Études économiques de l'OCDE

UNION EUROPÉENNE

SEPTEMBRE 2021

OCDE

Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2021

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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

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

Note de la Turquie
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2021*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/b1073a13-fr*.

ISBN 978-92-64-34862-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-54802-2 (pdf)

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

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

Crédits photo : Couverture © NiglayNik/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2021

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : *http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation*.

Table des matières

Résumé 9

1 Éclairages sur l'action publique 17
L'Union européenne doit relever différents défis 18
La crise liée au COVID-19 risque d'aggraver la divergence des économies au sein de l'UE 20
L'UE a connu une récession sans précédent en 2020 20
La réaction énergique des autorités à soutenu la demande et réduit la fragmentation financière 24
La reprise est tributaire des perspectives sanitaires et est entourée de risques considérables 27
Les divergences économiques entre les pays et les régions pourraient s'accentuer 36
Soutenir la reprise et une plus forte convergence 38
Favoriser l'investissement et l'innovation 38
Rendre les politiques migratoires davantage propices à la croissance 45
Intensifier la lutte contre la corruption 49
Gros plan sur le changement climatique et l'économie circulaire 54
Ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 54
Améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources en évoluant vers une économie circulaire 63
Références 70
Annex 1.A. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles 75

2 Renforcer la convergence régionale dans l'Union européenne 79
Des disparités régionales importantes et persistantes compromettent la cohésion de l'Union européenne 80
Le progrès de la convergence a été inégal et s'est ralenti 81
Les tendances mondiales ont fait obstacle à la convergence régionale 84
Les caractéristiques propres à l'Europe ont exacerbé ces tendances 86
Remobiliser en faveur de la convergence au moyen d'un ensemble plus large d'actions 89
Politiques d'aide à l'amélioration de la spécialisation des régions dans un monde en mutation rapide 90
S'inspirer de la nouvelle conception des politiques régionales et industrielles : encourager l'innovation et les économies d'agglomération 90
Des politiques des échanges et la concurrence qui garantissent des conditions de concurrence équitables 99
L'atténuation du changement climatique implique une reconversion de la production dans certaines régions 104
Faire un usage plus efficient du budget de l'UE pour favoriser la convergence régionale 107
Vers une politique de cohésion plus efficace 110
Réformer la Politique agricole commune pour accélérer le développement rural 116
Références 122

Tableaux

Tableau 1. Une croissance robuste est attendue 10
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 31
Tableau 1.2. Événements qui pourraient détériorer sensiblement les perspectives 36
Tableau 1.3. Composantes du plan de relance « Next Generation EU » (NGEU) 40
Tableau 1.4. Recommandations antérieures et mesures prises concernant les politiques migratoires 49
Tableau 1.5. Recommandations antérieures et mesures prises pour lutter contre le changement climatique 57
Tableau 1.6. Recommandations issues du chapitre Principaux éclairages sur l'action publique 68
Tableau 2.1. Recommandations destinées à améliorer la convergence régionale dans l'UE 120

Graphiques

Graphique 1. La chute de la production a été considérable en 2020 10
Graphique 2. L'investissement dans la R-D est faible 12
Graphique 3. La réduction des émissions doit s'accélérer, en particulier dans les transports 13
Graphique 4. L'utilisation de matières premières augmente 13
Graphique 1.1. L'UE est confrontée à la pire récession de son histoire, mais elle est en train de rebondir fortement. 18
Graphique 1.2. La confiance dans l'UE a été préservée jusqu'ici, malgré la pandémie 19
Graphique 1.3. Des mesures d'endiguement rigoureuses ont été nécessaire pour stopper la contagion 20
Graphique 1.4. La récession a été forte et très asymétrique entre secteurs 22
Graphique 1.5. L'excédent des paiements courants de l'UE est resté élevé 23
Graphique 1.6. L'atonie de la demande a entraîné une hausse du chômage et une désinflation 23
Graphique 1.7. La fragmentation financière a été encore réduite dans la zone euro 25
Graphique 1.8. La vaccination contre le COVID-19 dans l'UE a mis du temps à se mettre en place, mais elle rattrape rapidement son retard 29
Graphique 1.9. Une reprise robuste est prévue, soutenue par la politique budgétaire 31
Graphique 1.10. Les principaux marchés d'exportation de l'UE-27 sont les États-Unis et les autres pays européens 32
Graphique 1.11. Le Brexit se traduira par des pertes de production modérées dans l'UE 34
Graphique 1.12. Les prêts non performants devraient encore augmenter 35
Graphique 1.13. L'utilisation des dispositifs de soutien aux emprunteurs varie considérablement selon les pays de l'UE 35
Graphique 1.14. La pandémie devrait avoir des effets fortement asymétriques 37
Graphique 1.15. La convergence entre les pays s'est ralentie et les divergences intra-pays se sont accentuées 37
Graphique 1.16. La faiblesse de l'investissement est une menace pour la relance 39
Graphique 1.17. Les grandes économies de l'UE manquent d'interconnexions électriques transnationales 42
Graphique 1.18. Les disparités d'accès à l'internet à haut débit sont marquées 44
Graphique 1.19. Les arrivées de demandeurs d'asile ont diminué 46
Graphique 1.20. L'opinion publique sur l'immigration est polarisée 47
Graphique 1.21. L'attractivité de la carte bleue européenne augmente, mais reste limitée 49
Graphique 1.22. Le niveau de perception de la corruption varie amplement selon les pays de l'UE 50
Graphique 1.23. Il est nécessaire de prendre mesures plus fermes de lutte contre le blanchiment de capitaux 53
Graphique 1.24. Les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites et cette tendance devrait se poursuivre à un rythme accéléré. 56
Graphique 1.25. Les voitures sont la principale source d'émissions à l'intérieur du secteur des transports 58
Graphique 1.26. Le prix des quotas d'émission de l'UE a considérablement augmenté 59
Graphique 1.27. Les événements liés au climat sont en augmentation dans le monde entier 63
Graphique 1.28. En cas de politiques inchangées, l'extraction mondiale de matières devrait fortement augmenter 64
Graphique 1.29. La consommation de matières atteint un niveau élevé et des mesures s'imposent pour atténuer ses répercussions environnementales 65
Graphique 2.1. Le PIB par habitant varie largement entre les régions de l'UE 80
Graphique 2.2. La convergence entre les pays s'est ralentie et les divergences intra-pays se sont accentuées 82
Graphique 2.3. Dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est, les résultats de croissance ont été contrastés 82
Graphique 2.4. La divergence s'est accentuée entre les États membres de l'UE plus anciens 83
Graphique 2.5. L'écart entre les régions métropolitaines et les régions reculées est très important 84

Graphique 2.6. La spécialisation sectorielle n'a pas été la même partout dans les grandes régions 85
Graphique 2.7. Les emplois menacés par l'automatisation sont plus nombreux dans les régions pauvres 86
Graphique 2.8. Le déclin du secteur manufacturier a été associé à une baisse de la prospérité 87
Graphique 2.9. La population s'est déplacée vers les zones métropolitaines 88
Graphique 2.10. La croissance des régions européennes les plus riches n'a souvent pas suivi le rythme de celle enregistrée par les régions similaires aux États-Unis 89
Graphique 2.11. Les entreprises de l'UE accusent un retard en matière de recherche-développement 92
Graphique 2.12. Dans de nombreux pays et régions de l'UE, l'investissement en R-D est faible 96
Graphique 2.13. Les régions les plus riches investissent davantage en recherche-développement et ont reçu plus de fonds d'Horizon 2020 97
Graphique 2.14. Dans l'UE, l'industrie houillère est concentrée sur le plan géographique 105
Graphique 2.15. Les hommes sont surreprésentés dans les secteurs à forte intensité de carbone, notamment à un âge avancé 107
Graphique 2.16. Les politiques revêtant une dimension territoriale représentent l'essentiel du budget de l'UE 108
Graphique 2.17. Les outils budgétaires de l'UE diffèrent par leur niveau de redistribution 110
Graphique 2.18. Dans le cadre de la politique de cohésion, la passation des marchés publics pourrait être plus concurrentielle et plus transparente 112
Graphique 2.19. Les données figurant dans les procédures de passation des marchés publics sont souvent incomplètes 113
Graphique 2.20. La politique de cohésion est devenue plus complexe au fil du temps 114
Graphique 2.21. Les montants impliqués dans les irrégularités signalées comme frauduleuses ont augmenté 115
Graphique 2.22. Les régions agricoles accusent souvent un retard 117
Graphique 2.23. Le renouvellement des générations dans l'agriculture reste insuffisant 118

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des StatLinks. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur internet le lien commençant par : http://dx.doi.org, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Cette *Étude* est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres. La situation économique et les politiques de l'Union Européenne ont été évaluées par le Comité le 29 avril 2021. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 9 juin 2021.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Álvaro Pina and Filippo Gori avec la participation de Sofia Amaral-Garcia, Andrés Fuentes Hutfilter, Sahra Sakha et Patrizio Sicari sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été effectuée par Paula Adamczyk, Mauricio Hitschfeld, Markus Schwabe et Patrizio Sicari. Poeli Bojorquez, Jean-Rémi Bertrand, Emily Derry et Alexandra Guerrero ont formaté et mis en page le rapport. La précédente *Étude* consacrée à l'Union Européenne a été publiée en juin 2018.

Les informations sur les précédentes Études et sur la manière dont les Études ont été préparées sont disponibles sur le site www.oecd.org/fr/economie/etudes/

STATISTIQUES DE BASE DE L'UNION EUROPEENNE, 2020*

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)**

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	447.8		Densité de la population par km² (2018)	111.7	(38.2)
Moins de 15 ans (%)	15.1	(17.8)	Espérance de vie à la naissance (années, 2019)	81.1	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	20.8	(17.4)	Hommes (2019)	78.4	(77.6)
Stock de migrations internationales (% of population, 2019)	12.1	(13.2)	Femmes (2019)	83.8	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.1	(0.6)			
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Inflation globale (glissement annuel en %, juil.-2021)	2.50	(4.20)
En prix courants (milliards USD)	15 220.5				
En prix courants (milliards EUR)	13 339.9		Part dans la valeur ajoutée (%, 2019)		
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.5	(0.7)	Agriculture, sylviculture et pêche	2.4	(2.6)
Par habitant (milliers USD PPA)	44.6	(46.7)	Industrie y compris construction	25.1	(25.1)
			Services	72.5	(72.3)
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES					
En pourcentage du PIB					
Dépenses (OCDE: 2019)	53.4	(40.6)	Dette financière brute (2019, OCDE: 2018)	96.5	(107.7)
Recettes (OCDE: 2019)	46.4	(37.6)	Dette financière nette (2019, OCDE: 2018)	55.3	(68.0)
COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES					
Taux de change (EUR par USD)	0.88		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
			Machines et matériel de transport	39.3	
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	21.3	
Exportations de biens et services	46.8	(50.9)	Produits manufacturés	10.6	
Importations de biens et services	43.0	(47.3)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
			Machines et matériel de transport	34.2	
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	13.6	
			Produits manufacturés	11.1	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	52.8	(55.1)	Taux de chômage, enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	7.1	(7.1)
Hommes (OCDE: 2019)	58.9	(65.6)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans, %)	16.8	(15.0)
Femmes (OCDE: 2019)	47.0	(49.9)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %)	2.5	(1.3)
Participation rate (aged 15 and over, %)	57.2	(59.6)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%, 2019)	35.9	(38.0)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1,513	(1,687)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2018)	2.1	(2.5)
ENVIRONNEMENT					
			Émissions de CO2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2019)	6.4	(8.3)
Énergies renouvelables (% de offre d'énergie primaire, 2019)	17.2	(10.8)			
Exposition à la pollution de l'air (plus de 10 µg/m³ de PM2,5,% de la pop., 2019)	70.5	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2018, OCDE: 2019)	0.5	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, dernière observation disponible)	0.300	(0.318)	Résultats scolaires (score PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (%, 2017)	11.2	(11.7)	Compréhension de l'écrit	481	(485)
Revenu médian disponible des ménages (milliers USD PPA, 2017)	22.2	(24.2)	Mathématiques	488	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	483	(487)
Soins de santé (2019)	8.5	(8.8)	Part des femmes au parlement (%)	32.4	(31.5)
Pensions (2017)	10.1	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.3	(0.2)
Éducation (% du RNB, 2019)	4.6	(4.4)			

* L'année est indiquée entre parenthèses si elle diffère de l'année mentionnée dans le titre du tableau.

** Lorsque les agrégats de la Union Européenne et de l'OCDE n'existent pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple des dernières données disponibles a été calculée si des données existent pour au moins 80 % des pays membres.

Source : Calculs fondés sur les données tirées des organisations suivantes : Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Eurostat, Fonds monétaire international, OCDE, Nations Unies et Organisation internationale du travail.

Résumé

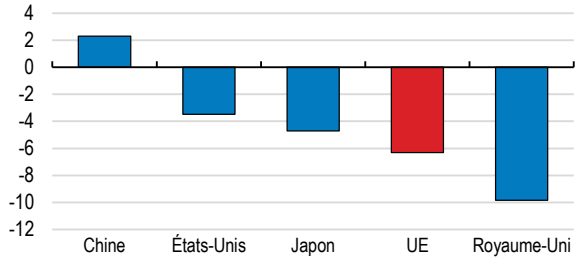
L'ampleur inédite de la récession nécessite la poursuite de mesures audacieuses de la part des pouvoirs publics

Les autorités des pays européens ont réagi vigoureusement à la crise liée au coronavirus, mais les risques demeurent élevés.

La pandémie de COVID-19 a plongé l'Union européenne dans la pire récession de son histoire (graphique 1), les difficultés économiques venant s'ajouter au triste bilan d'une mortalité élevée. Les mesures strictes adoptées pour juguler la pandémie ont entraîné la fermeture de larges pans de l'activité économique et pesé sur la confiance dans un climat marqué par des incertitudes très fortes. En 2020, le PIB a chuté dans tous les pays de l'UE, à l'exception de l'Irlande, dans des proportions comprises entre -1 et -11 %. Les chutes les plus fortes ont été observées dans les pays où il a fallu prendre les mesures de confinement les plus rigoureuses, ou bien dont la structure économique était le plus sensible à ces mesures.

Graphique 1. La chute de la production a été considérable en 2020

Glissement annuel en %



Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276698

La puissance de la réaction des pouvoirs publics a contribué à atténuer les effets négatifs de la crise. La BCE a considérablement élargi son soutien à l'économie de la zone euro, ce qui a aussi bénéficié aux autres pays de l'UE, du fait des liens commerciaux qui les unissent et de l'éloignement du risque d'instabilité financière. À la différence des mesures prises lors de la crise financière mondiale, le soutien budgétaire apporté par les pays a été massif, grâce à l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance De plus, l'UE a consolidé ses instruments existants (comme le Mécanisme européen de stabilité, MES) et adopté à titre temporaire deux nouveaux instruments budgétaires communs financés par un emprunt conjoint : le premier destiné à soutenir l'emploi via des prêts aux États membres (instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, appelé SURE) et le second destiné à financer les plans de relance des pays par des subventions et des prêts (Next Generation EU). Dans les deux cas, l'essentiel du soutien a été déployé en faveur des pays les plus touchés, témoignant de la solidarité européenne et élargissant la marge budgétaire. Le principal défi pour que ces opportunités se muent en succès réside dans la rapidité et l'efficacité avec lesquelles les plans de relance vont être mis en œuvre.

La vaccination a pris du temps pour monter en puissance, mais elle laisse désormais espérer une reprise plus solide. Les mesures de confinement étant progressivement levées, la croissance devrait rebondir fortement durant l'année, en partie du fait du rattrapage de la demande, tout en restant vigoureuse en 2022(tableau 1). Cela étant, l'épargne des ménages, d'un niveau toujours élevé, pèse sur les perspectives de croissance. La faible efficacité de la vaccination face aux variants du virus ou l'insuffisance de la couverture vaccinale de la population constituent des risques d'écart à la baisse par rapport aux prévisions.

Tableau 1. Une croissance robuste est attendue

	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut	1.6	-6.3	4.2	4.4
Taux de chômage	6.9	7.3	7.6	7.2
Solde budgétaire (% du PIB)	-0.6	-7.1	-7.1	-3.7
Dette publique (au sens de Maastricht, % du PIB)	80.6	94.3	97.0	95.8

Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), et mises à jour.

Une reprise faible pourrait menacer la cohésion de l'UE

Un redressement trop faible pourrait creuser les inégalités, alimentant le mécontentement et nuisant à la confiance dans l'UE.

La crise pourrait laisser des stigmates et rouvrir d'anciennes blessures. L'impact disproportionné de la crise sur les secteurs des services, qui emploient une abondante main-d'œuvre peu qualifiée, pourrait accroître les inégalités et la pauvreté. L'explosion des prêts non performants pourrait menacer la stabilité financière et ralentir la sortie des entreprises inefficientes, nuisant à une bonne allocation des ressources et à la croissance.

L'asymétrie géographique de l'impact de la pandémie pourrait aggraver les différences régionales au sein de l'Union, notamment creuser les écarts entre les grandes villes et les zones rurales. Certaines régions ont été touchées plus que d'autres par la pandémie. Du fait de leur forte dépendance vis-à-vis du tourisme et du nombre élevé de très petites entreprises qui les caractérise, les économies du sud de l'EU sont celles qui ont vu leur PIB chuter le plus fortement en 2020.

Grâce au plan de relance Next Generation EU financé sur le budget de l'UE, la transformation numérique, la transition écologique et la mondialisation pourraient se muer en occasions d'accroître le potentiel de croissance et de s'attaquer aux inégalités régionales. En revanche, si elle ne fait pas l'objet d'une action des pouvoirs publics, la transformation numérique pourrait aggraver les disparités régionales et déboucher sur une concentration spatiale accrue de la croissance et de la création d'emplois. De la même façon, l'objectif de la neutralité carbone défavoriserait de manière disproportionnée les régions fortement dépendantes de l'extraction de charbon et des industries à forte intensité de carbone. Toutefois, la définition de politiques géographiquement ciblées, l'amélioration de la concurrence et le soutien de l'UE pourraient contribuer à une montée en gamme de la spécialisation productive des régions concernées.

Promouvoir une reprise inclusive grâce à l'investissement et l'innovation

L'UE a la capacité d'améliorer la coordination de l'investissement et l'innovation verts et de mieux adapter sa politique de la concurrence aux nouveaux défis.

Il est essentiel d'accroître l'investissement pour accélérer la reprise. Augmenter l'investissement dans les infrastructures publiques, longtemps modeste, permettrait de faire entrer en jeu les investisseurs privés. Les réseaux d'électricité, y compris les interconnexions internationales, constituent un bon exemple à cet égard. La décarbonation du transport exige elle aussi des investissements coordonnés, par exemple pour assurer l'interopérabilité au niveau de l'UE d'un réseau de rechargement des véhicules électriques.

L'accès à un haut débit abordable et de haute qualité est indispensable à l'innovation. Il permet également d'augmenter la résilience face aux urgences de santé publique, et en facilitant le télétravail, il contribue à la diffusion des externalités de productivité inhérentes aux grandes villes. Il faut donc mettre fin aux retards de connectivité dont pâtissent encore les zones rurales et reculées, conformément aux objectifs de la Stratégie numérique de l'UE. Comme dans le secteur de l'énergie, il faudrait simplifier les procédures d'autorisation pour faciliter le déploiement des réseaux.

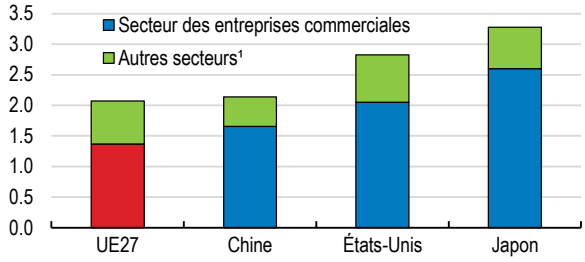
L'UE devrait agir pour inverser le déclin de l'innovation (graphique 2) et améliorer les synergies entre les efforts nationaux. Pour exploiter le potentiel d'innovation que recèlent les transitions écologique et numérique, il est indispensable de mener des initiatives pour combiner des financements publics et privés au sein de projets collaboratifs de R-D et d'innovation industrielle entre les pays. Favoriser la participation d'entreprises issues de pays ou de régions moins prospères faciliterait la diffusion des retombées positives de tels projets.

L'innovation est aussi une priorité pour permettre la convergence des régions les moins prospères, où l'investissement dans la R-D est généralement très faible. La hausse de l'investissement, qui devrait être accompagnée par des politiques publiques en faveur de la cohésion, favorisera la diffusion de l'innovation auprès des entreprises locales. Dans les régions à la traîne, la productivité bénéficierait également d'une amélioration des économies d'agglomération. Ces dernières peuvent être favorisées par des investissements publics visant à réduire les temps

de trajet vers les grandes villes et par une intégration plus étroite entre les métropoles régionales et les territoires environnants.

Graphique 2. L'investissement dans la R-D est faible

En pourcentage du PIB, 2018



Note : 1. La catégorie « Autres secteurs » comprend les activités de R-D des pouvoirs publics, des établissements d'enseignement supérieur et du secteur privé sans but lucratif.
Source : OCDE (2020), Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276888

Il devient urgent d'adapter la politique de la concurrence aux enjeux technologiques et aux défis soulevés par l'évolution de la mondialisation. Il faudrait sans doute mettre à jour les outils pour la concurrence, parallèlement à la réglementation des grandes plateformes numériques, pour pouvoir s'attaquer aux positions dominantes solidement ancrées sur les marchés en ligne qui s'expliquent notamment par de puissants effets de réseaux, par des phénomènes de consommateurs captifs ou par l'absence d'accès aux données. En outre, il est nécessaire d'éviter que des entreprises en place exerçant une position dominante ne rachètent des entreprises nouvelles pour parer à l'avance à toute concurrence future ou pour saper la mise au point de nouveaux produits, et de s'attaquer aux subventions accordées par des États non membres de l'UE, qui ont pour effet de fausser le marché.

Améliorer le soutien budgétaire de l'UE en faveur de la montée en puissance des régions et de leur convergence

Les fonds de l'UE devraient être utilisés de manière plus efficiente au service de la convergence régionale.

Des stratégies efficientes de développement régional supposent que les fonds de l'UE soient utilisés de manière intégrée et que les projets soient sélectionnés avec soin. Plutôt que de suivre l'approche « premier arrivé premier servi » parfois adoptée, les procédures de sélection devraient permettre de comparer les projets faisant l'objet de demandes de financement en fonction de leur contribution aux objectifs de développement régional. Il est également nécessaire de mieux coordonner les politiques de développement rural et les mesures en faveur de la cohésion dans les régions qui peuvent prétendre à bénéficier d'un soutien important à ce double titre.

Souvent, les marchés publics, qui jouent un rôle central dans les dépenses engagées au titre des politiques en faveur de la cohésion et du plan Next Generation EU, ne sont pas suffisamment concurrentiels. Les marchés à un seul soumissionnaire sont fréquents, et les contrats sont souvent remportés par des fournisseurs du même pays, voire de la même région, que l'acheteur. De telles pratiques peuvent favoriser des fournisseurs locaux inefficients, ce qui nuit au développement régional. Renforcer la centralisation des marchés publics, développer le professionnalisme des responsables des marchés publics et rendre les procédures plus transparentes sont autant de mesures qui permettraient de corriger ces problèmes. Il serait donc judicieux de renforcer, dans le cadre de la politique de cohésion, les exigences de collecte des données relatives aux marchés publics.

Le déploiement des fonds de l'UE, en particulier ceux du plan Next Generation EU et de la politique de cohésion, ne doit pas être entaché par des actes de corruption et de fraude. Rendre plus efficaces les enquêtes des organes de l'UE suppose de renforcer la coopération de la part des États membres, grâce à une transposition rapide des directives concernées, une aide opérationnelle et un suivi judiciaire. Un plus large recours à des outils communs de calcul du risque permettrait d'améliorer la prévention et la détection de la fraude.

Accélérer les politiques de lutte contre le changement climatique et promouvoir une économie plus circulaire

Le plan Next Generation EU peut aider l'UE à continuer de jouer un rôle de premier plan sur la voie d'une économie plus verte

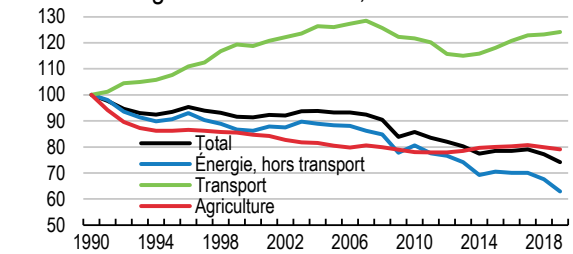
Ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'UE d'ici à 2050 nécessite une forte accélération de la réduction des émissions (graphique 3). La neutralité carbone implique de généraliser l'utilisation de l'électricité pour les énergies finales, de produire la plus grosse partie de l'électricité à partir de sources renouvelables, de mettre au point des combustibles bas carbone pour les secteurs difficiles à électrifier ainsi que des techniques de captage et stockage du carbone, et d'améliorer l'efficacité énergétique.

