réformes sont-elles nécessaires ?**

**Quels seront les effets de la directive « services » ?**

**Quelles sont les industries de réseau qui nécessitent une plus vive concurrence ?**

**Les marchés financiers sont-ils suffisamment intégrés ?**

**Les réformes de la politique agricole doivent-elles se poursuivre ?**

**La politique régionale atteint-elle ses objectifs ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

### Résumé

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

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

- **Promouvoir le marché interne.** Un marché interne dynamique est l'une des clés de la prospérité future de l'Europe. La directive sur les services contribuera à sa réalisation, mais il ne s'agit que d'une étape dans la voie de la libéralisation et de l'intégration. Aucun effort ne doit être épargné pour éliminer les derniers obstacles aux échanges. La mise en place de mécanismes de recours plus rapides et moins coûteux pour les particuliers contribuerait à lever certains des obstacles qui subsistent. S'agissant des services financiers, les marchés de gros sont assez bien intégrés, mais la segmentation du marché dans la banque de détail et le secteur des fonds de placement doit être réduite. Le marché interne suppose une meilleure réglementation, une stricte application des règles de concurrence, ainsi qu'une réduction et un meilleur ciblage des aides d'État.

- **Ouvrir les industries de réseau à la concurrence.** Si elles ne sont pas efficaces, les industries de réseau imposent des coûts plus élevés aux consommateurs et aux autres entreprises. Une plus grande concurrence est nécessaire dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des transports, des services portuaires et des services postaux. Pour ce qui est des marchés de l'énergie, il conviendrait de séparer effectivement le réseau des activités de production et de distribution et de mieux relier entre eux les marchés nationaux afin de créer des marchés régionaux ou paneuropéens de l'énergie. La récente *Politique énergétique pour l'Europe* de l'UE est un pas important dans la bonne direction.
- **Lever les obstacles à la mobilité des travailleurs.** Une main-d'œuvre mobile peut constituer une soupape de sécurité sur le plan économique et favoriser l'innovation et la productivité dans les entreprises en y introduisant des idées et compétences nouvelles. Il serait possible d'améliorer la mobilité en facilitant la transférabilité des retraites, en améliorant la reconnaissance des qualifications et en éliminant les restrictions à l'encontre des travailleurs venant des nouveaux États membres.
- **Renforcer l'efficacité de la politique de cohésion régionale.** Le financement des régions doit privilégier les projets propres à engendrer une croissance durable. Des réformes ont récemment été engagées dans ce sens, mais elles pourraient être encore plus ciblées. Une plus grande partie du financement devrait être liée aux résultats, afin que les ressources soient réorientées vers les projets dont on peut attendre le plus de résultats.
- **Le rôle de l'Europe dans le monde.** L'UE est l'un des principaux participants au commerce international. Les obstacles aux échanges de produits manufacturés sont déjà relativement faibles, sauf pour certains produits alimentaires transformés, alors que la libéralisation du marché interne des services offrira aussi de nouvelles possibilités aux prestataires de services en dehors de l'UE. Des politiques de l'UE, conjuguées à celles des autres principales puissances commerciales, dépendront en partie le succès du cycle de négociations commerciales de Doha ou son éclatement en une multiplicité d'accords régionaux. Il importe de réduire les subventions agricoles et d'améliorer l'accès aux marchés. Les réformes de la Politique agricole commune ont permis de réduire les distorsions que celle-ci engendrait, mais elles seraient encore plus efficaces si toutes les aides étaient découplées de la production. Il faut se féliciter que l'engagement ait été pris de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif devrait être réalisé en s'appuyant dans toute la mesure du possible sur les mécanismes du marché. ■