Augmenter les prix du carbone, renforcer les normes réglementaires et pour développer l'innovation sont essentiels atteindre la neutralité climatique. Inclure le transport et les bâtiments dans le Système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE),comme l'a récemment proposé la Commission Européenne,pourrait stimuler la réduction des émissions, favorisant l'adoption des véhicules électriques et des incitations à la rénovation. Dans ces deux secteurs, le durcissement des normes en matière d'efficacité énergétique est également essentiel. Ces évolutions devront être accompagnées d'un soutien ciblé aux ménages les plus pauvres. Des innovations en matière de batteries et d'hydrogène propre accéléreraient la réduction des émissions.

Orienter les financements vers des investissements bas carbone nécessite d'améliorer l'évaluation et la communication des risques liés au climat. Ces impératifs tiennent à la fois à l'existence de phénomènes météorologiques extrêmes et aux politiques de lutte contre le réchauffement climatique qui nécessitent une passation en charges rapide des actifs à haute teneur en carbone. Bien qu'en voie d'amélioration, la diffusion d'informations par les banques et les grandes entreprises n'en est qu'à ses premiers stades, rendant nécessaire l'adoption de normes plus exigeantes en la matière.

Graphique 3. La réduction des émissions doit s'accélérer, en particulier dans les transports

Émissions de gaz à effet de serre, indice 1990 = 100



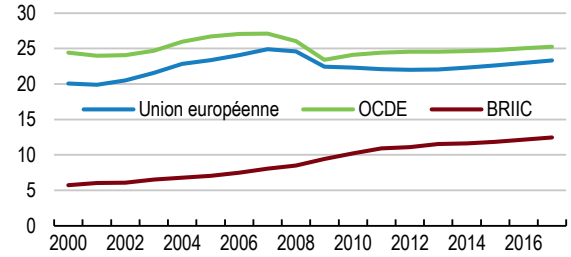
Note : Hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF).
Source : Eurostat (2020), « Émissions de gaz à effet de serre par secteur », base de données Eurostat, Agence européenne pour l'environnement.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276907

L'extraction et le traitement de matières premières continué de s'accroître (graphique 4), provoquant des émissions de carbone, de la pollution et une perte de biodiversité. Les politiques en faveur de l'économie circulaire encouragent la réutilisation, le recyclage et le partage des matières premières pour en réduire l'utilisation.

Graphique 4. L'utilisation de matières premières augmente

Empreinte matières, tonnes par habitant



Note : L'empreinte matières d'une économie désigne le total des matières premières extraites dans le monde qui sont utilisées pour satisfaire sa demande finale.
Source : OCDE (2020), Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276926

Les outils numériques peuvent promouvoir l'économie circulaire en réduisant les coûts d'information et en favorisant l'émergence de modèles économiques innovants, comme par exemple les formules de covoiturage fondées sur les technologies numériques. Un passeport électronique pourrait renfermer des informations sur les propriétés d'un produit, par exemple ses

possibilités de réparation et de recyclage. Des informations sur la durabilité des produits sont en effet susceptibles d'influencer fortement le comportement des consommateurs.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Soutenir la reprise de manière inclusive dans toute l'UE	
Il a fallu environ un an pour préparer le plan de relance de l'UE. Les plans de relance nationaux associant investissement et réformes structurelles devraient permettre d'accélérer la reprise après la crise, mais aussi accroître le potentiel de croissance de l'UE, ce qui nécessitera de sélectionner rigoureusement les projets	Mettre en œuvre rapidement les plans nationaux pour la reprise et la résilience, afin d'engager des réformes structurelles et de réaliser des investissements fondés sur de solides analyses coûts-avantages.
L'investissement public a été modeste au cours de la dernière décennie, et parvenir à la neutralité climatique nécessitera des investissements massifs, avec une importante marge de coordination au niveau de l'UE ainsi qu'entre les secteurs public et privé.	Investir dans les interconnexions européennes, par exemple les réseaux électriques et les infrastructures de recharge intelligentes pour l'électrification des transports.
Investir dans les infrastructures numériques et dans l'énergie nécessite souvent des autorisations compliquées à obtenir.	Lever les obstacles à l'investissement privé à l'appui des transitions climatique et numérique en simplifiant les procédures d'autorisation.
Dans l'UE, les dépenses consacrées à la recherche-développement (R-D) restent bien inférieures à l'objectif de 3 % du PIB, et les stratégies nationales pour l'innovation ne sont pas suffisamment coordonnées.	Favoriser la collaboration entre pays en matière de R-D et de projets industriels innovants.
Dans les régions les plus pauvres, les investissements dans la R-D sont souvent très faibles, ce qui nuit à l'innovation et à sa diffusion.	Dans les régions les plus pauvres, consacrer davantage de fonds de cohésion à des projets de R-D.
Il est possible de mieux diffuser les externalités de productivité inhérentes aux grandes villes auprès des territoires environnants. Par ailleurs, les villes de deuxième rang n'arrivent souvent pas à générer des économies d'agglomération substantielles.	Faire en sorte que les régions soient plus nombreuses à bénéficier d'économies d'agglomération, grâce à une réduction des temps de trajet vers les grandes villes, un développement du télétravail et une meilleure intégration entre les villes de deuxième rang et les territoires environnants.
La politique de la concurrence a permis de maîtriser les phénomènes de concentration et de pouvoir de marché. Toutefois, de nouveaux défis se posent avec la transformation numérique, les subventions accordées par des États n'appartenant pas à l'UE et les « acquisitions prédatrices » (qui voient des entreprises racheter des rivales de plus petite taille pour prévenir toute concurrence future).	Adapter les règles de concurrence et leur mise en œuvre aux nouveaux défis : • suivre de près et empêcher les « acquisitions prédatrices » • mettre au point de nouveaux instruments pour faire face aux subventions étrangères exerçant un effet de distorsion • accroître la concurrence sur les marchés numériques.
Améliorer le soutien budgétaire de l'UE en faveur de la montée en puissance des régions et de leur convergence	
La moitié des financements relevant de la cohésion sont accordés dans le cadre de marchés publics, mais bien souvent, les procédures d'appel d'offres ne sont pas assez concurrentielles, ce qui pourrait empêcher la sélection des prestataires les plus efficients ou les plus innovants.	Rendre les marchés publics plus concurrentiels en centralisant davantage les marchés publics et en favorisant le professionnalisme des responsables. Veillez au respect des exigences de transparence visant les procédures de marché.
Les projets financés au titre de politiques en faveur de la cohésion sont souvent choisis selon le principe du "premier arrivé premier servi », et la manière dont ils vont contribuer aux objectifs de croissance régionale devrait être davantage prise en compte.	Continuer d'adopter des procédures concurrentielles de sélection des projets, en mettant l'accent sur la contribution des projets aux objectifs de croissance régionale.
Les régions situées en milieu rural peuvent souvent prétendre à bénéficier d'un soutien important au titre à la fois des politiques de développement régional et des mesures en faveur de la cohésion, mais les interventions sont mal coordonnées.	Améliorer la coordination entre la politique de développement rural et la politique en faveur de la cohésion en mettant en œuvre des stratégies intégrées financées à ce double titre.
La corruption et la fraude nuisent à la croissance économique, affaiblissent les institutions et amoindrissent la qualité des dépenses publiques, y compris de celles qui sont financées sur le budget de l'UE. La plupart des leviers d'action pertinents en la matière sont contrôlés au niveau national.	Renforcer les effets nationaux de lutte contre la corruption et la fraude, notamment en assurant une transposition rapide et complète des directives pertinentes, et en développant la coopération avec les organes de l'UE spécialisés dans cette lutte.
La politique de cohésion, financée par le budget de l'UE, est fortement marquée par la fraude. L'utilisation des outils de calcul du risque à l'échelle de l'Europe, qui facilitent l'identification des projets présentant un risque élevé, reste encore limitée.	Accélérer la prévention et la détection de la fraude et de la corruption portant sur des financements relevant de la cohésion, notamment en utilisant davantage et en mettant à jour des outils communs de calcul du risque.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Renforcer les incitations à la neutralité climatique et développer l'économie circulaire	
Le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) couvre 40 % environ du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Le transport est responsable de plus de 20 % des émissions de l'UE, et leur réduction est particulièrement difficile. Les bâtiments représentent 40 % de la consommation d'énergie et une part notable de l'utilisation des ressources. En juillet 2021, la Commission européenne a proposé d'intégrer les émissions des transports maritimes dans le SEQE-UE et de mettre en place un nouveau nouveau SEQE-EU distinct pour le transport routier et les bâtiments..	Envisager d'augmenter la couverture du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, notamment au transport et aux bâtiments. Renforcer les normes réglementaires en matière d'efficacité énergétique.
L'investissement dans les activités bas carbone bénéficierait d'une amélioration de l'évaluation des risques liés au climat et d'une meilleure communication de ces risques aux entreprises et aux marchés financiers. Le récent projet de législation prévoit de rendre obligatoire la publication d'informations plus détaillées pour un plus large éventail d'entreprises.	Rendre obligatoire la diffusion d'informations exhaustives sur les risques liés au climat et à l'environnement pour les intermédiaires financiers et les grandes entreprises non financières.
L'absence d'information sur les matériaux utilisés et sur les caractéristiques des produits limite la capacité des marchés à recycler les biens et à les utiliser plus longtemps. Les technologies numériques peuvent contribuer à réduire les coûts d'information et de transaction et encourager des modèles économiques innovants.	Rendre obligatoire l'utilisation d'outils numériques pour fournir des informations sur les produits, y compris sur leurs possibilités de recyclage et de réparation.

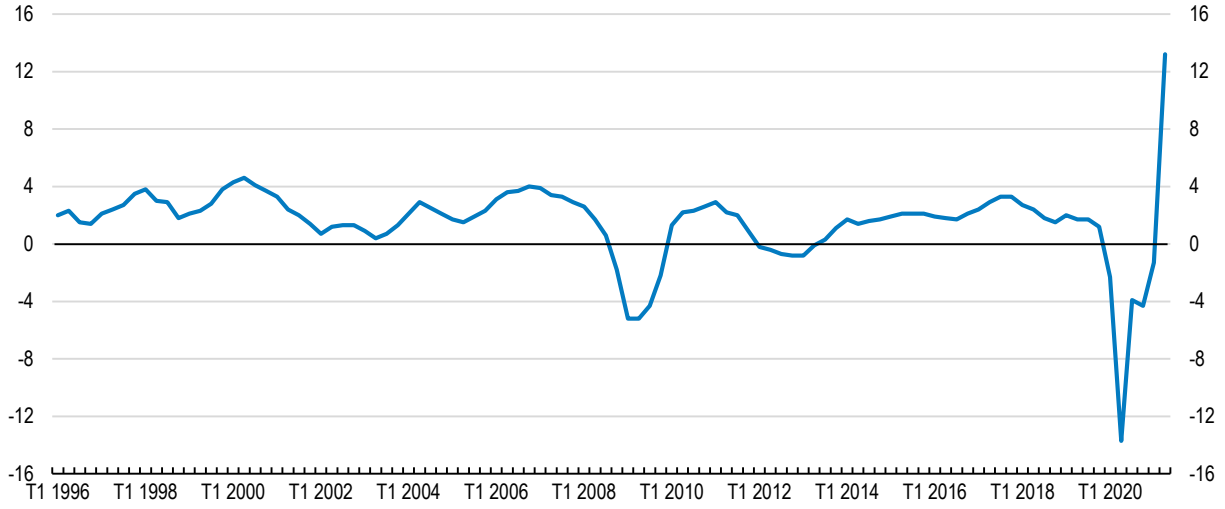
1 Éclairages sur l'action publique

L'Union européenne doit relever différents défis

La pandémie de COVID-19 a soulevé de nombreux problèmes pour l'Union européenne (UE) et souvent accentué des faiblesses qui existaient déjà. L'UE a été plus durement touchée que la plupart des autres régions économiques, puisqu'elle a connu en 2020 la plus grave récession de son histoire (Graphique 1.1). Les inégalités territoriales risquent de se creuser entre les pays et les régions, ce qui pourrait accentuer les divergences d'évolution économique observées au cours des dix dernières années. Les retombées disproportionnées de la crise sur les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée, tels que l'hébergement et la restauration ou le commerce, pourraient entraîner une montée des inégalités et de la pauvreté.

Graphique 1.1. L'UE est confrontée à la pire récession de son histoire, mais elle est en train de rebondir fortement.

PIB de l'UE-27, glissement annuel en %



Source : Eurostat (2021), base de données.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276945

Face à la crise liée à la pandémie, l'UE a réagi de manière audacieuse et novatrice. Sur le front épidémique, malgré des tensions initiales, les frontières ont été gérées pour l'essentiel de manière coordonnée afin d'éviter les phénomènes de contagion, de même que les approvisionnements en vaccins et autres fournitures médicales, ce qui a permis d'éviter une surenchère entre pays. En raison de goulets d'étranglement dans les capacités de production de vaccins, la campagne vaccinale a été lente à monter en régime, mais les pays de l'UE affichent aujourd'hui des taux de vaccination parmi les plus élevés du monde. Sur le front économique, les autorités monétaires ont rapidement adopté des mesures de soutien et, grâce à l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, les politiques budgétaires nationales ont pris une orientation fortement accommodante. En ce qui concerne les aides aux entreprises, l'utilisation intégrale des marges de manœuvre offertes par les règles relatives aux aides d'État a été autorisée. En outre, les gouvernements des pays de l'UE se sont mis d'accord pour la première fois pour procéder à l'émission de dettes communes, afin de financer un plan de relance économique de l'Union européenne, « Next Generation EU », prévoyant notamment l'octroi de subventions à ses États membres. Contrairement à ce qui s'était passé après la crise financière mondiale, la confiance à l'égard de l'UE a été préservée et même renforcée (Graphique 1.2) et les tensions sur les marchés de la dette souveraine ont été, jusqu'ici, rapidement dissipées.

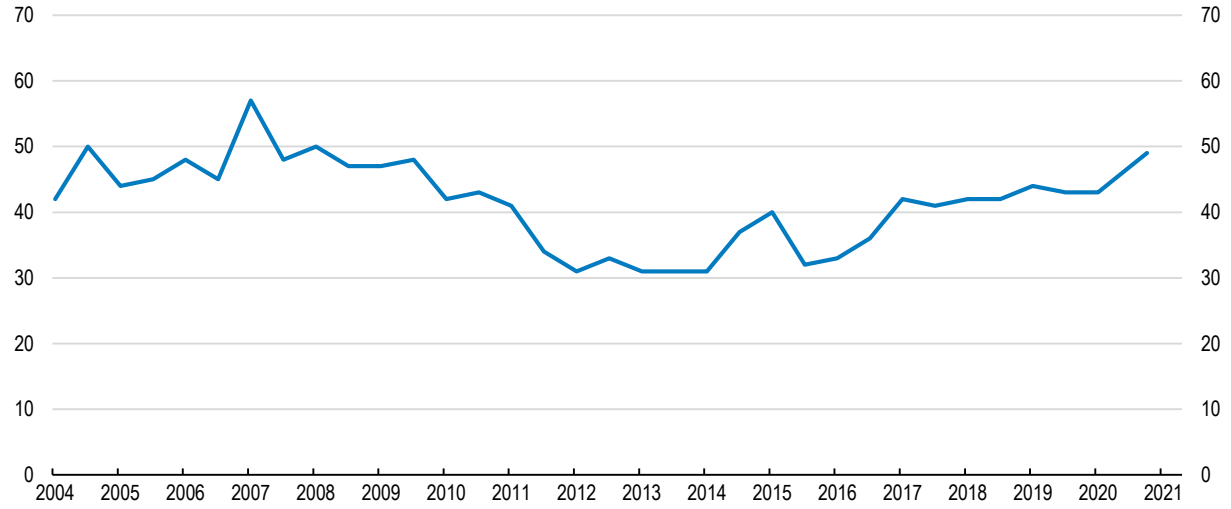
Néanmoins, les plus gros problèmes soulevés par la crise pandémique pourraient être encore à venir. Les deux principaux volets du plan de relance, les transitions écologique et numérique, qui étaient déjà

prioritaires avant la pandémie, sont devenus encore plus urgents. Des réseaux énergétiques aux batteries, en passant par l'économie circulaire, les possibilités d'investissement et d'innovation dans l'économie verte sont immenses. Le pacte vert pour l'Europe, une stratégie globale destinée à ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'UE d'ici à 2050 (Commission européenne, 2019a), est bienvenu, mais la question de sa mise en œuvre sera essentielle. Il est crucial d'intensifier la transformation numérique, en s'appuyant sur la nouvelle stratégie numérique pour l'Europe (Commission européenne, 2020a), pour l'investissement et la diffusion de l'innovation. Cela exigera également d'actualiser certains cadres réglementaires, tels que celui de la politique de la concurrence.

Pour tirer le meilleur parti du plan de relance et réussir les transitions écologique et numérique, l'UE a besoin de susciter la confiance, tant de la part de ses citoyens qu'entre ses États membres. Dans cette optique, il est essentiel d'éviter que le déploiement de fonds sans précédent qui caractérise le plan « Next Generation EU » soit entaché d'irrégularités ou de fraude. L'UE doit aussi réformer sa politique migratoire. Les migrations constituent de longue date une question hautement conflictuelle tant pour les États membres que pour l'opinion publique, mais elles constituent aussi un levier pour remédier aux déficits de compétences, en particulier en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), qui sont essentielles pour la transition numérique.

Graphique 1.2. La confiance dans l'UE a été préservée jusqu'ici, malgré la pandémie

Personnes indiquant qu'elles font plutôt confiance à l'Union européenne (UE) en tant qu'institution, en % du total des personnes interrogées



Source : Commission européenne, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Enquête Eurobaromètre Standard.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276964

Dans ce contexte, les trois principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- Il est essentiel d'accroître l'investissement pour accélérer la reprise. En tirant parti du plan de relance de l'UE, les pays devraient renforcer l'investissement public et privé, en particulier pour améliorer les interconnexions européennes, et intensifier la collaboration entre pays en matière de projets industriels innovants, notamment dans le domaine des soins de santé.
- La transition vers la neutralité climatique et une économie circulaire va renforcer le bien-être et ouvrir des perspectives majeures de consolidation des points forts industriels européens. Une amélioration de la tarification des émissions de carbone, de nouveaux instruments de réglementation et un accroissement des financements consacrés à la recherche-développement (R-D) sont autant d'éléments qui vont contribuer à renforcer l'investissement et l'innovation verts.
- Pour éviter un creusement des inégalités régionales, les régions les plus pauvres doivent améliorer leur spécialisation productive. Dans cette optique, il faut remettre à plat les politiques de cohésion

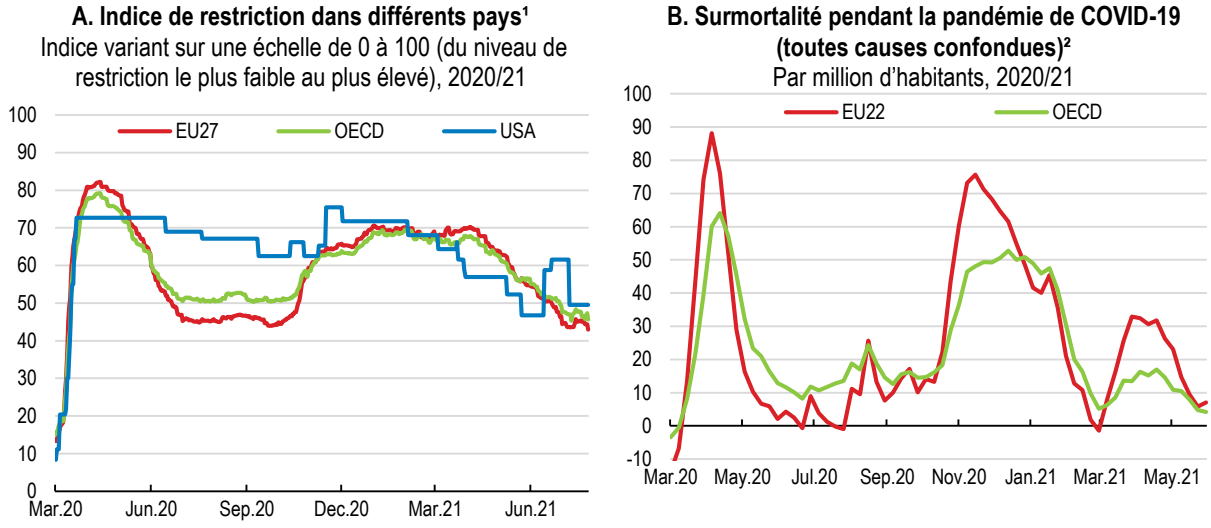
et de développement rural pour les rendre plus efficientes, notamment en soutenant plus efficacement l'innovation.

La crise liée au COVID-19 risque d'aggraver la divergence des économies au sein de l'UE

L'UE a connu une récession sans précédent en 2020

La pandémie de COVID-19 a frappé les pays européens de plein fouet. Au printemps 2020, lorsque a eu lieu la première vague d'infections, les autorités ont pris des mesures sans précédent pour limiter la contagion, imposant souvent des confinements d'ampleur nationale accompagnés d'une suspension obligatoire des activités dans de larges pans de l'économie (Graphique 1.3). Les mesures d'endiguement plus strictes adoptées expliquent en partie l'ampleur des pertes de production constatées en termes de comparaison internationale (Graphique 1.4). Après la fin des mesures de confinement, l'activité a vigoureusement rebondi jusqu'au milieu de l'été. Du fait de la résurgence de la pandémie à l'automne, de nombreux pays ont progressivement réimposé des confinements, parfois même à plusieurs reprises, même si ceux-ci ont été souvent moins stricts qu'au printemps. Ces mesures d'endiguement sont généralement restées en place jusqu'au printemps 2021, ce qui a retardé le mouvement de reprise amorcé.

Graphique 1.3. Des mesures d'endiguement rigoureuses ont été nécessaire pour stopper la contagion



Note: 1. Cet indice de restriction est la moyenne de huit indicateurs relatifs aux mesures de fermeture et d'endiguement adoptées par les pays, et sa valeur varie de 0 (absence de restrictions) à 100 (niveau maximal de restrictions). Les mesures de fermeture et d'endiguement prises en compte recouvrent les fermetures d'établissements scolaires, les fermetures de lieux de travail, les annulations de manifestations publiques, les restrictions relatives aux rassemblements, les suspensions des transports publics, les obligations de confinement à domicile, les restrictions de déplacement sur le territoire national et la limitation des voyages internationaux. 2. Le taux de surmortalité est défini comme le nombre de décès supplémentaires par million d'habitants et par semaine en 2020/21 par rapport au nombre hebdomadaire moyen de décès au cours de la période 2015-19. Plus sa valeur est élevée, plus les décès supplémentaires constatés par rapport à la période de référence sont nombreux. Une valeur négative signifie au contraire que le nombre de décès intervenus au cours de la semaine considérée a été inférieur à celui de la période de référence. L'agrégat OCDE n'inclut pas la Colombie, la Corée, l'Irlande, le Japon, le Mexique et la Turquie. L'Irlande est exclue de l'agrégat UE-22.

Source : Calculs de l'OCDE (2021) fondés sur l'outil de suivi de l'action publique face au COVID-19 de l'Université d'Oxford (Oxford COVID-19 Government Response Tracker) https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/ ; et Eurostat (2021), Base de données « Décès hebdomadaires - collecte spéciale de données » [DEMO_R_MWK_TS] et offices statistiques nationaux.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934276983

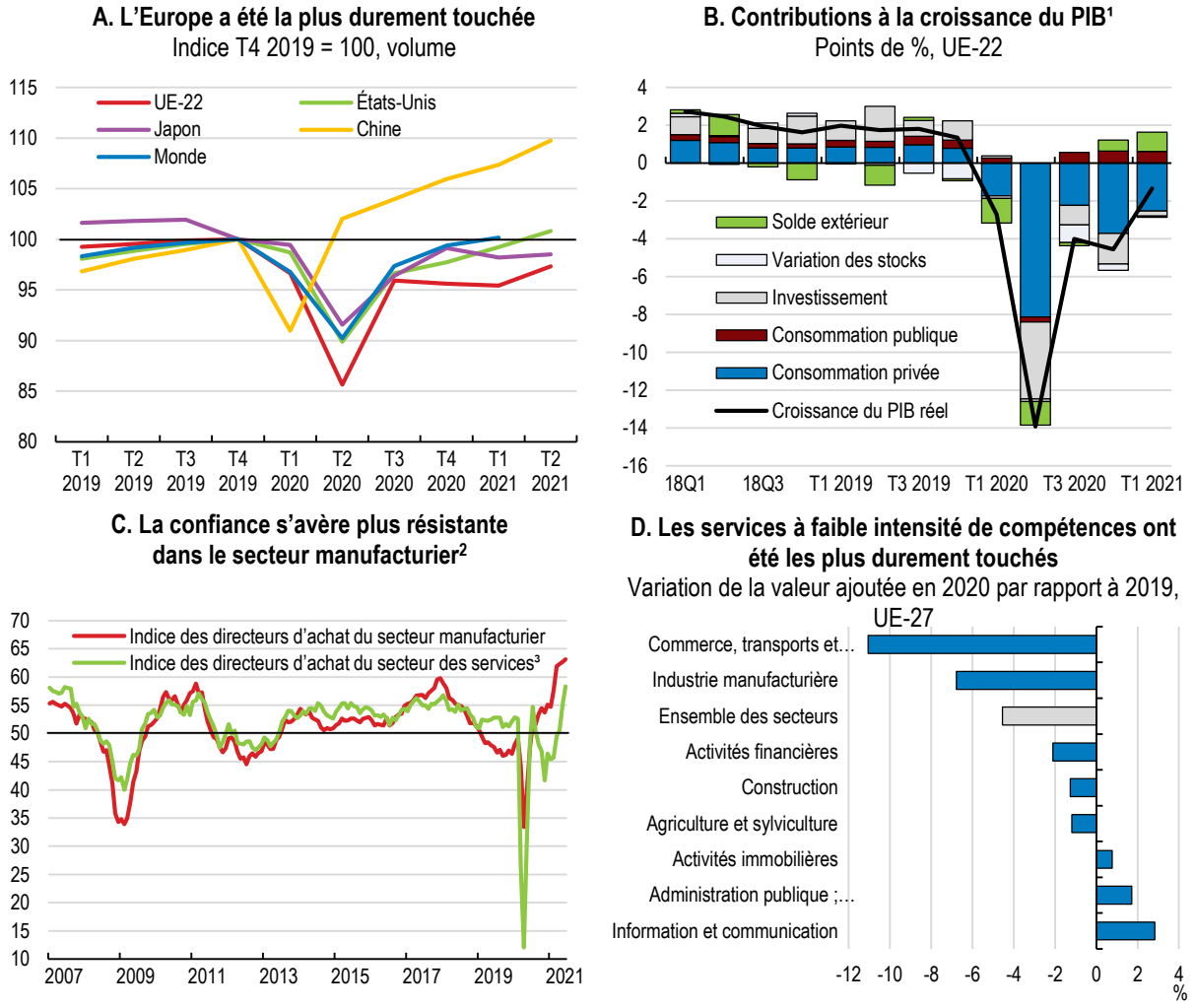
Les confinements imposés au printemps 2020, puis à l'automne de cette même année jusqu'au printemps 2021, ont entraîné la suspension d'une part significative des activités économiques, ce qui s'est traduit par une contraction du PIB nettement plus marquée qu'à la suite de la crise financière mondiale. Fait inhabituel pour une récession, la baisse de la production était imputable au premier chef à la consommation privée (Graphique 1.4), ce qui tenait avant tout à des restrictions d'accès prolongées à certains biens et (en particulier) à certains services, mais aussi à une vive augmentation de l'épargne de précaution. L'investissement s'est aussi fortement contracté, essentiellement en raison de l'atonie de la demande et d'une incertitude considérable. Dans un contexte marqué par les effets considérables de la pandémie sur les échanges internationaux, l'excédent des paiements courants de l'UE est resté globalement stable en 2020. Cet ample excédent tient à un ajustement asymétrique entre pays au cours des dix dernières années (Graphique 1.5) et à la faiblesse de l'investissement (évoquée ci-après).

Les effets induits sur les différentes branches d'activité ont été très variables, les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à main-d'œuvre peu qualifiée étant souvent les plus durement touchés. Les services ont été particulièrement affectés, notamment ceux fondés sur des contacts directs entre prestataires et clients (Graphique 1.4). Le tourisme, également touché par les restrictions de déplacement, l'illustre on ne peut mieux, en particulier lorsqu'il est tributaire des visiteurs internationaux. L'activité a également été considérablement entravée dans le secteur manufacturier et dans celui de la construction au printemps 2020, mais elle a mieux résisté à la deuxième vague de la pandémie, puisque la reprise soutenue tout au long du second semestre de 2020 a ramené ces secteurs à des niveaux de production proches de ceux d'avant la pandémie (sachant que ce rebond a été plus rapide dans la construction et plus progressif dans l'industrie des biens d'équipement). En revanche, les secteurs plus compatibles avec la distanciation sociale ou le télétravail, comme l'agriculture, la finance ou les services liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC), sont ceux qui ont le moins souffert.

La pandémie a également pesé sur le marché du travail. Le nombre total d'heures travaillées a évolué parallèlement à l'activité, ce qui s'est traduit par un redressement vigoureux, mais incomplet au troisième trimestre de 2020 (Graphique 1.6). Le recours généralisé au chômage partiel et, la diminution de la population active, surtout au deuxième trimestre de 2020, ont limité la hausse du chômage. Cela étant, des mesures plus larges du sous-emploi de la main-d'œuvre font ressortir des augmentations un peu plus marquées, notamment liées à un accroissement du nombre de personnes disponibles pour travailler, mais ne recherchant pas d'emploi. La détérioration de la situation sur le marché du travail pourrait avoir des effets négatifs durables sur les jeunes et les femmes.

L'atonie de la demande globale, conjuguée à une multitude d'autres facteurs, a réduit l'inflation en 2020. L'inflation sous-jacente, qui avait longtemps oscillé entre 1 % et 1.5 %, a reflué au second semestre de 2020 (Graphique 1.6), essentiellement sous l'effet de l'évolution des prix des services (en particulier de ceux liés aux loisirs, aux transports, aux voyages à forfait et aux activités d'hébergement, durement touchés par la pandémie) ainsi que de la baisse temporaire de la TVA en Allemagne. Compte tenu de l'impact supplémentaire du recul des prix de l'énergie, l'inflation globale est tombée dans l'UE à un niveau à peine supérieur à zéro, et est même devenue négative dans la zone euro. L'appréciation de l'euro a également eu un effet désinflationniste. Au début de 2021, l'inflation sous-jacente s'est redressée quelque peu, même si ce redressement a été essentiellement transitoire, en partie en raison de l'annulation d'une baisse de TVA en Allemagne, de l'avancement de la période des soldes d'hiver et de la mise à jour annuelle des coefficients de pondération utilisés pour élaborer l'indice des prix à la consommation. Cette mise à jour, qui reflète des variations considérables dans la structure des dépenses en 2020, a tiré l'inflation vers le haut (tel a été le cas, par exemple, de l'augmentation de la pondération des dépenses d'alimentation, sachant que l'inflation a été relativement forte dans ce domaine). La remontée de l'inflation globale en 2021 se révèle plus durable du fait du renchérissement des prix de l'énergie.

Graphique 1.4. La récession a été forte et très asymétrique entre secteurs

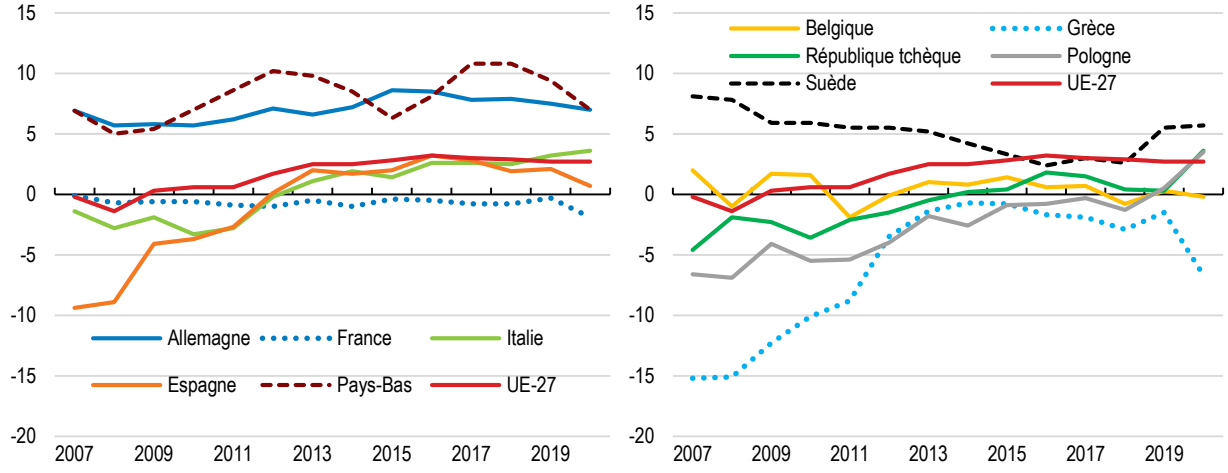


Note : 1. Contribution à la croissance du PIB par rapport au même trimestre de l'année précédente. 2. Une lecture de l'indice supérieure à 50 indique une augmentation globale de sa valeur, par rapport à l'observation mensuelle précédente. 3. Entreprises privées du secteur des services.
Source : OCDE (2021), Statistiques macroéconomiques de l'OCDE (base de données) ; et IHS Markit.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277002

Graphique 1.5. L'excédent des paiements courants de l'UE est resté élevé

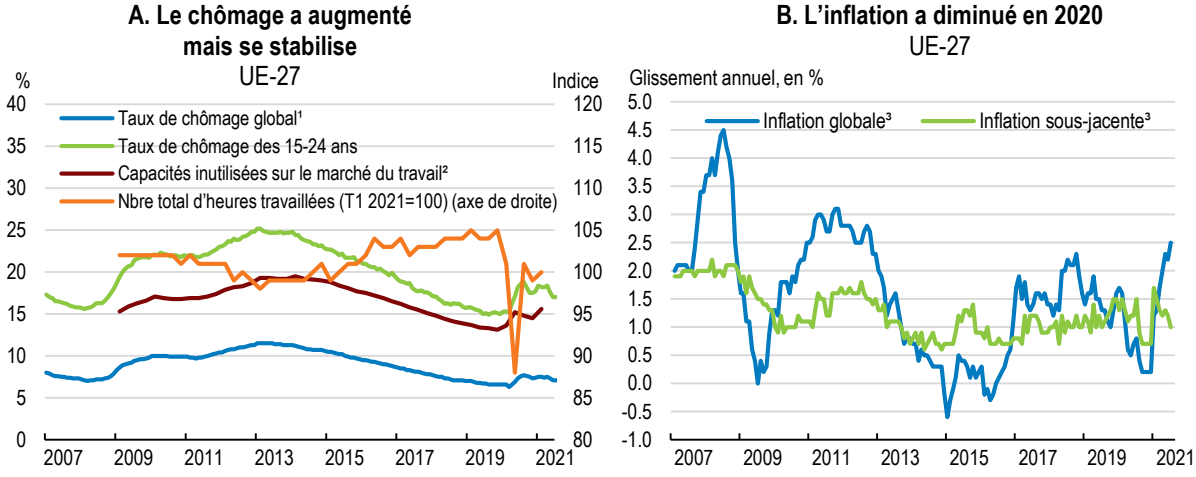
En pourcentage du PIB



Note : Les soldes nationaux des paiements courants intègrent les soldes intra-UE.
Source : Eurostat (2021), « Statistiques de la balance des paiements (méthodologie MBP6) », Base de données d'Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277021

Graphique 1.6. L'atonie de la demande a entraîné une hausse du chômage et une désinflation



Note : 1. En pourcentage des personnes âgées de 15 à 74 ans. 2. Les capacités inutilisées sur le marché du travail correspondent à la somme de toutes les demandes d'emploi non satisfaites et recouvrent quatre groupes : (1) les chômeurs tels que les définit le Bureau international du travail (BIT), (2) les travailleurs à temps partiel en situation de sous-emploi (c'est-à-dire les personnes employées à temps partiel qui souhaitent travailler davantage), (3) les personnes qui sont disponibles pour travailler mais ne recherchent pas d'emploi et (4) les personnes qui recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles pour l'occuper. Alors que les deux premiers groupes font partie de la population active, les deux derniers, également qualifiés de population active supplémentaire potentielle, sont tous deux en dehors de la population active. C'est pourquoi nous utilisons dans cette analyse la « population active élargie », qui comprend à la fois la population active et la population active supplémentaire potentielle. 3. L'inflation est mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisée (IPCH), hors énergie, produits alimentaires, alcool et tabac dans le cas de l'inflation sous-jacente.
Source : OCDE (2021), Statistiques de la population active (base de données) ; Eurostat (2021), Indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH), Capacités excédentaires sur le marché du travail, Heures de travail effectivement prestées.

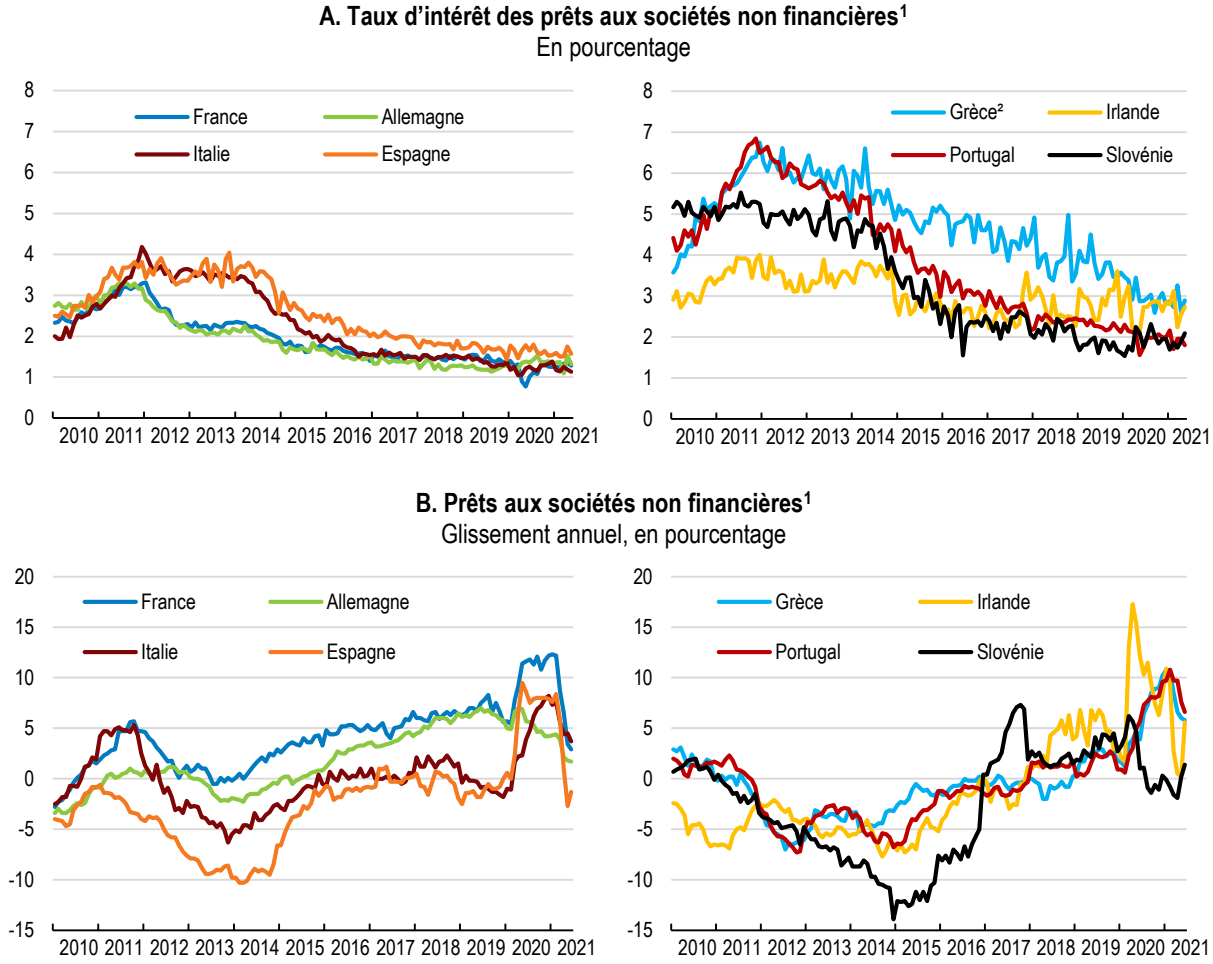
StatLink https://doi.org/10.1787/888934277040

La réaction énergique des autorités à soutenu la demande et réduit la fragmentation financière

La réaction des autorités européenne a été énergique et permis d'éviter une récession encore plus grave (Encadré 1.1). La BCE a fortement accru ses achats d'actifs et ses apports de liquidités. Pour soutenir davantage le crédit bancaire, différentes mesures d'allègement temporaire des exigences de fonds propres applicables aux banques ont été prises, et les mécanismes de garantie de la Banque européenne d'investissement (BEI) ont été étoffés. Des facilités de crédit assorties de conditions avantageuses ont été proposées aux États membres, puis un accord a été conclu sur un plan de relance de l'UE financé par l'émission de dettes communes, dans le cadre duquel les aides accordées aux pays prennent non seulement la forme de prêts mais aussi de subventions. Grâce à l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, les politiques budgétaires nationales ont apporté un soutien considérable à l'activité, ce qui s'est traduit par d'importantes dépenses discrétionnaires en 2020 et 2021 et par des mesures de soutien aux liquidités et au crédit, telles que des garanties de prêts et des reports de paiement d'impôts. Les politiques macroéconomiques sont analysées de manière plus approfondie dans l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée à la zone euro.

Ces mesures ont réduit la fragmentation financière et soutenu l'offre de crédit. Après s'être exacerbées au début de la pandémie, les tensions sur les marchés de la dette souveraine se sont dissipées, et les écarts de rendement se sont réduits. Les mesures prises rapidement et avec détermination par la BCE ont été cruciales à cet égard, et elles ont été étayées ensuite par l'accord conclu sur le plan de relance de l'UE. Dans toute l'Union européenne, les entreprises non financières ont également bénéficié de la baisse et de la convergence des taux d'intérêt sur les nouveaux crédits, auxquels elles ont recouru pour remédier aux problèmes de manque de liquidités découlant de la pandémie (Graphique 1.7).

Graphique 1.7. La fragmentation financière a été encore réduite dans la zone euro



Note : 1. Nouveaux contrats pour lesquels la période de fixation initiale du taux est inférieure un an. Prêts autres que les crédits renouvelables et découverts, les facilités de remboursement différé sur carte de crédit et les prorogations de crédit sur carte ; prêts corrigés des cessions de prêts et de la titrisation dans la partie B. 2. Prêts d'une durée maximale de 1 an.
Source : BCE (2021), « Statistiques sur les taux d'intérêt des institutions financières monétaires (IFM) », Entrepôt de données statistiques (SDW, Statistical Data Warehouse), Banque centrale européenne.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277059

Encadré 1.1. Les mesures monétaires, financières et budgétaires prises par l'Europe face à la crise liée au COVID-19

- La Banque centrale européenne (BCE) a étoffé son programme d'achat d'actifs en y consacrant 1 970 milliards EUR supplémentaires au total (soit 16.5 % du PIB de 2019 de la zone euro). Cela correspond pour l'essentiel au programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*) de 1 850 milliards EUR, dont les achats nets devraient se poursuivre jusqu'à ce que la crise liée au COVID-19 soit considérée comme terminée, et en tout état de cause au moins jusqu'en mars 2022. En mars 2020, le Conseil des gouverneurs a annoncé qu'il envisagerait de réévaluer certaines des limites que la BCE s'est imposées dans la mesure nécessaire pour que son action soit proportionnée aux risques.
- Pour préserver le crédit bancaire et la liquidité, la BCE a annoncé de nouvelles opérations de refinancement à plus long terme non ciblées, rendu plus favorables les conditions de financement offertes dans le cadre des opérations de refinancement à plus long terme ciblées (TLTRO III), et assoupli les critères qu'elle applique pour déterminer quels sont les actifs admis en garantie.
- Les ratios de fonds propres et de liquidité des banques ont été temporairement allégés. Les normes de fonds propres ont également été assouplies temporairement *via* des modifications apportées au règlement sur les exigences de fonds propres et l'instauration d'une certaine flexibilité en matière de traitement prudentiel des prêts non performants (PNP).
- Dans le cadre du train de mesures de relance par les marchés des capitaux, des modifications ciblées ont été apportées aux règles qui s'appliquent à ces marchés – c'est-à-dire au règlement sur les prospectus, à la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID II) et aux règles relatives à la titrisation – notamment pour qu'il soit plus facile aux émetteurs de lever rapidement des fonds et pour faciliter le recours à la titrisation, y compris celle des PNP, afin que les banques puissent accorder davantage de crédits.
- L'UE a activé la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui permet aux pays de s'écarter temporairement des objectifs budgétaires fixés par le PSC. D'après le paquet « Semestre européen » du printemps 2021, cette clause dérogatoire sera encore appliquée en 2022 et devrait être désactivée en 2023.
- Deux initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII and CRII+) ont donné plus de souplesse et accéléré la mise en œuvre de la politique de cohésion, notamment en réduisant le cofinancement national et en élargissant l'éventail des investissements pouvant en bénéficier.
- Des lignes de crédit fondées sur le mécanisme européen de stabilité (MES) ont été établies au titre d'un instrument de soutien dans le cadre de la crise pandémique ; elles permettront à chaque État d'emprunter jusqu'à concurrence de 2 % de son PIB national (ce qui représente une enveloppe globale de 240 milliards EUR environ) pour financer des dépenses de santé directes et indirectes, de traitement et de prévention, liées à la crise du COVID-19. Ces prêts auront une échéance moyenne maximale de 10 ans et seront assortis de conditions favorables. Pour l'instant, aucun pays n'a sollicité le bénéfice de ce dispositif.
- Un nouvel instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) a été créé. Doté de 100 milliards EUR, SURE prévoit des prêts, accordés à des conditions favorables aux États membres pour les aider à financer leurs dispositifs de chômage partiel et d 'autres mesures de soutien aux salariés et aux indépendants.

- Les mécanismes de garantie de la Banque européenne d'investissement (BEI) ont été étoffés. Un Fonds de garantie européen doté de 25 milliards EUR a notamment été créé en vue de mobiliser jusqu'à 200 milliards EUR de financements (sous forme de dettes ou de fonds propres) pour les entreprises de toute l'Union européenne. Au moins 65 % de ces financements seront destinés à des petites et moyennes entreprises (PME).
- Le plan de relance « Next Generation EU » apportera aux États membres une aide globale de 750 milliards EUR – soit environ 5.5 % du PIB de 2019 de l'Union européenne à 27 (UE-27) – sous forme de subventions et de prêts, financés par l'émission de dettes de l'UE. Ce plan de relance fait l'objet d'un examen plus approfondi dans l'encadré 1.5.
- L'UE a également modifié à titre temporaire son régime des aides d'État pour permettre aux États membres d'apporter le soutien nécessaire aux entreprises.

La reprise est tributaire des perspectives sanitaires et est entourée de risques considérables

Dans l'attente d'une généralisation des campagnes vaccinales, la situation épidémiologique est restée délicate pendant la majeure partie du premier semestre 2021. La Commission européenne a négocié des contrats d'achat anticipé avec des fabricants de vaccins au nom des 27 États membres, donnant aux pays le droit d'acquérir un certain nombre de doses (proportionnel à leur population) lorsque des vaccins seraient disponibles. Cette approche a permis de préserver la coopération et l'égalité de traitement entre États membres, en mettant en exergue la valeur d'une action conjointe, y compris dans les domaines où l'UE n'a que des compétences limitées (Encadré 1.2), mais elle a pesé sur la rapidité initiale de la riposte (Encadré 1.3). Dans un contexte de goulets d'étranglement dans les capacités de production de vaccins au niveau mondial et d'exportations de doses très limitées (l'UE faisant exception à cet égard), la campagne vaccinale de l'UE a été lente à monter en régime, mais elle a largement rattrapé au cours des derniers mois celle des pays affichant les taux de vaccination les plus élevés du monde (Graphique 1.8).