## Qu'a permis d'accomplir l'UE ?

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

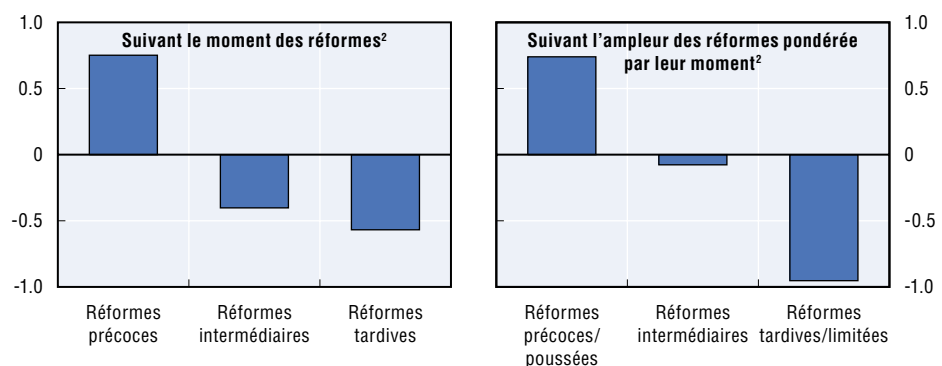
Les réformes économiques portent leurs fruits, notamment dans les pays où elles ont été engagées relativement tôt. Plusieurs États membres ont amélioré leurs dispositifs de protection sociale et de retraite ainsi que, dans une moindre mesure, leurs politiques d'emploi, ce qui a contribué à accroître les taux d'activité et à réduire le chômage. Les gains de productivité, qui avaient fléchi pendant la plus grande partie des années 1990 et au début des années 2000, se sont redressés. Les perspectives à court terme sont favorables, compte tenu de la vive reprise conjoncturelle qui s'est amorcée. La production a progressé de près de 3 % l'an passé et l'on s'attend à ce que la croissance dépasse son potentiel en 2007 et en 2008 également. Tant que la croissance économique mondiale reste vigoureuse, les perspectives économiques à court terme de l'UE semblent favorables.

Pourtant, le projet européen s'est heurté à d'importants écueils ces quelques dernières années. Le traité constitutionnel n'a pas été approuvé par certains États membres, le débat concernant la directive sur les services a été difficile et la protection des entreprises nationales reste un problème. Si certains pays ont fait avec succès l'expérience de la libéralisation, d'autres sont à la traîne. Le processus d'harmonisation législative entre les États membres se révèle plus ardu, en partie parce que les avancées les plus faciles ont déjà été accomplies, mais aussi parce que le projet politique est confronté à des divergences sur les objectifs économiques

Graphique 1.

### LES PAYS AYANT RÉFORMÉ PLUS TÔT ONT BÉNÉFICIÉ DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ PLUS IMPORTANTS

Variation de la croissance de la productivité du travail<sup>1</sup>, en pourcentage annuel par rapport à la moyenne de l'OCDE



1. Croissance de la productivité du travail de 2000-05 moins celle de 1970-80.

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

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

et sociaux et la meilleure façon de les atteindre. Parallèlement, l'UE doit faire face aux défis du changement technologique, de la mondialisation, du vieillissement démographique et du changement climatique. La mondialisation est une opportunité exceptionnelle pour les économies adaptables, mais elle pénalise celles qui ne le sont pas. Le vieillissement des populations va quant à lui peser sur les perspectives de croissance à moyen terme, ainsi que sur les systèmes de santé et de retraite européens, dont la viabilité financière à long terme n'est pas toujours assurée. ■

### Pourquoi les réformes sont-elles nécessaires ?

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

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

### Quelle est l'importance du marché unique ?

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

### Quels seront les effets de la directive « services » ?

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

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

Sur les marchés des produits, le principe de la reconnaissance mutuelle s'est révélé extrêmement efficace pour surmonter l'obstacle que représentait l'énorme quantité de spécifications de produits qui existait avant le marché unique. L'application de ce principe pourrait toutefois être améliorée. La Commission a proposé un règlement qui oblige les pays membres à justifier par des données scientifiques et techniques toute restriction qu'ils pourraient appliquer aux produits entrant sur leurs marchés. Ce règlement devrait contribuer à améliorer les choses et il pourrait être appuyé par une procédure accélérée. Ainsi, le producteur disposerait d'un moyen efficace de mettre en cause les obstacles déraisonnables à l'accès au marché et c'est à l'État membre concerné qu'il incomberait d'engager une action juridique en bonne et due forme s'il estime que des données concrètes justifient les restrictions contestées. ■

### Quelles sont les industries de réseau qui nécessitent une plus vive concurrence ?

Les industries de réseau sont une autre priorité. Celles où la libéralisation a été la plus poussée, par exemple le transport aérien et les télécommunications, en ont retiré des avantages substantiels en termes de baisse des prix et d'amélioration du service pour les consommateurs et les autres entreprises. Cependant, des obstacles de taille continuent d'entraver la concurrence. Il faut ouvrir davantage le marché de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des transports, des ports et des services postaux, tout en respectant les obligations de service universel.

Selon les estimations, les gains de bien-être qui résulteraient d'une réforme des industries de réseau se situeraient dans une fourchette d'au moins 1½ à 2 % du PIB.