Encadré 1.2. Répartition des compétences entre l'UE et ses États membres

Pour que l'UE puisse agir dans un domaine d'intervention donné, il faut que les États membres lui confèrent les compétences correspondantes dans les Traités. Si ces compétences ne lui sont pas conférées, seuls les États membres peuvent agir. Il en existe trois grandes catégories : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

Les **compétences exclusive**s correspondent aux domaines dans lesquels seule l'UE peut légiférer, les États membres ne pouvant alors qu'adopter des actes juridiquement contraignants si l'UE leur en a donné le pouvoir. Il s'agit des domaines suivants : l'union douanière, les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire (pour les États membres de la zone euro), la conservation des ressources biologiques marines dans le cadre de la politique commune de la pêche, la politique commerciale commune et, dans certaines conditions, la conclusion d'accords internationaux.

Les compétences partagées correspondent aux domaines dans lesquels l'UE comme les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les États membres peuvent agir dans les domaines où l'UE n'exerce pas, ou a décidé de ne pas exercer, de compétence propre. Les domaines d'intervention concernés sont les suivants ; le marché intérieur, la politique sociale (dans certains de ces aspects), la politique régionale, l'agriculture et la pêche (à l'exception de la conservation des ressources biologiques marines, l'environnement, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique (dans certains de leurs aspects), la recherche, le développement technologique, l'espace, la coopération au développement et l'aide humanitaire.

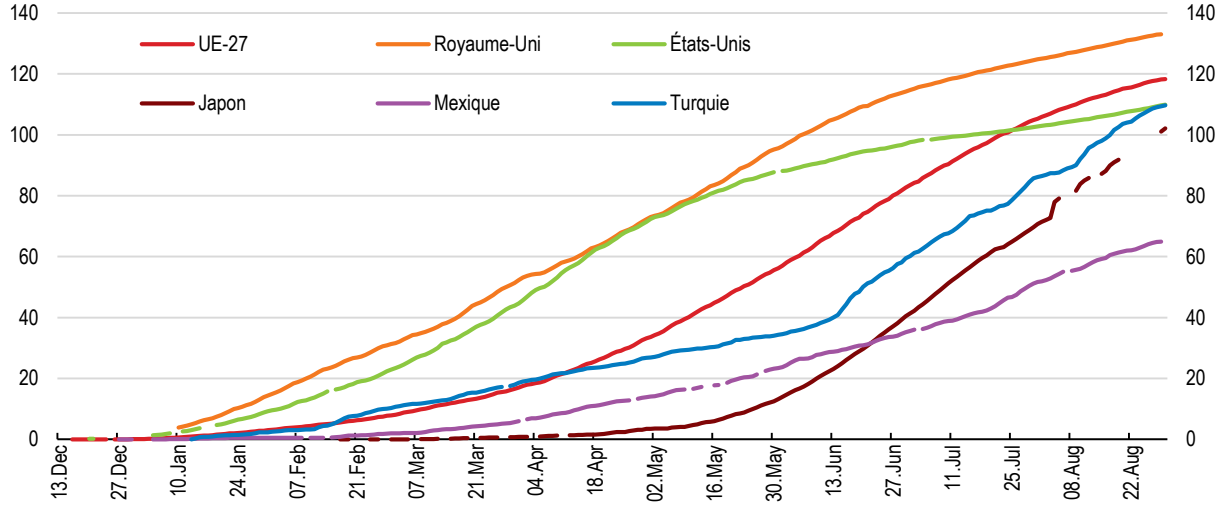
Enfin, les **compétences d'appui** désignent les domaines dans lesquels l'UE intervient uniquement pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. La législation de l'UE ne peut exiger des États membres qu'ils harmonisent leur législation et leur réglementation. C'est le cas dans les domaines suivants : la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, le sport, la protection civile et la coopération administrative.

En outre, l'UE peut agir pour que les États membres coordonnent leurs politiques économiques, sociales et de l'emploi ; par ailleurs, la politique étrangère et de sécurité commune se distingue par certaines spécificités institutionnelles. Dans tous les domaines, l'exercice des compétences de l'UE relève des principes de proportionnalité (l'action de l'UE ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des Traités) et de subsidiarité (dans les domaines où l'UE et les États membres peuvent agir, l'UE ne peut intervenir que si les objectifs d'une action proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent davantage l'être au niveau de l'UE).

Après une forte accélération initiée au second trimestre de 2021, la croissance économique devrait modérer son allure en 2022 mais néanmoins rester vigoureuse (Tableau 1.1 et Graphique 1.9). En 2021, la consommation privée devrait bénéficier de la levée des mesures de confinement et d'un rattrapage important de la demande, et l'activité sera encore soutenue par l'ampleur de la relance budgétaire et la vigueur du dynamisme des exportations. En 2022, la croissance continuera d'être stimulée par les exportations et la formation de capital, cette dernière s'appuyant sur une contribution importante de l'investissement public. Toutefois, l'épargne des ménages, quoiqu'en repli, devrait rester supérieure à son niveau d'avant la pandémie, et le redressement de l'investissement privé ne sera que modéré. Fin 2022, le chômage devrait retrouver des niveaux proches de ceux d'avant la pandémie, et l'inflation restera toujours modérée. Il est essentiel de mettre en œuvre rapidement des investissements et des réformes amplifiant la croissance afin de dynamiser l'activité et limiter les stigmates laissés par la crise, comme on le verra plus loin.

Graphique 1.8. La vaccination contre le COVID-19 dans l'UE a mis du temps à se mettre en place, mais elle rattrape rapidement son retard

Nombre cumulé de doses de vaccins administrées pour 100 personnes, 2020/2021, grands membres de l'OCDE



Note: This is counted as a single dose, and may not equal the total number of people vaccinated, depending on the specific dose regime (e.g. people receive multiple doses).
Source : Our World in Data (2021) à partir de données officielles.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277078

Même si l'ampleur de son impact a été bien moindre que celui de la pandémie, le recul des échanges imputable au Brexit pèsera également sur la reprise, le Royaume-Uni étant un grand partenaire commercial de l'UE (Graphique 1.10). Le Royaume-Uni est sorti de l'UE, de son union douanière et de son marché unique à la fin de janvier et en décembre 2020, respectivement. Bien que l'Accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni conclu à la fin de 2020 préserve des échanges de biens sans droits de douane ni contingents, on s'attend à ce que les flux commerciaux bilatéraux soient plus faibles que si le Royaume-Uni était resté dans le marché unique, principalement en raison de l'augmentation des obstacles non tarifaires (Encadré 1.4). Les échanges de services (financiers et autres) ne bénéficient plus de l'octroi de « passeports » et devraient être affectés par une augmentation des coûts liée à la divergence des réglementations. Outre ces effets négatifs à moyen terme, les coûts à court terme de l'adaptation aux nouvelles règles et procédures commerciales se sont également fait sentir, avec le recul marqué des échanges commerciaux bilatéraux entre l'UE et le Royaume-Uni début 2021.

Étant donné que le crédit bancaire joue un rôle essentiel dans le redéploiement des ressources, l'envolée probable des prêts non performants (PNP) au cours des prochaines années, notamment en raison de l'expiration de mesures d'aide telles que les moratoires sur les crédits et les garanties publiques de prêts, est particulièrement inquiétante. Certains des pays encore confrontés à des problèmes de PNP hérités du passé (Graphique 1.12) figurent parmi ceux où les dispositifs d'aide susmentionnés ont été les plus utilisés (ABE, 2020 ; Graphique 1.13). Des encours volumineux de PNP peuvent entraver la distribution du crédit et son redéploiement vers les entreprises les plus productives (BCE, 2020a ; Azevedo *et al.*, 2018). Une vive augmentation des PNP pourrait aussi faire réapparaître des boucles de rétroaction négative entre les banques et les emprunteurs souverains au niveau national (Tableau 1.2). Des réformes permettant de remédier rapidement au problème des PNP sont décrites dans l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée à la zone euro.

Les effets de stigmate pourraient aussi s'aggraver si des entreprises aux perspectives de redressement limitées bénéficiaient de manière prolongée des dispositifs de chômage partiel, et en l'absence de renforcement des politiques actives du marché du travail et de l'investissement public. En outre, la levée attendue des mesures de confinement et le rebond de l'activité qu'elle entraînera pourraient être mis en

péril si la vaccination se révélait inefficace face aux nouveaux variants du virus, ou si le nombre de personnes vaccinées s'avérait insuffisant. Outre une aggravation des pertes de production à court terme, la hausse du chômage et des faillites ajouterait à la difficulté de redéployer les ressources à moyen terme. En revanche, un déploiement rapide et efficace des plans nationaux pour la reprise et la résilience, axés sur les réformes structurelles pour attirer l'investissement privé et favoriser l'acquisition de compétences et les mesures d'activation, aurait pour effet de doper la confiance, de renforcer durablement la croissance et d'aider l'Europe à réussir ses transitions écologique et numérique.

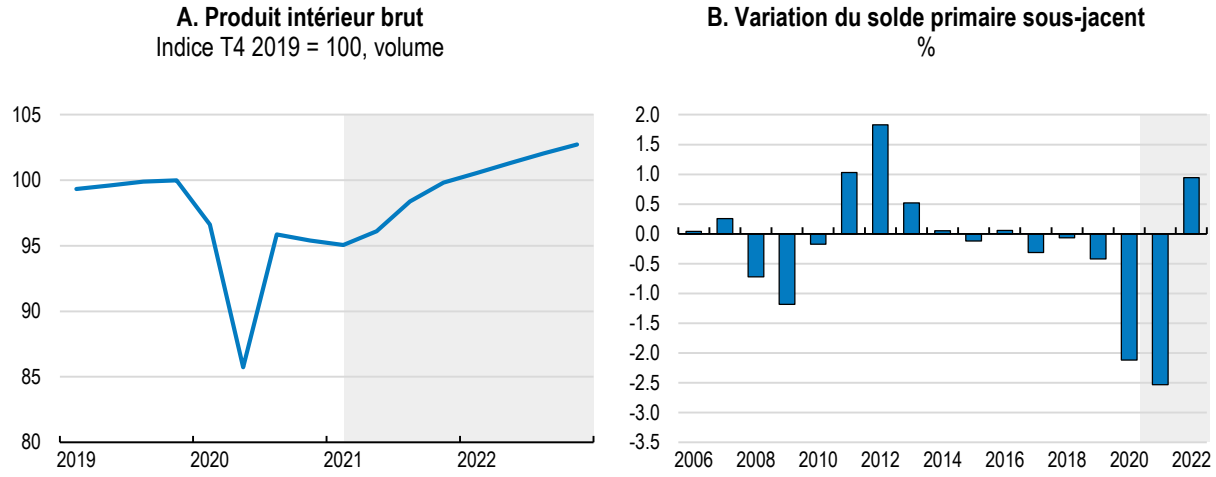
Encadré 1.3. La riposte sanitaire de l'UE a reposé sur la coopération, mais elle a mis au jour des insuffisances en matière de capacités

Lorsque la pandémie de COVID-19 a débuté, des pénuries n'ont guère permis aux pays de l'UE de s'entraider en se livrant des fournitures médicales essentielles, et l'on a pu craindre une surenchère entre les gouvernements faute de coordination dans les achats nationaux. La réaction initiale de l'UE à la pandémie a mis l'accent sur l'acquisition commune d'équipements médicaux et le renforcement des capacités de protection civile. Des efforts ont également été déployés pour organiser des achats communs de vaccins. La Commission européenne a négocié, au nom des 27 pays de l'UE, des contrats avec plusieurs fabricants de vaccins pour précommander des doses, préservant ainsi l'égalité de traitement entre les États membres et garantissant un approvisionnement diversifié de plus de 4.6 milliards de doses. Ces contrats ont également pour objet d'avancer des fonds aux fabricants afin de leur permettre d'investir dans les capacités de production parallèlement aux essais cliniques. En outre, pour préserver une stratégie fondée sur la coopération et sur le respect des règles, des millions de doses produites dans l'UE ont été exportées vers un très grand nombre de pays tiers, notamment au titre de COVAX, le mécanisme international destiné à assurer un accès équitable aux vaccins entre nations riches et pauvres.

Cette approche par la coopération a eu un prix pour la souplesse et la rapidité de la riposte. La multiplicité des sources de fonds nationales et européennes a soulevé des problèmes de coordination et tout en étant substantielles, les ressources financières globales affectées à l'élaboration de vaccins ont été inférieures à celles mobilisées aux États-Unis (Aghion *et al.*, 2020). En outre, l'UE a signé son premier contrat d'achat anticipé le 27 août 2020, soit plusieurs mois après l'Autorité pour la recherche et le développement avancés dans le domaine biomédical (BARDA, *Biomedical Advanced Research and Development Authority*) aux États-Unis.

Selon la répartition actuelle des compétences entre l'UE et ses États membres, en vertu de laquelle les politiques de santé incombent principalement à ces derniers, les propositions de renforcement des capacités de l'UE pour faire face aux menaces sanitaires internationales ont été récemment mises en avant (Commission européenne, 2020b). Il est notamment envisagé de créer une Autorité de l'UE de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), qui aurait pour mission d'anticiper les menaces, de veiller à la disponibilité de réserves suffisantes et à la distribution de fournitures médicales, et d'assurer la coordination des capacités publiques et privées en matière de recherche-développement (R-D). Au-delà de l'amélioration de la préparation aux situations d'urgence – une des principales raisons de la mise en place de la BARDA en 2006 – la création de l'HERA pourrait aussi contribuer à endiguer la baisse de la compétitivité de l'UE en matière d'innovations biotechnologiques (Aghion *et al.*, 2020). Pour ouvrir la voie à l'HERA, un programme pilote a été lancé en février 2021 pour faire face aux variants du coronavirus (« l'incubateur HERA »), ce qui est une bonne chose. On pourrait aussi envisager un élargissement du champ de compétences de l'UE dans le domaine de la santé publique.

Graphique 1.9. Une reprise robuste est prévue, soutenue par la politique budgétaire



Note : Les données se rapportent aux États membres de l'Union européenne qui font également partie de l'OCDE (22 pays).
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277097

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Union européenne[1], pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2015)

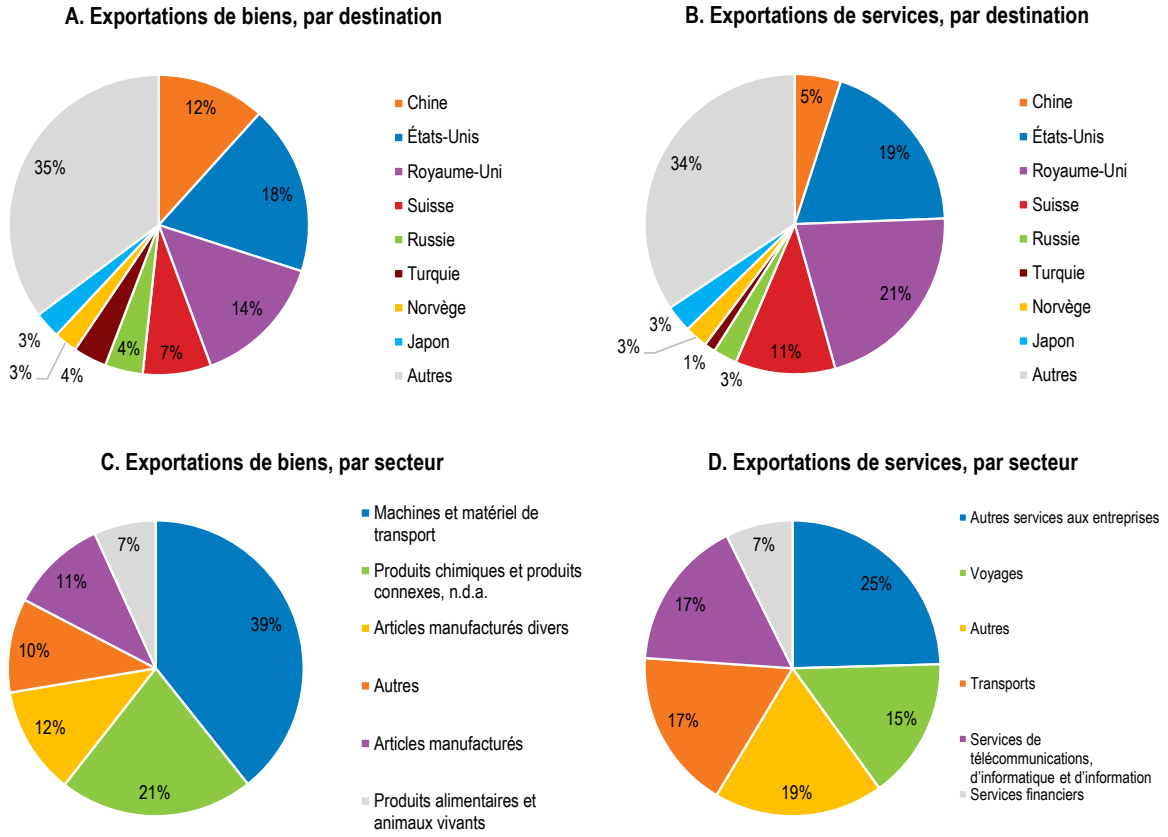
			Prévisions		
	2018	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut (PIB)	2.2	1.6	-6.3	4.2	4.4
Consommation privée	1.8	1.6	-7.4	2.7	6.1
Consommation publique	1.3	2.0	1.4	2.9	0.9
Formation brute de capital fixe	4.0	5.2	-8.0	5.1	5.7
Demande intérieure finale	2.2	2.5	-5.7	3.3	4.8
Demande intérieure totale	2.3	2.0	-6.0	3.3	4.8
Exportations de biens et services	3.8	2.9	-8.9	9.1	5.8
Importations de biens et services	4.1	3.6	-8.5	7.6	6.7
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)					
PIB potentiel	1.3	1.3	1.1	1.0	1.0
Écart de production[2]	0.0	0.3	-7.0	-4.1	-0.8
Emploi	1.2	1.0	-0.9	0.2	0.9
Taux de chômage	7.5	6.9	7.3	7.6	7.2
Déflateur du PIB	1.5	1.9	1.8	1.1	1.5
Indice des prix à la consommation	1.8	1.3	0.6	1.9	1.5
IPC sous-jacent	1.1	1.2	1.0	1.5	1.3
Taux d'épargne des ménages, net[3]	5.9	6.4	13.0	11.2	7.0
Solde des paiements courants[4]	3.3	3.2	3.1	3.6	3.4
Balance des opérations courantes[4]	-0.4	-0.6	-7.1	-7.1	-3.7
Solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques[2]	-0.4	-0.6	-2.5	-5.0	-3.9
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques[2]	1.2	0.8	-1.3	-3.9	-2.9
Dette brute des administrations publiques (Définition de Maastricht)[4]	82.3	80.6	94.3	97.0	95.8
Dette nette des administrations publiques[4]	57.8	57.8	69.8	73.1	72.4
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	-0.2	-0.1	-0.3	-0.4	-0.4
Dette brute des administrations publiques[4]	97.0	97.9	115.4	118.2	116.9

Note : 1. Pays de l'Union européenne qui sont également membres de l'OCDE (22 pays). 2. En pourcentage du PIB potentiel. 3. En pourcentage du revenu disponible des ménages. 4. En % du PIB

Source : OCDE (2021), « Perspectives économiques de l'OCDE, n° 109 », Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Graphique 1.10. Les principaux marchés d'exportation de l'UE-27 sont les États-Unis et les autres pays européens

En pourcentage, 2019/2020[1]



Note : 1. Les données se rapportent à 2020 pour les exportations de biens, et à 2019 pour les exportations de services. 2. Y compris Hong-Kong. 3. Dans la partie C du graphique, la rubrique « Autres » comprend – par ordre décroissant d'importance – les biens suivants : les combustibles minéraux et les lubrifiants, les articles non classés ailleurs, les matières premières brutes non comestibles (à l'exception des carburants), les boissons et tabacs, et les huiles, graisses et cires d'origine animale ou végétale ; dans la partie D, la rubrique « Autres » comprend la rémunération pour usage de la propriété intellectuelle, les services d'assurance et de fonds de pension, les services de production manufacturière, les services d'entretien et de réparation, les services personnels, culturels et relatifs aux loisirs, les services de bâtiment et travaux publics, ainsi que les services fournis ou reçus par les administrations publiques. Dans la partie D, les données se rapportent à l'Union européenne à 28 (UE-28) à la fin de 2019.

Source : Eurostat (2021), « Commerce de l'UE27 (à partir de 2020) par groupe de produits CTCI », Base de données d'Eurostat ; et OCDE (2021), Statistiques du commerce international de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277116

Encadré 1.4. Simulation des effets économiques de l'accord commercial conclu entre l'UE et le Royaume-Uni

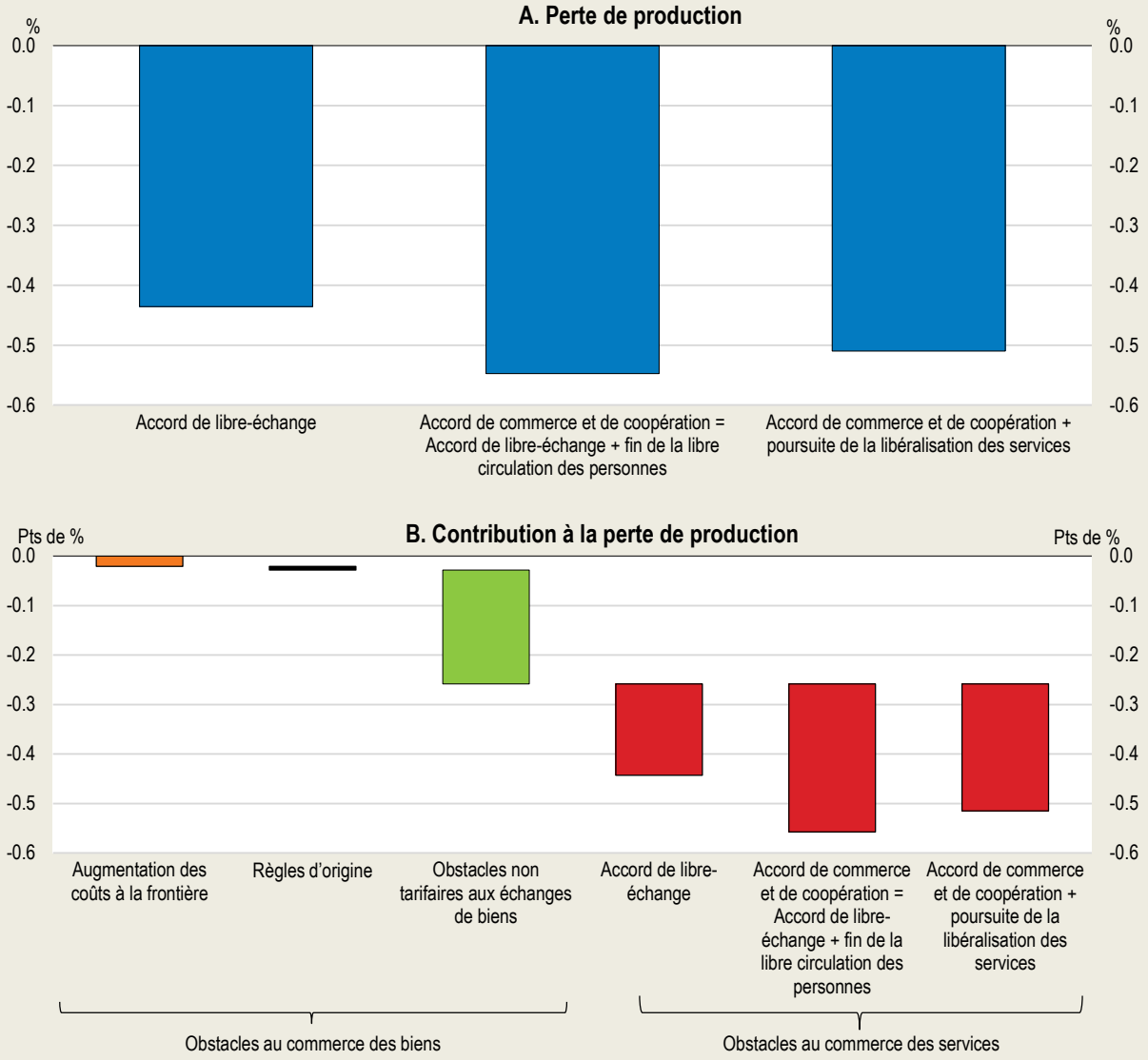
Depuis le 1er janvier 2021, les règles du marché unique ne s'appliquent plus aux échanges commerciaux entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui sont régis par les dispositions du nouvel Accord de commerce et de coopération conclu entre les deux parties. Les échanges de biens restent sans droits de douane ni contingents, mais seront soumis aux règles d'origine, donneront lieu à des formalités aux frontières et devront satisfaire aux exigences de la réglementation de chacun des deux partenaires. Même si cet accord contient des dispositions en matière de coopération bilatérale et de facilitation des échanges, une certaine divergence réglementaire apparaîtra sans doute au fil du temps, créant des obstacles non tarifaires au commerce. Les principes de libre circulation des personnes et de libre prestation de services ont cessé de s'appliquer, et dans chaque pays, l'accès au marché des prestataires de services est subordonné à leur respect des règles nationales. Là encore, cela crée des obstacles aux échanges, même si l'accord va au-delà des dispositions de référence de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'outil de modélisation des échanges de l'OCDE (METRO, *ModElling TRade at the OECD*) a été utilisé pour simuler les effets de cet accord. Le modèle METRO est un modèle d'équilibre général calculable (EGC), qui a été calibré pour cette analyse à 30 régions (la plupart des pays encore membres de l'UE étant considérés isolément), 19 secteurs et 8 facteurs de production. Ces simulations correspondent aux effets à moyen terme (5 à 10 ans) induits dans un scénario où les facteurs de production sont mobiles entre secteurs, mais les ressources globales en main-d'œuvre et en capital restent fixes. Les différents obstacles aux échanges sont modélisés comme une augmentation des coûts commerciaux. Ainsi, pour les mesures non tarifaires affectant les biens, l'augmentation des coûts commerciaux est calibrée comme la moitié de l'équivalent *ad valorem* de ces mesures sur les biens importés dans l'UE depuis des pays tiers.

La divergence des réglementations et l'alourdissement des formalités aux frontières lors des échanges de biens et de services entre l'UE et le Royaume-Uni se traduiraient par une diminution du PIB de 0.44 % dans l'Union européenne par rapport à un niveau de référence correspondant au maintien du Royaume-Uni dans le marché unique (Graphique 1.11). La fin de la libre circulation des personnes devrait se traduire par une perte de production supplémentaire de 0.1 point de pourcentage. Ces estimations sont certes relativement modestes, mais elles sont probablement prudentes, étant donné que le modèle METRO ne tient pas compte des effets induits sur l'investissement direct étranger (IDE), l'offre de main-d'œuvre ou la productivité.

Graphique 1.11. Le Brexit se traduira par des pertes de production modérées dans l'UE

Différence entre le PIB réel de l'UE compte tenu de l'application de l'Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et son niveau dans l'hypothèse où le Royaume-Uni serait resté dans le marché unique, à moyen terme



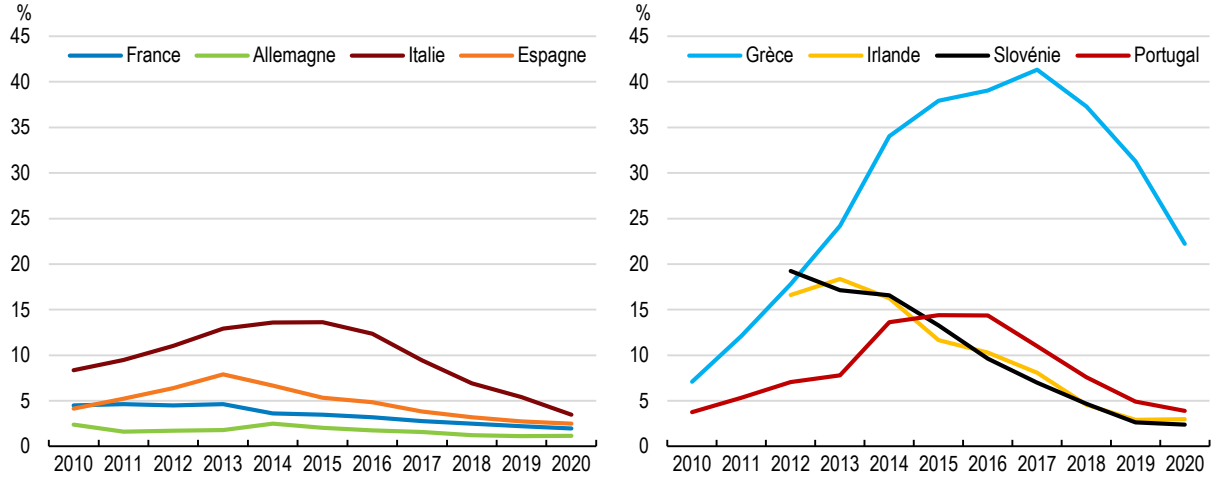
Note : Le scénario correspondant à l'Accord de libre-échange repose sur l'hypothèse d'une absence de droits de douane et de contingents pour les échanges de biens, et d'une augmentation des coûts commerciaux pour les biens et services liée aux règles d'origine et aux mesures non tarifaires. Le scénario de « fin de la libre circulation des personnes » ajoute l'effet que produit cette fin sur les échanges de services. Enfin, le scénario de « poursuite de la libéralisation des services » repose sur l'hypothèse que le Royaume-Uni met en œuvre une série de réformes concernant les procédures de délivrance des visas, la passation des marchés publics, les procédures de filtrage et les flux de données transfrontières.

Source : Van Tongeren, F., C. Arriola, A. Mourougane and S. Benz (2021), Trade impacts of the Trade and Cooperation Agreement between the United Kingdom and the European Union, OECD Economics Department Working Papers, à paraître.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277135

Graphique 1.12. Les prêts non performants devraient encore augmenter

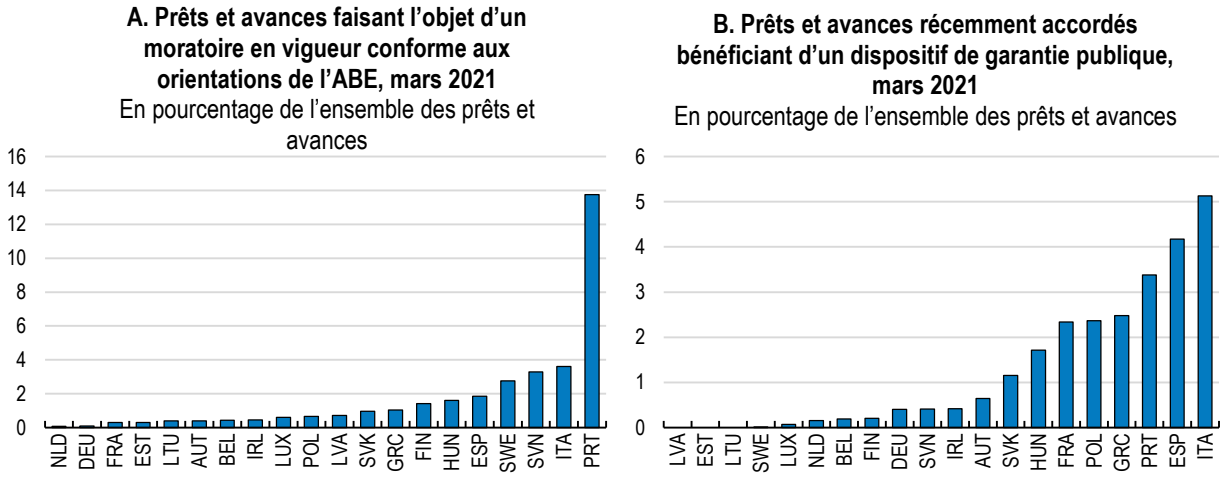
Instruments de dette non performants bruts en pourcentage du total des instruments de dette bruts



Source : BCE (2020), « Statistiques monétaires et financières », Entrepôt de données statistiques (SDW, Statistical Data Warehouse), Banque centrale européenne.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277154

Graphique 1.13. L'utilisation des dispositifs de soutien aux emprunteurs varie considérablement selon les pays de l'UE



Note : Valeurs comptables brutes, hors expositions découlant des portefeuilles de négociation. Les ratios calculés peuvent se caractériser par une certaine imprécision en raison de légères différences dans l'échantillon de banques fournissant des données sur le numérateur et le dénominateur.

Source : Autorité bancaire européenne (ABE) (2021), Tableau de bord du risque.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277173

Tableau 1.2. Événements qui pourraient détériorer sensiblement les perspectives

Facteur de vulnérabilité	Conséquences possibles
Nouvelles vagues de l'épidémie de COVID-19 due à des variants du virus résistant aux vaccins.	Les mesures de confinement plus strictes deviendraient récurrentes et l'incertitude s'accentuerait, ce qui aurait des effets négatifs considérables sur la consommation et l'investissement privés. Le chômage et les faillites augmenteraient.
Envolée des prêts non performants, sur fond de renforcement de l'aversion au risque.	La distribution et le redéploiement du crédit pourraient être entravés, et les entreprises zombies pourraient proliférer. Le besoin accru de soutien public des banques pourrait accentuer les pressions sur les finances publiques et compliquer la tâche à la Banque centrale européenne (BCE) lorsqu'il s'agira de mettre fin progressivement à ses achats de titres de dette publique. Les portefeuilles de titres de dette souveraine nationale détenus par les banques augmenteraient probablement.
Lenteur dans la mise en œuvre du plan de relance de l'UE et levée prématurée du soutien budgétaire.	Une atonie persistante de l'investissement public ralentirait la reprise. Des tensions sur la dette souveraine pourraient resurgir. Si le plan de relance était considéré comme un échec, cela assombrirait les perspectives de cohésion et de poursuite de l'intégration de l'UE.

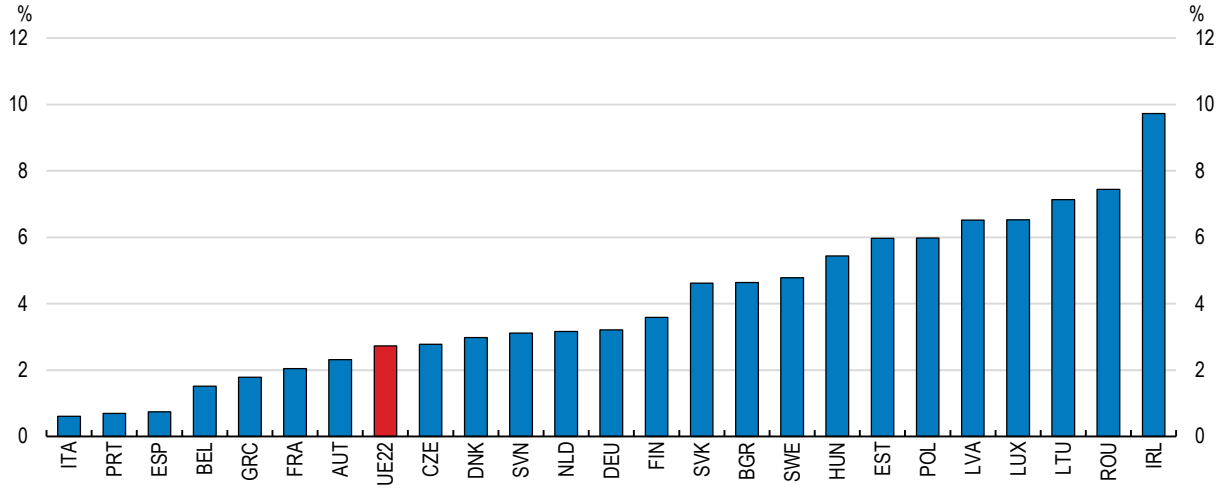
Les divergences économiques entre les pays et les régions pourraient s'accentuer

Comme on l'a vu en 2020, les effets de la pandémie devraient rester asymétriques dans l'UE, ce qui pourrait creuser les écarts de prospérité entre pays, même si les perspectives d'une aggravation des divergences sont désormais moins fortes qu'aux premiers stades de la crise (Graphique 1.14). Les différences de spécialisation sectorielle sont un déterminant essentiel de cette asymétrie, les pays du sud de l'Europe étant désavantagés du fait de leur forte dépendance vis-à-vis du tourisme. En outre, ces pays comptent généralement une plus forte proportion de très petites entreprises, qui sont souvent plus vulnérables (OCDE, 2020a ; Doerr et Gambacorta, 2020). À l'inverse, les pays du nord de l'Europe, au tissu économique moins vulnérable, ont également bénéficié de stratégies de dépistage et de traçage mieux dotées en ressources, du moins pendant la première vague de la pandémie. Quant aux pays d'Europe centrale et orientale considérés dans leur ensemble, ils s'en sortent relativement bien, avec toutefois quelques disparités qui tiennent en partie à leur degré de dépendance vis-à-vis de l'industrie automobile, secteur fortement exposé aux perturbations dans les chaînes d'approvisionnement internationales, ainsi qu'à l'intensité variable des vagues de la pandémie depuis l'automne 2020.

Cette asymétrie de l'impact de la pandémie pourrait aggraver les inégalités régionales dans l'Union européenne. Depuis le début des années 2000, les progrès dans la convergence régionale ont été mitigés. Globalement, les disparités du PIB par habitant d'une région à l'autre ont reculé sensiblement jusqu'à la crise financière mondiale, mais beaucoup plus lentement après (graphique 1.15). Le recul global des disparités s'explique par la réduction des inégalités entre pays, grâce au dynamisme de la croissance en Europe centrale et orientale, où la convergence s'est poursuivie même après la crise financière mondiale. En revanche, le sud de l'Europe a continué de perdre du terrain au cours des dix dernières années et les inégalités intrapays se sont même quelque peu creusées, témoignant de meilleurs taux de croissance des régions métropolitaines. Les inégalités territoriales peuvent être source de mécontentement social et politique (Rodríguez-Pose, 2018).

Graphique 1.14. La pandémie devrait avoir des effets fortement asymétriques

Variation du PIB entre T4 2019 et T4 2022, en volume

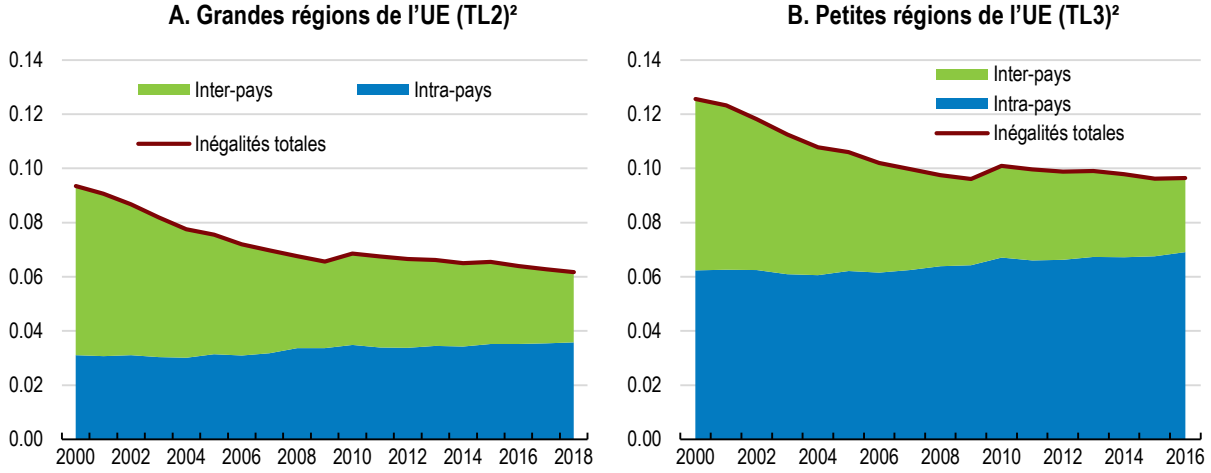


Note : Pays de l'Union européenne qui sont également membres de l'OCDE (22 pays).
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277192

Graphique 1.15. La convergence entre les pays s'est ralentie et les divergences intra-pays se sont accentuées

Indices de Theil[1] établis à partir de la distribution régionale du PIB par habitant (en USD constants de 2015 à PPA)



Note : 1. L'indice de Theil (pondéré par la population) est calculé à partir d'un échantillon de 194 régions TL2 (niveau territorial 2) (partie A) et d'un autre échantillon de 1 158 régions TL3 (niveau territorial 3) (partie B), qui couvrent 25 pays de l'UE pour lesquels on dispose de données sur le PIB par habitant au niveau régional pour l'ensemble de la période considérée, à savoir 2000 à 2018 (à 2016 pour la partie B). Les pays considérés sont les suivants : Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne et Suède. Les pays ne comptant qu'une seule région TL2 ne sont pas pris en compte dans la partie A (Estonie, Lettonie et Luxembourg) et ceux ne comptant qu'une seule région de niveau TL3 ne le sont pas non plus dans la partie B (Luxembourg). 2. Les régions de niveau territorial 2 et 3 (TL2 et TL3) désignent respectivement des grandes et des petites régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE. Ces catégories correspondent aux unités territoriales NUTS 2 et NUTS 3 de la nomenclature d'Eurostat, à l'exception de la Belgique et de l'Allemagne où le niveau NUTS 1 correspond au niveau TL2 de la classification de l'OCDE.
Source : OCDE (2020) ; et calculs de l'OCDE à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277211

Soutenir la reprise et une plus forte convergence

Favoriser l'investissement et l'innovation

Les politiques budgétaires nationales doivent rester expansionnistes et accroître l'investissement public

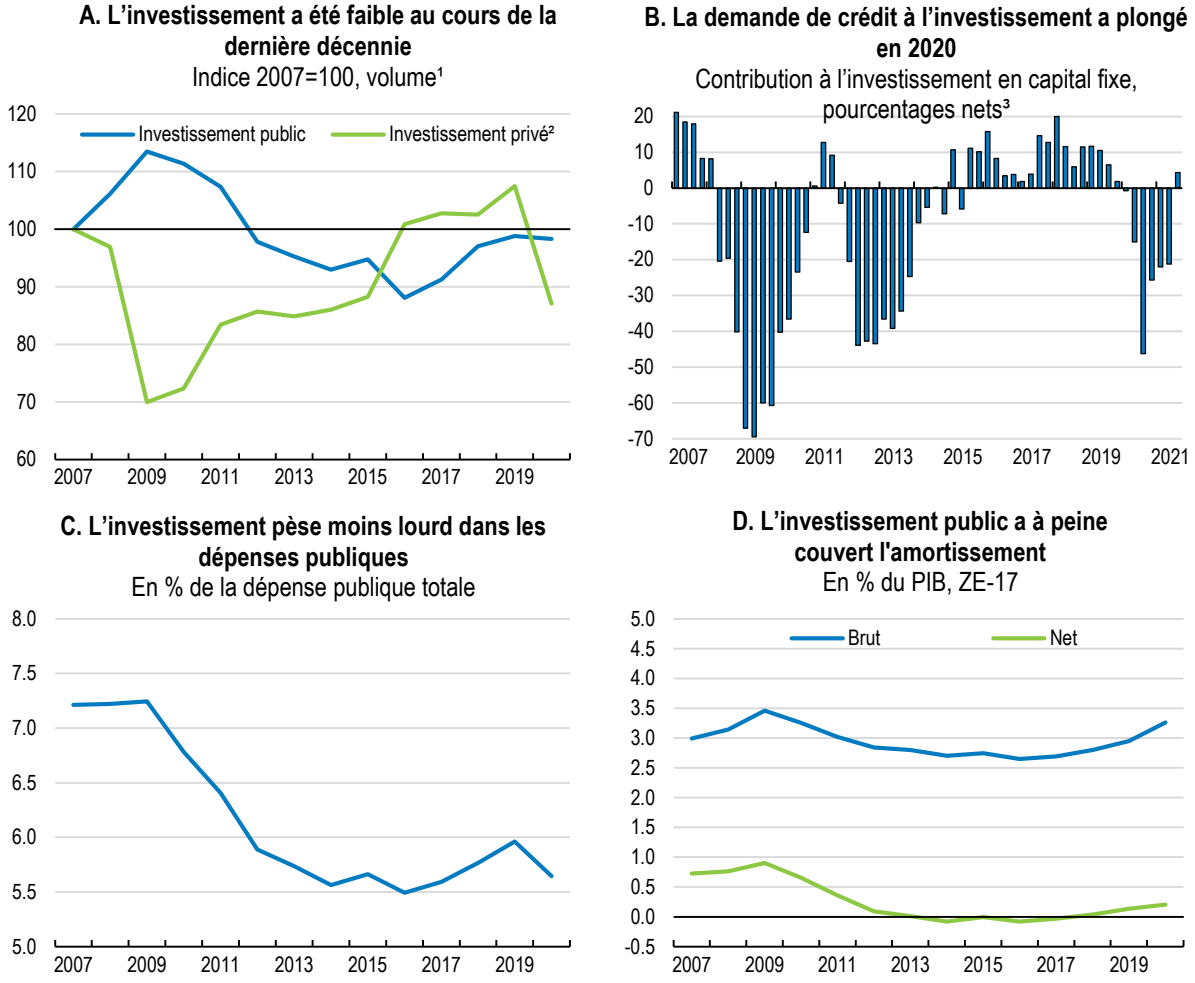
Les politiques budgétaires nationales sont essentielles au rétablissement de l'activité après la crise. Si les initiatives prises au niveau européen apportent des financements indispensables et polarisent l'attention sur l'investissement et les réformes, ce dont il faut se féliciter (encadré 1.5), il appartient aux autorités nationales de décider des dépenses à engager pour soutenir la demande globale et promouvoir les réformes structurelles. Il faudra à cet effet mettre en application, rapidement et efficacement, les plans nationaux pour la reprise et la résilience, élaborés au titre de *Next Generation EU*, mais aussi les autres instruments de planification des investissements cofinancés par des subventions de l'UE, telles que celles mobilisées au titre de la politique de cohésion.

En parallèle, des efforts devront être consentis au niveau de l'UE pour se concentrer sur les réformes facilitant l'investissement et soutenir leur mise en œuvre. Les procédures d'évaluation et de suivi des plans nationaux pour la reprise et la résilience devront s'attacher à leur cohérence interne et leur efficacité à atteindre des objectifs suscitant une forte appropriation au niveau national, et ne pas se muer en un simple exercice bureaucratique et potentiellement source de conflits (Pisani-Ferry, 2021). La priorité devrait aller à des réformes qui lèvent les obstacles à l'investissement (réformes visant les obstacles réglementaires, les procédures d'autorisation, etc.), optimisent le rapport coût-efficacité des investissements (par des marchés publics plus concurrentiels, par exemple) et en augmentent les bénéfices (en renforçant la coordination entre les pays pour améliorer les interconnexions en Europe, par exemple), autant d'aspects qui sont examinés dans cette *Étude.* La Commission devrait ensuite fournir le soutien technique nécessaire à l'étude et au déploiement des réformes retenues (encadré 1.5).

Ainsi qu'il est précisé dans l'édition 2021 de l'*Étude économique* consacrée par l'OCDE à la zone euro, il faudrait que les politiques budgétaires nationales conservent une orientation expansionniste jusqu'à ce que la reprise se soit fermement installée. Dans l'intervalle, il faudrait procéder à une révision en profondeur du cadre budgétaire de l'UE, en prenant acte des défauts dans les règles actuelles et en renforçant l'appropriation de ce cadre au niveau national. Les pratiques les plus exemplaires dans chaque État membre de l'UE et dans les pays tiers devraient inspirer ces réformes.

En parallèle, la structure des dépenses budgétaires devrait évoluer vers plus d'investissement public, peu développé ces dix dernières années (graphique 1.16). La nécessité de développer l'investissement devient d'autant plus impérieuse que les évolutions vers la transformation numérique et l'atténuation du changement climatique s'accélèrent. Sans compter que le multiplicateur à court terme de l'investissement public, généralement élevé, fait de celui-ci un instrument efficace pour l'action publique dans les périodes de récession. L'investissement privé est lui aussi resté en demi-teinte pendant une bonne partie de la dernière décennie (ajoutant à l'impact sur le stock de capital), et a de nouveau plongé en 2020.

Graphique 1.16. La faiblesse de l'investissement est une menace pour la relance



Note : Les données se rapportent aux États membres de l'Union européenne qui font également partie de l'OCDE (22 pays). 1. Corrigé du déflateur de la formation brute de capital fixe. 2. L'investissement privé est obtenu en déduisant de la formation brute de capital fixe de l'ensemble de l'économie la formation de capital fixe des administrations publiques (compte d'affectation). 3. Les données se rapportent aux pays de la zone euro Les pourcentages nets correspondent à la différence entre le pourcentage de banques déclarant que les investissements en capital fixe des entreprises ont contribué à accroître la demande de crédit et le pourcentage de celles déclarant que ces investissements ont contribué à la faire baisser.

Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE ; Statistiques et projections (base de données), et mises à jour ; BCE (2021), Enquête sur la distribution du crédit bancaire dans la zone euro, entrepôt de données statistiques (Statistical Data Warehouse) de la BCE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277230

Encadré 1.5. Le plan de relance « Next Generation EU »

« Next Generation EU » (NGEU) est un plan de relance temporaire doté d'une enveloppe de 750 milliards EUR, destiné à stimuler la reprise de l'activité après la pandémie et à aider à la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'environnement et de transformation numérique. La Facilité pour la reprise et la résilience, qui financera des prêts et des subventions pour soutenir les investissements et les réformes, en sera la pièce maîtresse. Next Generation EU apportera par ailleurs des ressources supplémentaires à la politique de cohésion et à un certain nombre d'autres programmes et fonds de l'UE, notamment en faveur du développement rural, de la R-D et de la transition industrielle pour sortir des activités à forte intensité en carbone (tableau 1.3).