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

- La priorité devrait être de créer des marchés intégrés à l'échelle de l'UE ou régionaux. Le marché des pays nordiques fournit un bon exemple à cet égard. Pour obtenir les résultats recherchés, il faudra au moins assurer un renforcement de la coopération entre les opérateurs de systèmes et, éventuellement, miser davantage sur les opérateurs transfrontaliers que sur les opérateurs nationaux. Le modèle reposant sur les seuls régulateurs nationaux devra être changé, surtout en ce qui concerne les questions liées aux échanges transfrontaliers, la coopération existante étant insuffisante. L'accord intervenu récemment au sein du Conseil européen sur la nécessité d'établir un mécanisme indépendant pour faciliter la coopération entre organismes de réglementation nationaux et prendre des décisions sur les problèmes transfrontières importants est un premier pas utile.
- La séparation des activités de réseau, de distribution et de production des entreprises intégrées verticalement est nécessaire pour prévenir l'abus de puissance de marché et instaurer des conditions équitables de concurrence. La Commission l'a reconnu dans son réexamen de la politique énergétique en proposant deux options : le découplage de la propriété ou des opérateurs de réseaux indépendants (même si les producteurs historiques peuvent demeurer propriétaires des actifs du réseau). Les deux options contribueraient pour beaucoup à stimuler la concurrence, mais l'expérience de l'OCDE, telle qu'elle se dégage du bilan établi par l'Agence internationale de l'énergie et telle qu'elle a été défendue par la Commission dans son examen, a montré que c'est la séparation complète de la propriété qui est la plus efficace. Le Conseil européen est récemment convenu de la nécessité d'une séparation effective des activités de distribution et de production, d'une part, et des opérations du réseau, de l'autre (dégroupage), sur la base de systèmes d'exploitation des réseaux gérés de façon indépendante et adéquatement réglementés, mais il n'a pas exigé le dégroupage de la propriété.

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

pour la gestion des fréquences, autoriser la fourniture paneuropéenne de services et renforcer les pouvoirs d'exécution des régulateurs. Toutes ces suggestions devraient être suivies d'effet. ■

### **Comment rendre le processus législatif plus dynamique ?**

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

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

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

### Les marchés financiers sont-ils suffisamment intégrés ?

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

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

### Les réformes de la politique agricole doivent-elles se poursuivre ?

Les obstacles au commerce de produits manufacturés sont relativement faibles, sauf pour certains produits alimentaires transformés, alors que la libéralisation du marché intérieur des services ouvrira encore davantage ce marché aux fournisseurs de pays non membres de l'UE. L'Union européenne est un membre actif de l'OMC et sa première priorité déclarée est de préserver la solidité du système multilatéral de règles commerciales. L'UE accorde de nombreux accès préférentiels élargis à des pays moins développés et aux pays africains, et elle est également un donateur important en matière d'aide au commerce. L'UE devrait continuer de prendre l'initiative dans le cycle de négociations de Doha en coopérant avec les autres grands partenaires commerciaux pour réduire les subventions à l'agriculture et ouvrir ses marchés. Le soutien aux agriculteurs de

L'UE a un peu diminué au cours des cinq dernières années et a désormais moins d'effets de distorsion sur la production du fait de l'abandon du soutien des prix du marché, mais il reste supérieur à la moyenne observée dans le reste de la zone OCDE et demeure beaucoup plus élevé que dans les pays les plus libéraux. Du point de vue des effets économiques de la politique agricole, comme c'est le cas pour de nombreux pays, de nouvelles réformes sont souhaitables en raison des avantages économiques qui en résulteront pour les Européens. Cependant, la Politique agricole commune (PAC) a de nombreux objectifs, notamment la compétitivité de la production alimentaire, la protection de l'environnement, le maintien de la population dans les zones rurales et le soutien des revenus agricoles. Mais elle a quelques effets pervers. Alors que les importations en provenance des pays les plus pauvres ont été libéralisées, les tarifs douaniers continuent de réduire les débouchés à l'exportation des autres pays. Les consommateurs paient un prix plus élevé pour certains types de produits alimentaires et cela peut immobiliser des ressources dans un secteur peu productif. De nombreux facteurs contribuent à une agriculture plus intensive et, dans la mesure où la PAC encourage aussi cette intensification, elle peut nuire à l'environnement – même si elle prévoit également des mesures visant à atténuer les conséquences négatives pour l'environnement.