Tableau 1.3. Composantes du plan de relance « Next Generation EU » (NGEU)

En milliards EUR, prix de 2018

Rubrique budgétaire	NGEU		Subventions autres financées sur le budget 2021-27 de l'UE
	subventions	prêts	
Facilité pour la reprise et la résilience	312.5	360.0	-
Politique de la cohésion (1) (ReactEU)	47.5	-	330.2
Fonds pour une transition juste	10.0	-	7.5
Développement rural	7.5	-	77.9
Autres (2)	12.5	-	84.8
Ensemble	390.0	360.0	

Note : 1. Les ressources NGEU au titre de la politique de cohésion (47.5 milliards EUR) incluent également un complément destiné au Fonds européen pour l'aide aux plus démunis (FEAD), qui ne relève pas de la politique de cohésion.
2. Cette rubrique regroupe les programmes InvestEU, Horizon Europe et RescEU. Les ressources destinées à InvestEU correspondent à des garanties plutôt qu'à des prêts.
Source : Commission européenne (2021).

La ventilation par pays des subventions au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience est établie à partir des chiffres de population, du PIB par habitant, du chômage et de l'impact de la pandémie sur le PIB en 2020-21. En principe, les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Portugal et Espagne) devraient recevoir la moitié environ du montant total. Quant aux prêts au titre de la Facilité, ils n'obéissent pas à une clé de répartition, mais ne doivent pas excéder 6.8 % du revenu national brut de chaque pays.

L'accord politique sur le plan de relance NGEU a été trouvé en juillet 2020, et ses modalités de fonctionnement ont été intimement liées à celles du nouveau cadre financier pluriannuel 2021-27 de l'UE. Le règlement de la Facilité, un document essentiel qui porte établissement de la Facilité, est entré en vigueur en février 2021. Après la soumission par les États membres de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (les « plans ») exposant leur stratégie de réforme et d'investissement, la Commission a deux mois pour les évaluer. Ce n'est qu'après l'étape suivante, à savoir l'approbation des plans à la majorité qualifiée du Conseil, qu'un premier versement de préfinancement, à hauteur d'au maximum 13 % de chaque dotation nationale, pourra être effectué auprès des pays, ce qui pourra prendre encore deux mois. Ces étapes de la procédure sont exécutées à un rythme rapide, la plupart des plans nationaux ayant déjà été approuvés par le Conseil et les premiers versements ayant été effectués en août 2021.

Une condition indispensable, remplie en mai 2021, préalablement à la mise en œuvre du NGEU était la ratification, par tous les États membres, de la Décision relative aux ressources propres. Cette Décision est partie intégrante de l'arsenal législatif du cadre financier 2021-27 et permet à la Commission d'emprunter sur les marchés financiers pour financer le plan de relance. À terme, la mise en place d'un cadre permanent de stabilisation budgétaire commune, par exemple sous la forme d'un régime de réassurance chômage, tel qu'examiné dans l'*Étude économique* de l'OCDE consacrée à la zone euro, permettrait d'intervenir avec plus de souplesse et d'efficacité face à des chocs futurs.

Les plans nationaux prévoient de consacrer au minimum 37 % de leurs investissements au climat et 20 % à l'appui de la transformation numérique. Outre la double transition écologique et numérique, les autres domaines éligibles à un financement au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience sont les suivants : croissance intelligente, durable et inclusive et emploi ; cohésion sociale et territoriale ; santé et résilience ; politiques en faveur de la prochaine génération, des enfants et des jeunes, notamment en matière d'éducation et de compétences. Dans tous ces domaines, les plans doivent suivre le principe de « ne causer aucun préjudice (climatique) important. » Concernant les réformes, les plans sont supposés prendre en considération les recommandations adressées spécifiquement à chaque pays.

S'il est louable d'insister sur les réformes structurelles, celles-ci devront être sélectives et s'accompagner, chaque fois que nécessaire, d'un soutien technique. La Direction générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM, anciennement Service d'appui aux réformes structurelles) a déjà réalisé de nombreux projets sur l'étude et la mise en œuvre de réformes dans un large éventail de domaines d'intervention et peut donc aider les États membres, au moyen de l'Instrument de soutien technique (STI), à déployer leurs plans de relance Entre autres interventions, la DG REFORM pourrait les aider à renforcer la capacité de leurs administrations nationales à gérer et à absorber les ressources du programme NGEU.

En plus de donner une impulsion temporaire à la demande, le NGEU pourrait accroître de manière permanente le PIB de l'UE. Cela suppose que les subventions et les prêts soient utilisés pour financer des dépenses publiques productives supplémentaires, dans les infrastructures ou la R-D, par exemple, qui attirent l'investissement privé. D'ici 2030, le PIB de l'UE pourrait alors être de 1 à 1.5 % supérieur à ce qu'il serait en l'absence du plan de relance (Bankowski et al., 2021 ; Commission européenne, 2020c).

Les réformes structurelles qui devraient l'accompagner pourraient avoir un impact positif durable non seulement sur le PIB mais aussi sur son taux de croissance. Ainsi, les mesures visant à favoriser la collaboration entre pays en matière de R-D et de projets industriels innovants, analysées dans le Chapitre 2, pourraient se traduire par une hausse continue de la R-D du secteur des entreprises. Une hausse de ces dépenses à hauteur de 0.4 point de PIB (ce qui serait suffisant pour combler près de la moitié de l'écart actuel avec les États-Unis) pourrait, pour donner un ordre de grandeur, engendrer une hausse de 0.6 % du PIB de l'UE par habitant d'ici à 2030 et un multiple de ce pourcentage sur le long terme (Egert et Gal, 2017).

Les besoins d'investissement sont très importants. Rien que pour remplir les objectifs environnementaux et climatiques, les investissements supplémentaires à consentir ont été estimés à 470 milliards EUR par an pour la prochaine décennie (soit 3½ pour cent du PIB de l'UE ; Commission européenne, 2020c), et cela avant même que des objectifs de réduction d'émissions plus ambitieux aient été fixés pour 2030 (voir plus loin). Les investissements dans la transformation numérique ajouteraient 125 milliards EUR par an à ce chiffre (Commission européenne, 2020c). Ces montants dépassent de loin les subventions de l'UE, ce qui rend primordial le fait que celles-ci ne se substituent pas au financement national des investissements publics, mais plutôt le complètent, et que les obstacles et contre-incitations à l'investissement privé soient supprimés.

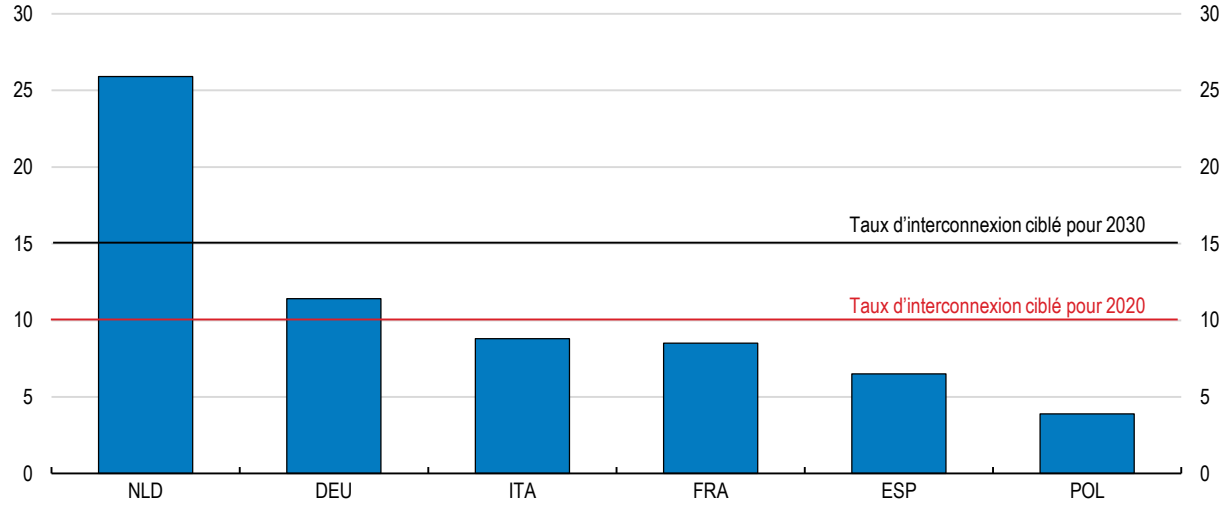
Priorités d'investissement pour une Europe plus interconnectée

Les priorités d'investissement doivent être hiérarchisées de façon à exploiter les complémentarités entre le public et le privé et attirer ainsi de nouveaux investissements privés (BEI, 2019). Les investissements du secteur privé peuvent affluer une fois que les infrastructures essentielles sont en place, mais également que les obstacles réglementaires ont été levés. En même temps, les investissements doivent aussi tenir compte des externalités transnationales. Plusieurs priorités d'investissement revêtent en effet une dimension européenne, qui exige une coordination entre les pays et une action réglementaire au niveau de l'UE pour assurer l'interopérabilité des infrastructures et éviter la fragmentation du marché.

L'investissement, généralement public, dans les réseaux électriques doit plus que doubler dans les dix prochaines années pour que l'Europe puisse tenir ses objectifs de décarbonation (Commission européenne, 2020d). Le développement des réseaux est une condition préalable indispensable pour intégrer une plus forte proportion de renouvelables dans la production d'électricité, et constitue de ce fait un exemple de premier ordre de la complémentarité entre l'investissement public et privé. Les interconnexions internationales sont un axe essentiel de l'investissement dans les réseaux, et ont également pour avantages de renforcer l'intégration du marché et la sécurité d'approvisionnement. Or, la plupart des grandes économies de l'UE n'ont pas encore atteint le taux de 10 % fixé comme objectif d'interconnexion pour 2020 (graphique 1.17). Ainsi, les interconnexions entre la France et l'Espagne sont encore notoirement insuffisantes. Les réseaux en mer pour l'intégration des énergies renouvelables marines (éolienne, houlomotrice et marémotrice) constituent un autre axe de développement des infrastructures, dont le déploiement optimal exige que les pays se partageant le même bassin maritime se coordonnent. Qu'il s'agisse des réseaux ou de la production d'électricité de sources renouvelables, les procédures d'autorisation doivent être simplifiées : en effet, il n'est pas rare que la construction de lignes électriques transnationales soit bien en retard par rapport à la date prévue pour leur mise en service (Commission européenne, 2020e).

Graphique 1.17. Les grandes économies de l'UE manquent d'interconnexions électriques transnationales

Taux d'interconnexion des réseaux d'électricité, %



Note : Le taux d'interconnexion des réseaux électriques est calculé en établissant le rapport entre la capacité d'importation et la capacité de production nette installée (taux calculé au 8 janvier 2020). Les objectifs d'interconnexion 2020 et 2030 ont été fixés par le Conseil européen pour assurer un pilotage politique commun du développement et de l'intégration des infrastructures électriques des États membres de l'UE dans le cadre de la politique des réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E). Ces objectifs ne sont pas assortis de sanctions.
Source : ENTSO-E Winter Outlook (2019-2020), European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E), rapport semestriel, https://www.entsoe.eu.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277249

La décarbonation du transport exige elle aussi des investissements, tout en mettant en lumière les avantages de la transformation numérique des réseaux électriques et la nécessité d'une coordination au niveau de l'UE. Un réseau dense de points de recharge est primordial pour le développement de la voiture électrique, et doit se doubler de stations de recharge pour les poids lourds utilisant des combustibles bas carbone comme l'hydrogène (Commission européenne, 2020f). L'adoption des technologies numériques dans les infrastructures de recharge (« recharge intelligente ») permettra de mieux intégrer le système énergétique et de le rendre plus efficient grâce à la modulation de la demande dans la consommation d'énergie et aux flux bidirectionnels (AIE, 2020). Les flux des véhicules vers le réseau pourront ainsi aider à absorber un pic de consommation, ou bien à faire face à une baisse temporaire dans l'approvisionnement

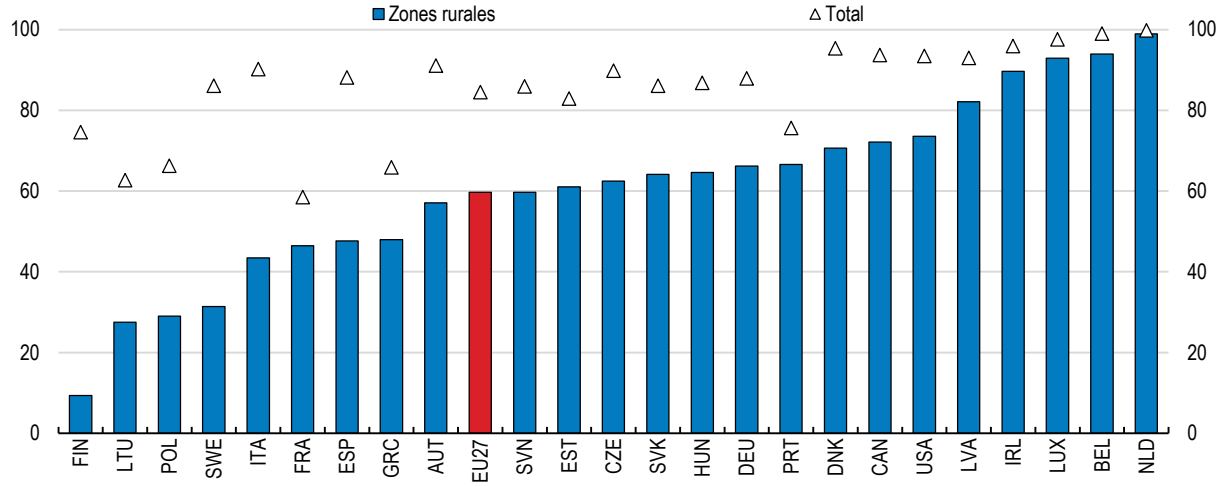
du réseau en renouvelables. Parallèlement, les stations de recharge doivent être opérables sur tout le territoire de l'UE : le défaut d'interopérabilité actuel entraîne la fragmentation du marché et constitue un obstacle majeur à une plus large diffusion des véhicules utilisant des combustibles alternatifs. Enfin, la définition de normes communes à l'échelle de l'UE aurait sans doute pour effet de réduire l'incertitude pour les investisseurs privés.

La généralisation du haut débit, alliant qualité et prix abordable, constitue l'un des fondements essentiels de l'innovation et de sa diffusion, et l'un des axes majeurs de la stratégie numérique européenne (Commission européenne, 2020a). Elle est également une condition préalable indispensable au télétravail, lequel réduit au minimum l'impact économique des situations d'urgences de santé publique et aide à répartir les externalités de productivité inhérentes à l'étalement des villes sur de plus vastes territoires périurbains. Des investissements considérables, surtout privés, seront nécessaires pour remplir les objectifs de connectivité fixés par l'UE pour 2025, qui visent des débits de connexion beaucoup plus rapides qu'aujourd'hui (d'au moins 100 Mbps pour l'ensemble des ménages, et 1 000 Mbps - ou 1 gigabit - pour l'ensemble des grandes entreprises et institutions publiques). Quant aux investissements dans le réseau, ils permettront ensuite aux entreprises d'investir dans leur transformation numérique.

Pour réduire les coûts de déploiement du réseau, les autorités publiques pourraient simplifier les procédures d'attribution de licence, faciliter l'accès aux édifices publics (aux toitures, par exemple) pour le déploiement des équipements et promouvoir le partage passif d'infrastructures (de gaines, par exemple) entre opérateurs, ainsi qu'il est envisagé dans le code des communications électroniques européen de 2018 et dans une recommandation récente de l'UE (Commission européenne, 2020g). Les régions rurales et reculées continuent de pâtir d'importants retards de connectivité (graphique 1.8) et risquent d'être peu attractives pour des investissements du secteur privé dans les infrastructures. Les pouvoirs publics pourraient donc investir eux-mêmes, ou bien soutenir les investisseurs privés (OCDE, 2020b). Une autre piste possible pour promouvoir la connectivité consiste pour les pouvoirs publics à favoriser la concurrence dans les télécommunications, laquelle permet de faire baisser les prix sans qu'il soit avéré que cette baisse ait un impact négatif sur l'investissement.

Graphique 1.18. Les disparités d'accès à l'internet à haut débit sont marquées

Ménages ayant accès au minimum à 30 Mbps de haut débit fixe, en pourcentage du total des ménages et dans les zones rurales, 2018



Note : Pour les pays de l'UE, les zones rurales sont celles qui comptent une densité de population de moins de 100 habitants au kilomètre carré. Pour le Canada, il s'agit de celles dont la densité de population est inférieure à 400 habitants au kilomètre carré. Pour les États-Unis, sont considérées comme zones rurales celles dont la densité de population est inférieure à 386 habitants au kilomètre carré (1 millier d'habitants au mile carré). Pour les pays de l'UE, on a retenu la couverture du haut débit fixe par les technologies d'accès de nouvelle génération NGA (VDSL, FTTP et DOCSIS 3.0), capables d'offrir des débits descendants d'au moins 30 Mbps. Pour les États-Unis, l'indicateur retenu est celui du haut débit terrestre fixe, capable d'offrir 25 Mbps en débit descendant et 3 Mbps en débit ascendant.

Source : Calculs d'après CRTC (2019), Rapport de surveillance des communications 2019 (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, CRTC) ; Study on Broadband Coverage in Europe 2018 (Étude sur la couverture haut débit, Union européenne) ; et FCC (2019), 2019 Broadband Deployment Report (Commission fédérale des télécommunications, États-Unis).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277268

Favoriser l'innovation dans toute l'UE

Que cela soit pour développer des technologies nouvelles pour la transition vers la neutralité climatique, la transformation numérique et d'autres enjeux de société, ou pour se saisir des opportunités qui en découlent pour la compétitivité industrielle, l'UE a besoin d'investir davantage dans la recherche et l'innovation. Cela fait longtemps maintenant que l'UE investit moins que les États-Unis et désormais, moins que la Chine, dans la R-D sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) et sur le climat, ainsi que dans la R-D totale des entreprises (BEI, 2019). Sans compter que les synergies entre les initiatives menées par les États membres de l'UE en faveur de l'innovation demeurent limitées. Ainsi qu'il est examiné plus avant au chapitre 2, il serait tout à fait justifié de combiner des financements publics et privés pour promouvoir la collaboration entre pays en matière de R-D et autour de projets industriels très innovants. Les domaines les plus prometteurs en la matière sont les batteries, l'hydrogène propre (deux secteurs dans lesquels des initiatives conjointes sont d'ores et déjà en cours), la cybersécurité et les technologies numériques de santé (Forum stratégique pour les grands projets d'intérêt européen commun (IPCEI), 2019).

Promouvoir une large participation aux projets industriels innovants dans toute l'UE aiderait à en répartir les bénéfices. La convergence régionale exige que les régions plus pauvres montent en gamme dans leur spécialisation productive et qu'elles innovent pour développer des activités nouvelles, en prenant appui sur leurs atouts et leurs forces. Un plus gros effort d'investissement dans la R-D dans ces régions, que la politique de cohésion devrait aider à financer, s'impose pour favoriser l'innovation et la diffusion de la connaissance, et faciliterait les partenariats avec des interlocuteurs plus prospères.

Favoriser l'innovation exige aussi de maintenir des marchés compétitifs, en dépit des nouveaux enjeux de la politique de la concurrence. Par exemple, le régime de contrôle des fusions ne peut pas toujours éviter que de grandes entreprises ne rachètent des concurrents de taille plus modeste pour parer à l'avance à toute concurrence future, donnant parfois un coup d'arrêt au développement des projets innovants de leurs rivaux. En outre, la politique de la concurrence doit être modernisée pour mieux répondre à la transformation numérique de l'économie. Par exemple, de nouveaux outils et de nouvelles réglementations applicables à la concurrence pourraient se révéler nécessaires pour pouvoir s'attaquer aux positions dominantes solidement ancrées sur les marchés numériques, dues notamment à de puissants effets de réseau, à des marchés captifs ou à l'absence d'accès aux données. Le chapitre 2 s'intéresse plus avant à ces questions.

Améliorer l'efficience de l'investissement public

Les bénéfices à moyen et long terme de l'investissement public seront d'autant plus importants que celui-ci générera une demande non pas auprès de fournisseurs inefficients, mais auprès d'entreprises innovantes et très productives, sélectionnées selon des procédures de mise en concurrence. La politique de cohésion, par exemple, y gagnera en efficacité pour promouvoir la convergence régionale. Les procédures de passation de marchés jouent un rôle important à cet égard. Souvent, ces procédures ne sont pas assez compétitives dans les pays de l'UE, où l'on observe une forte prévalence des marchés à soumissionnaire unique et fréquemment, un manque de transparence. Les marchés sont souvent attribués à des fournisseurs du même pays, voire de la même région, que l'acheteur (Herz et Varela-Irimia, 2017). Ces pratiques peuvent faire monter les prix sans qu'il y ait compensation sur d'autres aspects (qualité, innovation ou incidences sur l'environnement), voire elles peuvent alimenter la fraude et la corruption (Cour des comptes européenne, 2015). En renforçant la centralisation des marchés publics et en favorisant le professionnalisme des agents publics concernés et en faisant de la qualité un critère de sélection plus important, les marchés publics deviendront plus concurrentiels et propices à l'innovation. Une plus grande ouverture aux soumissionnaires d'autres pays de l'UE contribuera également à la réalisation de ces objectifs.

Le soutien à l'investissement privé devrait être axé sur des projets parfaitement compatibles avec les objectifs des pouvoirs publics et qui, en l'absence de cofinancement public, ne seraient pas réalisés. La politique de cohésion, par exemple, devrait introduire plus de mise en concurrence dans les procédures de sélection (plutôt que de sélectionner les projets sur la base du « premier arrivé, premier servi »), en mettant l'accent sur la contribution de chacun aux objectifs de développement régional. Il faudrait à cet effet que les capacités administratives soient renforcées dans les agences de gestion, lesquelles devraient aussi s'efforcer d'élargir le nombre de candidatures en adaptant leurs appels à projets à la capacité de réponse des bénéficiaires potentiels et en les aidant à combler leurs déficits de capacités.

Étant donné la multitude des instruments de financement au niveau de l'UE (encadré 1.5), l'efficience des investissements exige également des stratégies intégrées, regroupant des politiques européennes complémentaires. Un exemple en est fourni par l'investissement dans les régions rurales éligibles à des aides au titre à la fois de la politique de développement rural et de la politique de cohésion, dont les interventions ont souvent été mal coordonnées.

Rendre les politiques migratoires davantage propices à la croissance

Les migrations internationales ont souvent un impact positif sur la croissance de l'économie d'accueil, notamment en atténuant les pénuries de compétences. Si des arguments théoriques peuvent étayer le contraire, la plupart des études empiriques constatent des effets positifs de l'immigration sur la croissance (Alesina, Harnoss et Rapoport, 2016 ; Jaumotte, Koloskova et Saxena, 2016), qui sont souvent d'autant plus importants que le niveau de qualification des immigrés surpasse celui des travailleurs nés dans le

pays (Dolado, Gloria et Ichino, 1994, OCDE, 2010). Par exemple, les immigrés hautement qualifiés et les étudiants étrangers déjà diplômés ont apporté une contribution positive à l'innovation et aux activités de dépôt de brevet aux États-Unis (Hunt et Gauthier-Loiselle, 2010 ; Kerr et Lincoln, 2010). Les immigrés hautement qualifiés jouent également un rôle important dans le secteur de la santé et contribuent à combler les pénuries de compétences (OCDE, 2015a ; OCDE, 2020c). Ces cinq dernières années, les médecins et infirmiers formés à l'étranger représentaient respectivement 18 % et 7 % environ des personnels soignants dans les pays de l'OCDE, et plusieurs de ces pays ont fait appel à un contingent supplémentaire de professionnels de santé étrangers pour faire face à la crise du COVID-19 (OCDE, 2020c).

D'autres répercussions économiques de l'immigration, par exemple sur l'emploi et les salaires des autochtones et sur les finances publiques, occupent une place importante dans le débat public. Les données empiriques indiquent que l'effet de l'immigration sur les salaires est limité (OCDE/OIT, 2018) et dépend de la structure des qualifications de la main-d'œuvre issue de l'immigration (Borjas, 2014 ; Edo et Toubal, 2015). De même, l'impact de l'immigration sur les finances publiques est proche de zéro en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2013).

Toutefois en dépit d'impacts économiques globalement modérés et de la baisse des du nombre de demandeurs d'asile (Graphique 1.19), l'immigration reste une question très controversée dont l'importance politique n'a cessé de croître (MPC-OPAM, 2018). Les Européens sont divisés au sujet des conséquences de l'immigration et de leur volonté d'accepter des personnes originaires de pays pauvres non membres de l'UE (graphique 1.20). Cette polarisation de l'opinion s'explique par les inquiétudes liées à un manque supposé de maîtrise de l'immigration et de contrôle des frontières extérieures (Jeannet et al., 2019 ; MPC-OPAM, 2018),), qui laisserait les pays de destination finale dans l'incapacité de déterminer l'ampleur et la composition des arrivées. Ce phénomène a potentiellement des conséquences majeures pour les politiques de l'UE, comme la protection des frontières extérieures (Frontex), la détermination de l'État membre chargé d'examiner une demande d'asile (règlement de Dublin), le dispositif de la carte bleue européenne pour attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée, ou encore l'acceptation de l'espace Schengen de libre circulation. Avec le ralentissement de la pandémie et la reprise des déplacements internationaux, les arrivées d'immigrés vont probablement augmenter, ce qui pourrait raviver des tensions dans l'UE, en particulier dans un contexte de chômage encore élevé.

Graphique 1.19. Les arrivées de demandeurs d'asile ont diminué

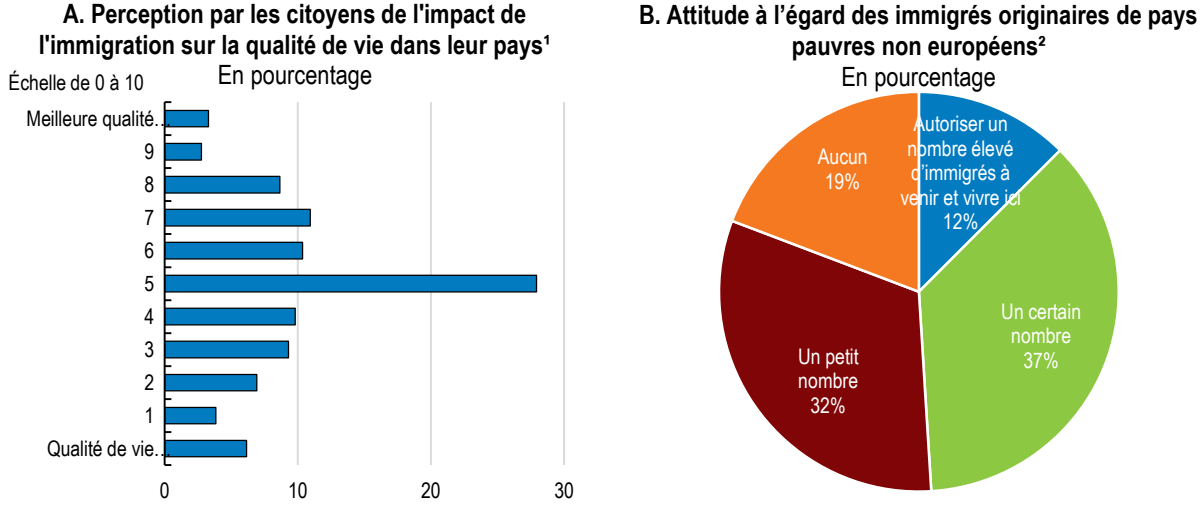
Volume de premières demandes d'asile déposées par mois dans l'UE-27, en milliers

Source : Eurostat (2021), « Asile et gestion des migrations », Base de données Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277287

La répartition des demandeurs d'asile entre les États membres de l'UE reste une question épineuse. En 2016, un ensemble de propositions a été présenté pour réformer le régime d'asile européen commun (RAEC), mais le processus s'est enlisé en raison d'un désaccord politique portant notamment sur la réforme du règlement de Dublin. Ce règlement définit les critères permettant de déterminer l'État membre chargé d'examiner une demande de protection internationale, cette responsabilité étant généralement attribuée au premier pays par lequel les demandeurs d'asile entrent dans l'UE. Ces dispositions font peser une charge disproportionnée sur les pays se trouvant en première ligne. Un projet de réforme visant à fixer des quotas obligatoires pour la relocalisation des demandeurs d'asile a reçu une vive opposition de la part de certains États membres en 2016 (MEDAM, 2018). Afin de sortir de cette impasse politique, la Commission européenne (2020h) a récemment proposé un nouveau Pacte sur la migration et l'asile, dont l'objet principal est de remplacer le règlement de Dublin par un cadre assoupli, permettant de répartir plus équitablement les responsabilités et fondé sur la participation obligatoire, mais souple, des États membres. Il s'agit d'une initiative bienvenue, qui pourrait également permettre de conclure les négociations sur l'harmonisation et une plus grande convergence des décisions des conditions d'octroi de l'asile, ce point faisant partie de l'ensemble de propositions datant de 2016 sur lequel un accord temporaire a été trouvé mais qui n'a pas abouti au sujet du règlement de Dublin. Le processus d'harmonisation vise à remédier aux fortes disparités actuelles entre les États membres en matière de procédures d'asile et de propension à accorder l'asile. Ainsi, en 2020 le taux de reconnaissance du statut de réfugié a oscillé entre 35 % dans certains pays et 100 % dans d'autres. En ce qui concerne les Afghans, ces disparités ont été encore plus importantes. La transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile en une Agence de l'Union européenne pour l'asile, pour laquelle un accord a été intervenu récemment, permettra à cet organisme de mieux contribuer à la gestion des flux migratoires et d'apporter un soutien accru aux pays membres.

Graphique 1.20. L'opinion publique sur l'immigration est polarisée



Note : 36 000 individus de 18 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie et Suisse) ont répondu aux questions, qui ont été agrégées au niveau de l'UE. 1. À la question : « Les immigrés ont-ils un impact positif ou négatif sur la qualité de vie dans votre pays ? », les répondants ont exprimé leur point de vue sur une échelle de 0 à 10, 0 correspondant à une « qualité de vie dégradée » et 10 à une « meilleure qualité de vie ». 2. À la question : « Qu'en est-il des personnes originaires de pays pauvres extérieurs à l'Europe ? », les répondants ont exprimé leur point de vue sur le nombre de personnes originaires de ces pays qui devraient selon eux être autorisées à immigrer dans leur pays.
Source : Enquête sociale européenne (2019).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277306

Contrer l'immigration illégale dans l'UE tout en préservant l'accès des réfugiés à une protection nécessite de coopérer étroitement avec les pays d'origine et de transit. Cette action suppose également de protéger plus fermement les frontières extérieures de l'UE, ce à quoi vont contribuer les projets de renforcement de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). En effet, Frontex a récemment commencé à recruter les effectifs de son corps permanent, que la Commission propose de porter à 10 000 membres d'ici 2024. La coopération avec les pays d'origine en matière de retour, de réadmission et de réintégration s'est souvent avérée insuffisamment efficace, ces pays voyant souvent le retour forcé de leurs ressortissants comme une question difficile à défendre sur le plan politique. À cette fin, le nouveau Pacte sur la migration et l'asile (Commission européenne, 2020h) propose de renforcer la coordination et la coopération avec les pays tiers en créant un système commun de l'UE en matière de retour, lequel prévoit un rôle accru pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, la désignation d'un nouveau coordinateur de l'UE chargé des retours, ainsi qu'une stratégie de retour volontaire et de réintégration. En outre, la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration s'inscrira dans le cadre de partenariats avec les principaux pays tiers d'origine et de transit.

En vue de renforcer la coopération avec les pays d'origine, les partenariats de compétences dans le cadre d'une formation professionnelle, qui débouchent sur un emploi soit dans le pays d'origine soit dans l'UE, constituent un outil important (Triandafyllidou, Bartolini et Guidi, 2019). Ces partenariats présentent un avantage supplémentaire, car ils peuvent également contribuer à combler les pénuries de compétences. L'accord de partenariat entre l'Allemagne et la Tunisie en matière de compétences dans le secteur de la santé en est un bon exemple (Clemens, 2015). Dans le cadre de ces partenariats, il est important de faciliter le retour (obligatoire ou volontaire) des immigrés après une certaine période d'activité en Europe. À cette fin, les immigrés qui retournent dans leur pays d'origine pourraient être épaulés dans leur recherche d'emploi (MEDAM, 2018). Le nouveau Pacte sur la migration et l'asile prévoit de mettre en place des partenariats de talents avec les principaux pays non membres qui répondront aux besoins de main-d'œuvre et de compétences de l'UE.

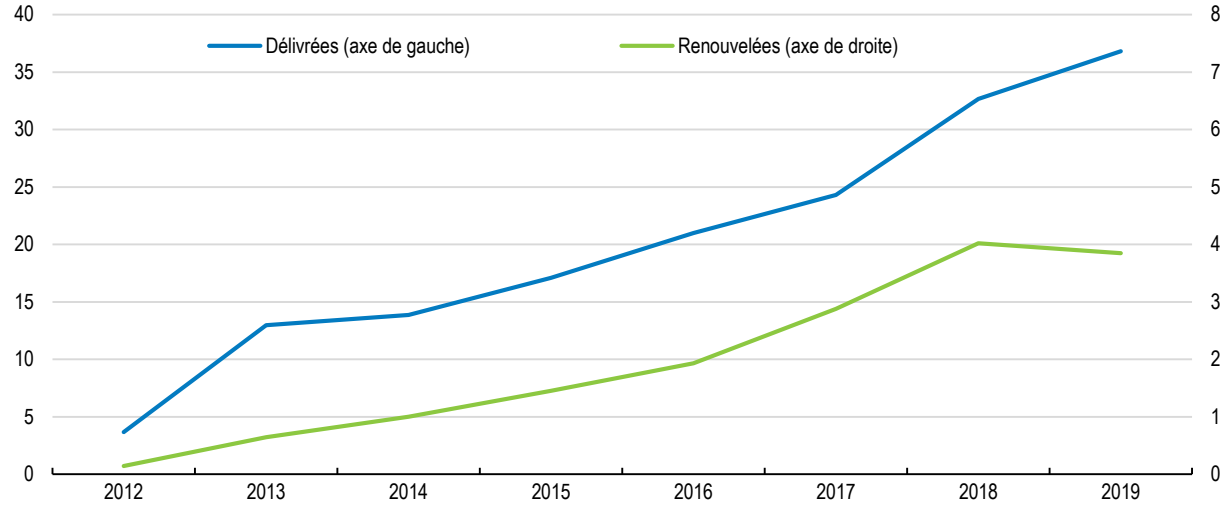
L'Europe a réussi à attirer un nombre croissant de travailleurs hautement qualifiés grâce au dispositif de la carte bleue européenne (Graphique 1.21) – un système de permis de travail à l'échelle de l'UE pour les ressortissants de pays non membres – mais les effectifs restent très faibles. Par exemple, le nombre de ressortissants de pays tiers admis au titre de la carte bleue européenne en 2018 représente moins de 0.01 % de la population totale de l'UE (sans tenir compte des dispositifs nationaux ; voir ci-dessous), alors qu'au Canada et en Australie les personnes qui arrivent chaque année constituent 0.4 et 0.5 % de la population, respectivement (Commission européenne, 2018a). En outre, la pénurie de compétences, en particulier dans le domaine du numérique, a été signalée de façon persistante comme une question très problématique dans les enquêtes auprès des entreprises, compromettant l'investissement et la compétitivité future de l'UE (BEI, 2019 ; BEI, 2021). L'efficacité du dispositif de la carte bleue européenne a été affaiblie par ses conditions restrictives et par la concurrence de dispositifs nationaux offrant des conditions beaucoup plus favorables aux entreprises (MEDAM, 2018). De fait, la plupart des pays membres admettent davantage de travailleurs hautement qualifiés par le biais de dispositifs nationaux qu'au titre de la carte bleue européenne (OCDE/UE 2016). En 2016, la Commission a proposé d'assouplir les conditions d'admission au titre de la carte bleue européenne et de supprimer les dispositifs nationaux analogues (MEDAM, 2018). Toutefois, certains pays se sont opposés à cette suppression (Commission européenne, 2018a, Tableau 1.4). L'UE devrait en effet assouplir les conditions d'accès à la carte bleue européenne. En outre, au lieu de supprimer les dispositifs nationaux, l'UE devrait permettre aux travailleurs hautement qualifiés qui bénéficient d'un dispositif national d'accéder à la carte bleue européenne par le biais de formalités réduites. Cette démarche faciliterait un accès ultérieur à la carte bleue européenne et favoriserait la mobilité des immigrés hautement qualifiés dans l'ensemble de l'UE.

Tableau 1.4. Recommandations antérieures et mesures prises concernant les politiques migratoires

Rendre effective la simplification proposée des conditions d'éligibilité et des procédures d'obtention de la Carte bleue européenne pour les travailleurs migrants très qualifiés.	Après avoir été dans une impasse depuis 2018, les négociations relatives à la proposition de 2016 de la Commission de réviser la Directive sur la carte bleue européenne ont repris fin 2020 après l'adoption de la Communication de la Commission relative à un nouveau Pacte sur la migration et l'asile.

Graphique 1.21. L'attractivité de la carte bleue européenne augmente, mais reste limitée

Nombre de cartes bleues européennes, UE27, en milliers



Note : La carte bleue européenne donne aux travailleurs hautement diplômés et qualifiés originaires de pays non membres de l'UE la possibilité et le droit de travailler et de rester dans l'Union européenne.
Source : Eurostat (2020), « Asile et gestion des migrations », Base de données Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277325

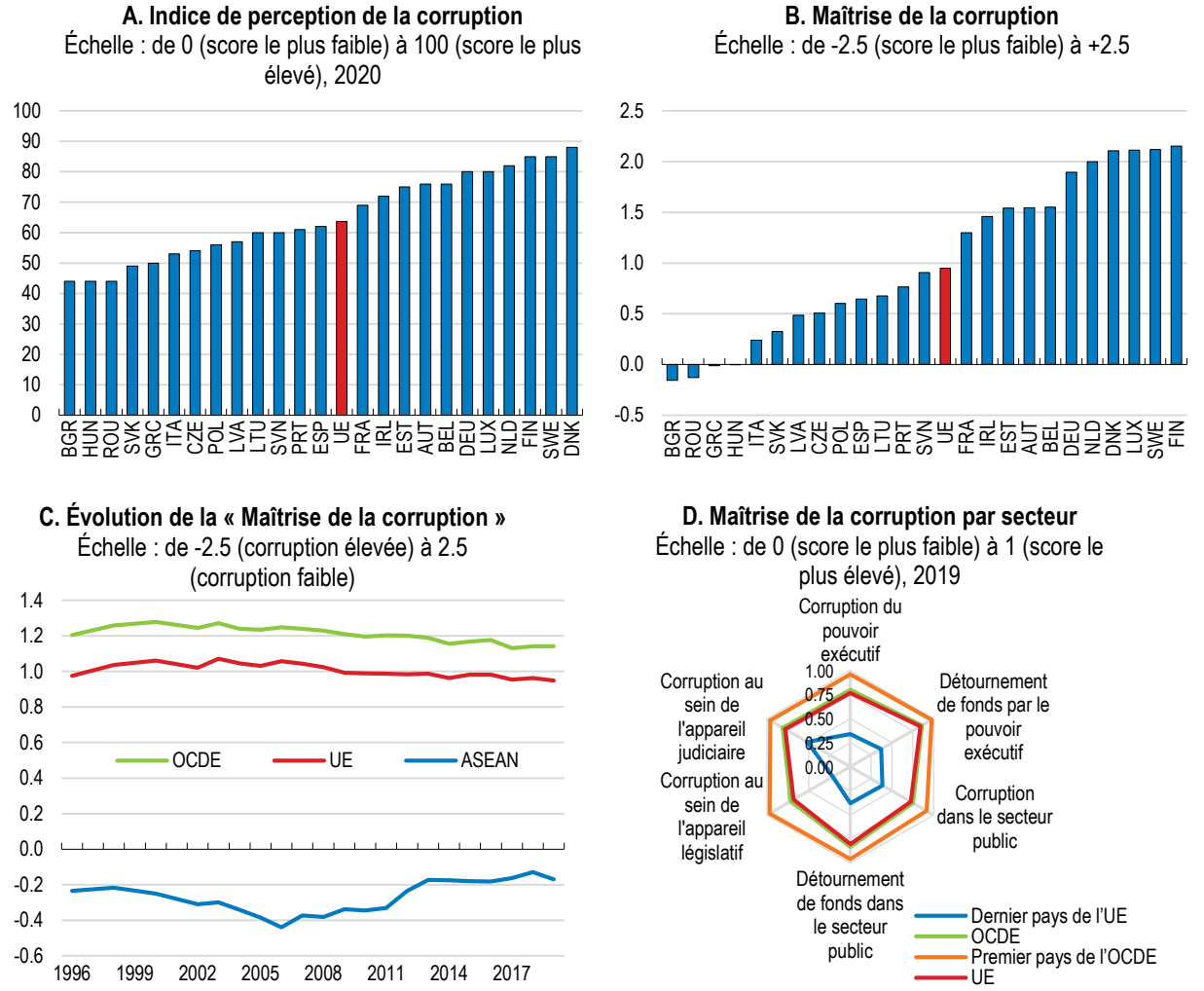
Intensifier la lutte contre la corruption

La corruption a un coût économique et social important. Elle renchérit les procédures de marchés publics et peut donc causer de larges pertes d'efficience de la dépense publique. En outre, les distorsions qui en résultent peuvent peser sur l'investissement privé et brider l'innovation, ce qui a pour effet de ralentir la croissance économique (Mauro, 1995 ; Schleifer et Vishny, 1993). Certaines estimations donnent à penser que la corruption pourrait coûter à l'UE plus de 1 % de son PIB par an (European Parliamentary Research Service, 2016). Plus généralement, elle pèse sur beaucoup d'autres dimensions du bien-être. Elle porte atteinte à la crédibilité des institutions publiques, tend à creuser les inégalités sociales, voire peut mettre en danger la santé et la sécurité publiques lorsqu'elle permet de contourner les règles fixées dans ces domaines (OECD, 2015b ; Svensson, 2005). Toutes ces considérations sont de plus en plus d'actualité dans le contexte de la pandémie où la nécessité de mettre en œuvre rapidement des mesures d'action publique, parfois en urgence, accroît les risques de corruption (OCDE, 2020d) et où les exigences accrues relatives aux budgets publics placent au tout premier plan l'efficacité de la dépense.

Le niveau de perception de la corruption étant très variable d'un pays de l'UE à l'autre, il est d'autant plus important que le déploiement des ressources issues d'un pot commun, comme celles issues du budget de l'UE et du plan pour la reprise et la résilience, s'accompagne d'un renforcement des mesures anticorruption. En moyenne, le niveau de perception de la corruption dans l'UE et dans l'ensemble des pays de l'OCDE est assez proche (graphique 1.22). Ce niveau varie cependant amplement selon les pays de l'UE dont certains comptent parmi les mieux classés de l'OCDE alors que les autres font partie des moins performants. Ces indices étant des mesures subjectives, une certaine prudence est de mise. À cet

égard, des initiatives devraient être prises pour élaborer des approches quantitatives de l'évaluation des phénomènes de corruption. En effet, en plus des autres coûts engendrés par la corruption, l'ampleur de ces disparités au sein de l'UE peut saper la confiance mutuelle entre les pays et les dissuader d'aller encore plus loin dans leur intégration économique.

Graphique 1.22. Le niveau de perception de la corruption varie amplement selon les pays de l'UE



Note : La partie B fait apparaître l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du Projet Varieties of Democracy.
Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance ; Partie D : Institut V-Dem ; Université de Göteborg ; et Université Notre-Dame.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277344

La lutte contre la corruption est une compétence commune de l'UE et de ses États membres et pose des problèmes de coordination considérables, dans la mesure où chaque pays est responsable, à son niveau, des actions répressives, des poursuites et des mesures judiciaires à prendre. Les initiatives de l'UE en matière de lutte contre la corruption sont généralement centrées sur la protection des intérêts financiers de l'Union en ce qui concerne le budget de l'UE, tant sous l'angle des dépenses que sous celui des recettes. Même si cette priorité est plus ciblée que ne l'est le phénomène de la corruption en général, ces initiatives sont aussi susceptibles d'aboutir à une amélioration des cadres juridiques et opérationnels de lutte contre la corruption de chaque pays membre. Ainsi, certaines d'entre elles couvrant les domaines de la prévention et de la détection, du respect de l'État de droit et de la protection des lanceurs d'alerte (voir

plus loin) peuvent renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption dans les affaires de corruption nationales, même lorsque celles-ci n'ont aucune conséquence directe sur le budget de l'UE.

En 2017, la Directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (« Directive PIF ») a été adoptée en remplacement de la Convention PIF de 1995. Pour mieux protéger les intérêts financiers de l'UE, la Directive PIF harmonise les définitions, les sanctions et les délais de prescription (après lesquels il n'est plus possible d'engager des poursuites) applicables à certaines infractions pénales portant atteinte à ces intérêts (comme la fraude, le détournement de capitaux et le blanchiment de capitaux). La date limite de transposition de la Directive PIF dans le droit interne a expiré le 6 juillet 2019. Fin 2020, 24 États membres ont fait savoir qu'ils avaient transposé l'intégralité de ses dispositions.

En 2017 a également été mis en place le Parquet européen qui a pour mission d'enquêter sur les infractions énumérées dans la Directive PIF, d'engager des poursuites et d'ouvrir une action en justice à l'encontre de leurs auteurs, prérogatives qui relevaient jusque-là des autorités nationales. Actuellement, 22 pays de l'UE participent au Parquet européen, qui est entré en fonction le 1er juin 2021. Le règlement modifié relatif à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), entré en vigueur en janvier 2021, n'améliore pas seulement l'efficacité des enquêtes administratives menées par l'OLAF, mais simplifie également son articulation avec le Parquet européen. Tous deux seront en outre aidés par le Centre européen de lutte contre la criminalité financière et économique (EFECC) créé au sein d'Europol en juin 2020 en vue de mutualiser les compétences dans ce domaine et de fournir un soutien opérationnel aux États membres et aux instances de l'UE (Europol, 2020).

Ces réformes contribuent à mettre fin à certaines limitations qui entravaient la lutte contre la fraude et la corruption visant le budget de l'UE. Les enquêtes administratives de l'OLAF sont en effet bridées par des contraintes opérationnelles. Grâce à la révision du règlement relatif à l'OLAF, l'Office a désormais accès aux informations sur les flux financiers et les comptes bancaires, accès qu'il n'avait pas auparavant. En outre, certains États membres, invoquant leur droit interne, ont mis en doute la compétence de l'OLAF concernant la conduite de contrôles sur place (pourtant prévue par les règlements de l'UE). Le règlement révisé précise dans quelle mesure le droit de l'UE ou le droit national s'applique s'agissant de l'exécution de ces contrôles. De plus, lorsque l'OLAF conclut des enquêtes et transmet ses conclusions aux pays concernés pour que ceux-ci ouvrent une action judiciaire, ses recommandations ne sont guère suivies d'effet : de 2015 à 2019, 39 % des affaires communiquées aux autorités judiciaires nationales seulement ont donné lieu à des mises en examen (OLAF, 2020).

En dépit de ces avancées bienvenues, l'efficacité des enquêtes dépendra encore du respect, par les pays membres, de leur obligation d'aider l'OLAF. D'autres modifications seraient également souhaitables, notamment celles visant à renforcer la recevabilité des preuves, recueillies par l'OLAF pour le compte du Parquet européen, par les tribunaux nationaux (Cour des comptes européenne, 2019a). Si la mise en service du Parquet européen contribue à renforcer la répression judiciaire, en particulier dans les affaires concernant plusieurs États membres, toutes les difficultés n'auront pas disparu pour autant sachant qu'il est nécessaire de tenir compte de l'articulation entre les tribunaux nationaux et les instances de l'UE, mais aussi entre le droit interne et le droit de l'UE (Erkelens et al., 2015 ; Weyembergh et Brière, 2016 ; Bachmaier Winter, 2018).