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

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

mieux en phase avec ses objectifs ; par exemple, le soutien des revenus devrait être mieux ciblé sur les ménages agricoles à bas revenu et les régions agricoles pauvres. ■

### Les politiques de l'environnement peuvent-elles être améliorées ?

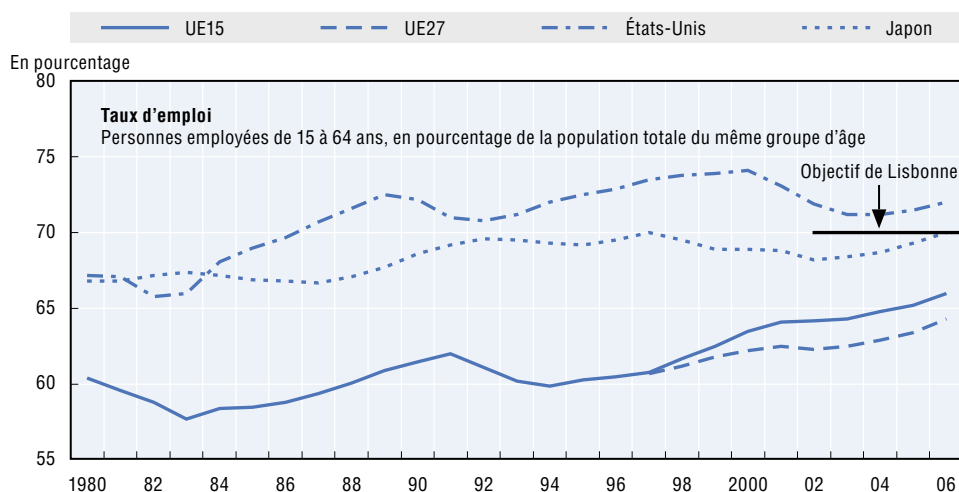
L'UE a joué un rôle de premier plan à l'échelle mondiale dans la lutte contre le réchauffement climatique. Il faut se féliciter qu'elle se soit engagée unilatéralement à réduire d'au moins 20 % d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre. Pour faire en sorte que cet objectif puisse être réalisé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

### La politique régionale atteint-elle ses objectifs ?

La politique de cohésion vise à réduire les disparités régionales et à encourager la convergence économique. Son efficacité a été jusqu'ici assez inégale : les disparités régionales ne diminuent pas ou ne s'atténuent que très lentement. Le budget est trop limité pour permettre un véritable recul des écarts de revenus, et l'enjeu est donc de tirer le meilleur parti possible des fonds disponibles en veillant à ce que les États membres se concentrent sur des activités de nature à engendrer une croissance durable, comme l'éducation, la recherche et les projets d'infrastructure importants. La Commission a adopté pour la période 2007-13 une nouvelle approche qui accorde plus d'importance à la stratégie d'ensemble de chaque pays qu'à des projets spécifiques. La volonté de décentraliser est compréhensible dans la mesure où de nombreuses personnes pensaient que le système antérieur était trop bureaucratique et manquait de souplesse. En outre, le pourcentage minimum de cofinancement national a été réduit dans les nouveaux États membres, de sorte que le système s'apparente aujourd'hui davantage à une dotation globale. Dans l'ensemble, on peut craindre que ces changements ne conduisent à une sélection et à une gestion moins attentives des projets. Pour inciter plus fortement les pays à investir de façon judicieuse, il aurait été préférable d'accroître le taux de cofinancement par les États membres, au lieu de le réduire. En principe, les plans stratégiques nationaux devraient affecter la plus grande partie des ressources

#### Graphique 2.

#### LA SITUATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL S'AMÉLIORE



Source : Eurostat ; OCDE, Bases de données des statistiques de la population active.

financières à la réalisation des objectifs de Lisbonne, mais dans la pratique la liste des activités éligibles est longue et peu ciblée. En outre, il serait sans doute utile de réexaminer dans quelle mesure les aides d'État et les programmes de logements sociaux devraient faire partie de ces activités. Le budget communautaire en matière de politique régionale pourrait être mieux employé s'il tenait davantage compte des résultats, ce qui permettrait de réaffecter les fonds au profit des projets pour lesquels ils ont le plus de chances d'être efficaces. Plusieurs moyens pourraient être utilisés à cette fin, notamment l'institution de clauses de caducité automatique ou d'une réserve de performance, dont une partie des fonds serait attribuée en fonction des résultats. ■

### **Les travailleurs européens sont-ils suffisamment mobiles ?**

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

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

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

**Pour plus  
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : David Rae, tél. : +33 1 45 24 88 23, courriel : dave.rae@oecd.org, ou visitez le site Internet [www.oecd.org/eu](http://www.oecd.org/eu).

## 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](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 81**, juin 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Réformes économiques : Objectif croissance** – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007](http://www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007).

---

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.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### 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.