Pour protéger encore plus le budget de l'UE, la Commission a proposé un règlement pour la période 2021-27, relatif à un régime général de conditionnalité et visant à protéger le budget de l'Union (baptisé « conditionnalité de l'État de droit »), qui doit permettre de suspendre les paiements au titre du budget de l'Union ou d'imposer d'autres mesures financières à des États membres en cas de défaillances généralisées de l'État de droit. La suspension des paiements ou l'imposition d'autres mesures pourraient ainsi être activées si ces défaillances devaient nuire, par exemple, aux poursuites visant des actes de fraude et de corruption en rapport avec l'exécution du budget de l'UE, ou à une coopération effective et rapide avec l'OLAF et le Parquet européen. Cette proposition a suscité certaines inquiétudes quant au

pouvoir discrétionnaire qui serait ainsi dévolu à la Commission (Cour des comptes européenne, 2018 ; Vita, 2018) ainsi qu'une très vive controverse entre les pays. Le règlement, tel qu'approuvé, apporte plus de clarté sur les sources d'information (notamment les rapports de l'OLAF et du Parquet européen) dont la Commission peut disposer pour mener à bien ses évaluations, limite le champ des éventuelles défaillances à examiner et fixe des règles de vote plus exigeantes en Conseil concernant une suspension des paiements ou toute autre mesure à imposer à un État membre. Malgré cela, la controverse ne s'est pas éteinte.

En guise de compromis, les pays se sont entendus sur un ensemble de principes d'application du règlement nouvellement adopté, ce qui a permis son adoption en même temps que d'autres instruments juridiques du Budget 2021-27 de l'UE. Si le texte du nouveau règlement n'a pas changé, celui-ci ne s'appliquerait qu'aux engagements budgétaires pris dans le cadre du budget 2021-27 ou du plan « Next Generation EU » d'après les conclusions du Conseil européen (Conseil européen, 2020), ce qui exclut les paiements exceptionnels financés sur le budget 2014-20. En outre, en vertu du nouveau règlement, les manquements à l'État de droit visés exigent qu'il y ait une relation directe avec les répercussions négatives que ces manquements ont eues sur les intérêts financiers de l'UE. Étant donné que deux États membres ont contesté la validité du nouveau règlement, la Cour de justice de l'Union européenne rendra un arrêt qui sera pris en compte par la Commission. Le moment venu, il conviendra d'évaluer l'efficacité des mesures prises en vertu du nouveau règlement et d'envisager, le cas échéant, de durcir cette règle de conditionnalité de l'État de droit.

Des améliorations sont également encore possibles dans le domaine de la prévention et de la détection des fraudes et de la corruption. Ayant pour objet la détection des personnes et des entités représentant un risque pour les intérêts financiers de l'Union, le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) de l'UE permet d'empêcher ces personnes et entités d'accéder aux fonds de l'Union relevant d'un mode de gestion directe ou indirecte, tandis que les États membres de l'UE devraient également tenir compte de ces informations lorsqu'ils attribuent des marchés dans le cadre d'un mode de gestion partagée. Cela étant, le nombre d'affaires rendues publiques est très limité étant donné que conformément aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux, la législation de l'UE limite la publication d'informations aux affaires les plus graves (au nombre de neuf seulement à la date de septembre 2020, contre des centaines d'entités ayant publiquement fait l'objet d'une exclusion par la Banque mondiale, par exemple). Un recours accru aux outils d'exploration des données (voir le chapitre thématique) et une élaboration plus systématique, par les États membres, de stratégies officielles de lutte contre la fraude et de mesures de prévention de la fraude, accompagnées de mécanismes d'évaluation de leur efficacité, sont d'autres leviers permettant de renforcer la prévention et la détection (Cour européenne des comptes, 2019b).

Le blanchiment de capitaux a également fait l'objet de directives successives de l'UE depuis 1990. Toutefois, en partie du fait du minimum d'harmonisation recherchée, l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux est toujours jugée très variable selon les États membres (graphique 1.23). En 2018, la 5e Directive de lutte contre le blanchiment de capitaux a modifié les règles d'accès aux registres des bénéficiaires effectifs, mis en place par la 4e Directive antiblanchiment de 2015, afin que le public ait accès à des informations sur les bénéficiaires effectifs de personnes morales, tout en élargissant le périmètre des structures juridiques relevant de l'obligation d'enregistrer les noms de leurs bénéficiaires effectifs. La 5e Directive antiblanchiment a également amélioré l'efficacité de la coopération entre les autorités nationales. Toutefois, de récentes affaires très médiatisées de blanchiment de capitaux ont mis en évidence la nécessité d'intensifier la supervision de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui relevait jusque-là de l'Autorité bancaire européenne (ABE), en sa qualité de plateforme de coordination et de convergence des instances de surveillance nationales. En réponse à cette nécessité, un plan d'action de la Commission européenne visant à renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, présenté par la Commission en mai 2020 (Commission, 2020i), prévoit d'introduire plus d'harmonisation dans les règles et d'instituer directement au niveau de l'UE une autorité de supervision de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il convient de saluer cette initiative, car elle

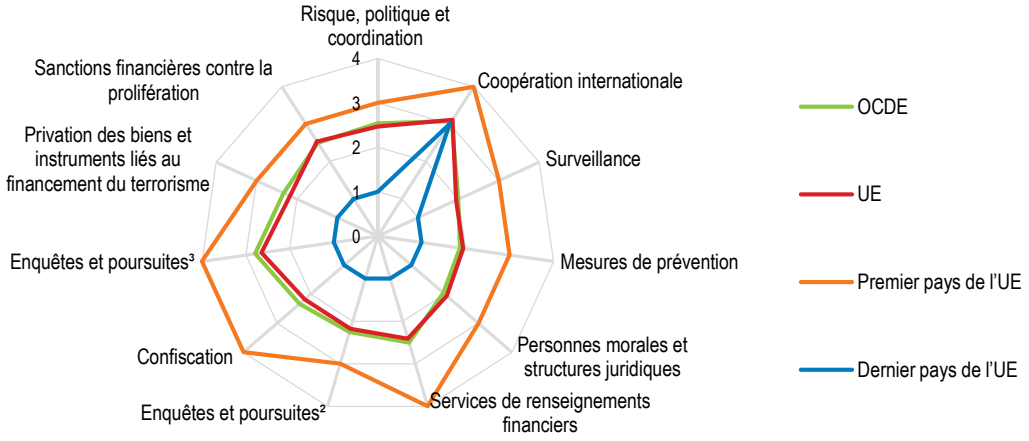
aboutira à la création d'un cadre d'action plus solide sur le plan réglementaire et institutionnel. L'une des grandes priorités de l'autorité de supervision instituée au niveau de l'UE est d'améliorer la surveillance dans les affaires transnationales, les dispositions actuelles n'étant pas satisfaisantes (Commission européenne, 2020i). En tout état de cause, cette nouvelle autorité de supervision devrait être dotée de ressources adaptées à ses missions. Un projet de législation présenté en juillet 2021 vise à mettre en œuvre le plan d'action : il propose notamment la création d'une nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment d'argent, chargée de la surveillance directe, dès 2026, de certains établissements financiers sélectionnés en fonction de leur catégorie de risque et de leurs activités transfrontières.

La lutte contre le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes et le financement du terrorisme gagnerait aussi à une exécution plus efficace des mesures de gel et de confiscation des biens mal acquis. Dans l'UE, selon les estimations, seulement 1 % des produits tirés d'activités criminelles est confisqué (Europol, 2016) et la coopération transnationale est entravée par les différences entre les droits nationaux. Un règlement de 2018, relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation, a pour objet de s'attaquer à ces obstacles et la création du Centre européen de lutte contre la criminalité financière et économique (EFECC), rattaché à Europol, vise à favoriser la coopération des services de répression en la matière.

Par ailleurs, des mesures rigoureuses de protection des lanceurs d'alerte sont essentielles pour accroître les probabilités de détection des agissements répréhensibles. Une Directive de 2019 accroît la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (qui couvre donc le blanchiment de capitaux et les infractions concernant le budget de l'UE, entre autres) et harmonise les dispositifs de protection des États membres. Ainsi, certains d'entre eux n'assurent que la protection des lanceurs d'alerte travaillant dans le secteur public quand d'autres n'offrent de protection que dans les affaires de corruption. Les États membres sont désormais appelés à transposer rapidement toutes les dispositions de cette Directive dans leur droit interne (d'ici décembre 2021). Ils devraient en outre tirer parti de cette transposition pour renforcer également leur dispositif national de protection des lanceurs d'alerte signalant des infractions à leur droit interne.

Graphique 1.23. Il est nécessaire de prendre mesures plus fermes de lutte contre le blanchiment de capitaux

Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, échelle : 1 (faible) à 4 (grande efficacité), 2019 ou année la plus récente



Note: Le graphique monte les notations attribuées au pays considéré dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), qui est mené pour chacun de ses membres, afin d'évaluer la mesure dans laquelle ils appliquent les Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre dans quelle mesure les mesures prises par un pays sont efficaces au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites² » : se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites³ » : se rapporte au financement du terrorisme.
Source : OCDE, Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277363

Gros plan sur le changement climatique et l'économie circulaire

Ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre à l'horizon 2050

L'un des objectifs du Pacte vert pour l'Europe est de ramener à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'UE d'ici à 2050. Sa réalisation nécessitera d'accélérer sensiblement la réduction des émissions (graphique 1.24), car d'après les projections, elles devraient baisser de seulement 60 % à cette échéance par rapport aux niveaux de 1990 en cas de politiques inchangées (Commission européenne, 2019a). L'UE est également convenue d'objectifs intermédiaires plus ambitieux que ceux définis précédemment, dont la réduction des émissions nettes non plus de 40 %, mais d'au moins 55 %, à l'horizon 2030.

Progresser vers l'objectif de neutralité en gaz à effet de serre nécessitera une stratégie ciblant un large éventail de secteurs, dont la production d'électricité, la construction, les transports, l'industrie et l'agriculture (OCDE, 2019). Il faudra à la fois électrifier la plupart des utilisations finales de l'énergie et produire la majeure partie de l'électricité à partir de sources décarbonées. Des énergies faiblement carbonées devront être mises au point pour les secteurs difficiles à électrifier, le captage, le stockage et l'utilisation du carbone (CSUC) devront être développés et l'efficacité énergétique devra progresser de façon générale. Le récent train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 » (*Fit for 55*) visant à atteindre l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030 contient des propositions législatives dans bon nombre de ces domaines (Box 1.6 ; Commission européenne, 2021a).

Cette section se penche sur la décarbonation des transports et de l'agriculture, secteurs dans lesquels la réduction des émissions s'avère peu aisée, et sur celle des bâtiments, où l'efficacité énergétique joue un rôle primordial. Elle analyse également l'importance d'un recensement clair des activités respectueuses de l'environnement ainsi que de la réglementation et de la surveillance financières pour orienter l'investissement vers des actifs plus verts. Ce sont là des défis que doit relever la majeure partie, voire la totalité de l'Union européenne.

À l'inverse, d'autres défis lancés par la décarbonation ont une dimension plus régionale en ce sens qu'ils sont concentrés dans des territoires particuliers et ont de lourdes conséquences pour la spécialisation de la production. C'est le cas, par exemple, de l'abandon de l'extraction de charbon et de la sortie des industries énergivores, que nous examinons dans le chapitre thématique. Il conviendrait d'élaborer des plans de transition à long terme pour les régions concernées, en faisant largement intervenir les parties prenantes. Ces plans devraient accorder une attention particulière au recyclage et à l'amélioration des compétences, de même qu'aux mesures d'aide à la recherche d'emploi et à l'existence de filets de protection sociale adaptés pour les travailleurs ayant perdu leur emploi, qui sont souvent relativement âgés dans les secteurs à fortes émissions de carbone.

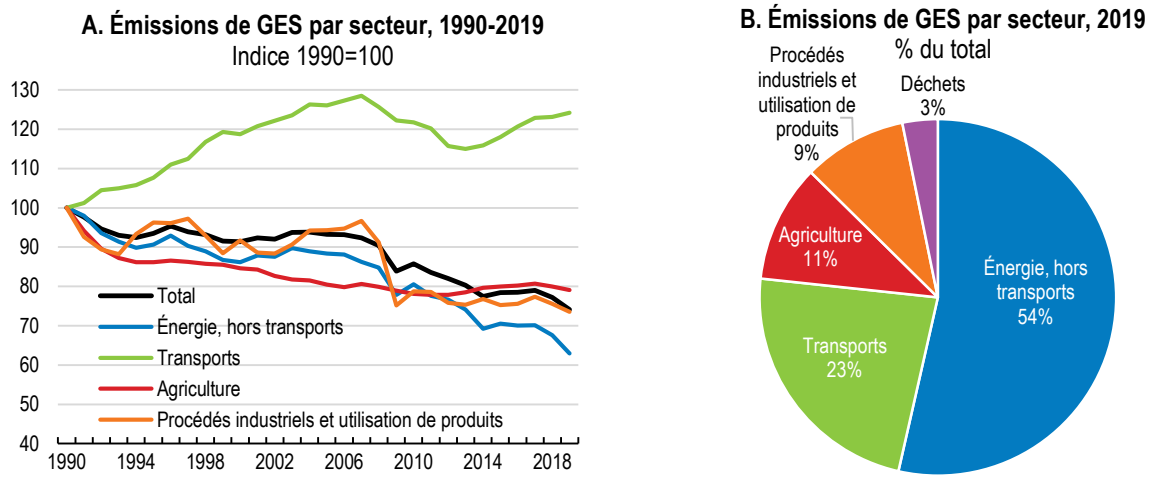
Encadré 1.6. Concrétiser le Green Deal européen : le paquet politique « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55)

En juillet 2021, la Commission européenne a présenté Fit for 55, un ensemble de propositions pour que l'UE réduise ses émissions de GES d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et atteigne la neutralité climatique d'ici 2050. Les propositions de la Commission incluent des la tarification du carbone et des réglementations plus strictes pour réduire les émissions, avec un accent majeur sur le secteur des transports.

- Le système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE sera renforcé par l'élargissement de son champ d'application aux émissions du secteur maritime, une diminution plus rapide du plafond annuel des émissions et la suppression progressive des quotas gratuits, y compris dans le secteur de l'aviation. Les États membres sont tenus d'affecter tous leurs revenus du SEQE à des projets liés au climat et à l'énergie.
- Les émissions du transport routier et des bâtiments seront tarifées à partir de 2026 grâce à la création d'un système d'échange de droits d'émission distinct basé sur la distribution des carburants dans ces secteurs. Les plafonds d'émission conduiront à une réduction de 43 % des émissions ciblées en 2030 par rapport à 2005.
- Des normes d'émissions plus strictes seront appliquées dans le secteur des transports. D'ici 2030, les émissions moyennes des voitures neuves (fourgonnettes) devraient être inférieures de 55 % (50 %) à celles de 2021, contre un précédent objectif de réduction de 37,5 % (31 %). En outre, la réduction devrait atteindre 100 % d'ici 2035. Cela s'accompagnera de nouvelles exigences pour les États membres de fournir des points de recharge électrique et de ravitaillement en hydrogène adéquats. Des exigences plus strictes et un accès plus facile aux carburants durables s'appliqueront également aux secteurs de l'aviation et du transport maritime.
- Un mécanisme d'ajustement aux frontières carbone s'appliquera à une sélection de produits à forte intensité de carbone (fer et acier, ciment, engrais, aluminium et production d'électricité) pour aligner les prix du carbone pour la production nationale et les importations et éviter les fuites de carbone. Ce mécanisme sera conforme aux règles de l'OMC et sera mis en place progressivement à partir de 2026, après une période de transition de trois ans au cours de laquelle les importateurs des biens sélectionnés devront déclarer les émissions intégrées respectives. L'allocation gratuite de quotas ETS aux secteurs couverts sera progressivement supprimée.
- La directive sur la taxation de l'énergie sera mise à jour pour fixer des taux minimaux de taxation de l'énergie qui encouragent l'efficacité énergétique et l'utilisation de carburants durables. Plusieurs exonérations fiscales et taux réduits sur les combustibles fossiles seront progressivement supprimés.
- De nouveaux objectifs ambitieux sont fixés pour l'élimination du carbone (y compris une stratégie forestière de l'UE visant à planter 3 milliards d'arbres dans toute l'UE d'ici 2030), la part des énergies renouvelables (40 % de la production d'ici 2030) et l'efficacité énergétique (les objectifs d'économie d'énergie étant presque doublé, avec des objectifs annuels de rénovation des bâtiments publics).
- Un Fonds social pour le climat soutiendra les ménages vulnérables et les micro-entreprises dans la transition vers une meilleure efficacité énergétique et des systèmes de chauffage, de refroidissement et de mobilité plus propres. Financé par le budget de l'UE à hauteur de 25 % des recettes attendues du nouveau SEQE pour le transport routier et les bâtiments, le Fonds pourra apporter une aide temporaire aux revenus et contribuer au financement des investissements dans l'efficacité énergétique.

Graphique 1.24. Les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites et cette tendance devrait se poursuivre à un rythme accéléré.

Émissions de gaz à effet de serre



Note : Hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF).
Source : Eurostat (2020), « Émissions de gaz à effet de serre par secteur », base de données Eurostat, Agence européenne pour l'environnement.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277382

Les différences internationales en matière de tarification du carbone pourraient entraîner une réorientation des industries à forte intensité de carbone vers les juridictions où le prix du carbone est bas, ce qui pourrait atténuer les effets d'une hausse des prix nationaux du carbone sur les émissions mondiales de CO_2 à cause du phénomène de délocalisation de carbone (qui voit la baisse des émissions au niveau national compensée en partie par une hausse des émissions à l'étranger). Il existe pour le moment peu de données sur ce phénomène de délocalisation de carbone induite par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE), mais le phénomène pourrait devenir plus préoccupant si les prix du carbone augmentaient en Europe, mais pas dans le reste du monde (Dechezleprêtre et al., 2018), ce qui serait le signe de différences en matière d'ambition climatique. Dans ce contexte, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pourrait être utile pour limiter la délocalisation des émissions de carbone, avec pour avantage de ne pas affaiblir les incitations nationales à diminuer les émissions. Ce MACF devrait être conçu de manière conforme aux règles de l'OMC et en tenant compte à la fois de la teneur en carbone des importations et du prix du carbone qui a déjà été payé dans le pays de production. Afin d'éviter toute impression de protectionnisme et de garantir des conditions équitables, le prix du carbone imposé aux importateurs et aux producteurs étrangers devrait être aussi proche que possible du prix du carbone payé par les producteurs nationaux, et les coûts administratifs pour importateurs et les producteurs étrangers devraient être réduits au minimum. Le renforcement de la coopération internationale en matière de réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre devrait rester la priorité de l'action publique dans ce domaine.

Dans le cadre du train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 », la Commission européenne a proposé récemment de créer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui devrait être mis en place progressivement à compter de 2026 et s'appliquer dans un premier temps à un nombre limité de secteurs énergivores et exposés aux échanges commerciaux qui sont couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE (Commission européenne, 2021b). Le mécanisme proposé vise à appliquer aux importations une tarification du carbone équivalente à celle qui porte sur la production nationale. À cette fin, les importateurs achèteront, au même prix des quotas du SEQE, un nombre de certificats carbone correspondant à la quantité d'émissions générées par la production de la quantité de biens importés et les producteurs hors UE auront la possibilité de déduire les prix du carbone déjà payés

dans des pays tiers. Durant la période 2026-2035, la mise en œuvre progressive du MACF se fera au même rythme que la suppression progressive de l'attribution de quotas d'émission à titre gratuit dans les secteurs concernés, de façon à éviter une redondance des instruments visant à lutter contre la délocalisation des émissions de carbone et l'avantage qui en découle pour les producteurs nationaux (OCDE, 2020e). La possibilité de déclarer les émissions effectives générées lors de la production (au lieu d'utiliser des valeurs par défaut) et de déduire le prix du carbone payé dans les pays d'origine renforce les incitations à produire de manière respectueuse de l'environnement dans ces pays, mais les mécanismes de vérification et de certification requis pourraient s'avérer laborieux.

La tarification du carbone doit s'accompagner d'interventions ciblées dans certains secteurs

Étant donné l'augmentation des émissions des transports enregistrée ces dernières années (graphique 1.25), des mesures tarifaires et réglementaires décisives devront être prises pour atteindre les objectifs. Dans le cadre d'un train de mesures plus général, inclure le transport dans le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) permettrait d'assurer que les transports contribuent à la réalisation des objectifs d'émission à un coût raisonnable (Tableau 1.5). Dans le même ordre d'idées, le train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 » propose la création d'un système d'échange de quotas d'émission distinct pour les carburants utilisés dans le transport routier et pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments. Les récentes réformes du SEQE-UE existant, notamment celles concernant la réserve de stabilité du marché, ont rendu le système plus efficace, augmenté le prix des quotas (graphique 1.26) et réduit l'instabilité. Le train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 » prévoit aussi d'autres réformes, dont une réduction plus rapide du plafond global d'émissions, l'intégration du transport maritime et la suppression progressive de l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit, ce qu'il convient de saluer.

Tableau 1.5. Recommandations antérieures et mesures prises pour lutter contre le changement climatique

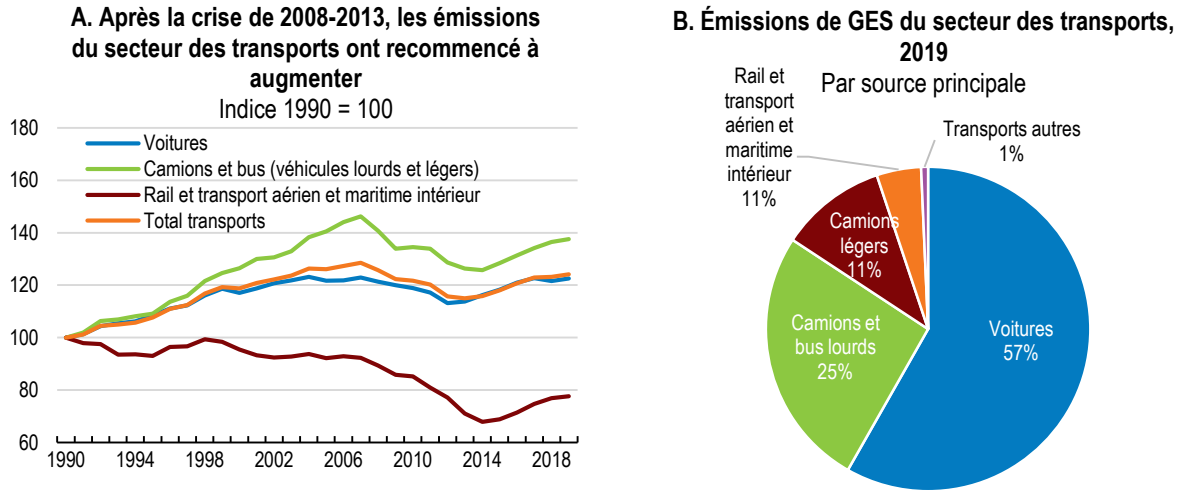
Augmenter le prix des émissions de gaz à effet de serre et envisager d'intégrer dans le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) toutes les utilisations de combustibles, notamment les transports.	Les États membres ont convenu de relever la cible de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à 55 % par rapport à 1990 (contre un précédent objectif de réduction fixé à 40 %). Pour parvenir à ces réductions supplémentaires, la Commission a présenté en juillet 2021 un train de mesures complet (« Ajustement à l'objectif 55 ») dans le but de réviser, s'il y a lieu, tous les instruments d'action pertinents liés au climat. Ce train de mesures comprend des réformes du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) existant, telles que la réduction du plafond global d'émissions, l'intégration du transport maritime et l'élimination progressive de l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit, y compris au secteur de l'aviation. Il prévoit également la création d'un système d'échange de quotas d'émission distinct pour les carburants utilisés dans le transport routier et pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments.
Relever les taux d'imposition minimums des utilisations de combustibles fossiles n'entrant pas dans le périmètre du SEQE, en particulier dans les cas où ces taux sont actuellement faibles ou nuls.	La Commission a présenté en juillet 2021 une proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie, notamment une modification de la structure des taux et une rationalisation du recours aux exonérations et allégements fiscaux optionnels.

Pour décarboner le transport, des instruments réglementaires et des incitations tarifaires devraient être activés ensemble et des changements plus systémiques de la mobilité (grâce aux formules de covoiturage fondées sur les technologies numériques, examinées ci-dessous, par exemple) devraient être encouragés. Le segment des voitures particulières produit la plus grande part des émissions imputables à la combustion d'énergie dans le secteur des transports (graphique 1.25), et c'est aussi celui où les technologies décarbonées sont les plus facilement accessibles. L'intégration proposée des transports routiers dans un système d'échange de quotas d'émission et la promotion de la concurrence dans la fourniture d'électricité pour recharger les véhicules renforceraient l'incitation tarifaire en faveur des voitures électriques. S'agissant des instruments de réglementation, le train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 » prévoit

l'établissement de normes d'émission à moyen terme plus ambitieuses pour les voitures particulières et les camionnettes neuves, qui devraient tous devenir à zéro émission à partir de 2035 (encadré 1.6)Cette obligation est bienvenue : sachant que la vie utile d'une voiture est de 15 ans en moyenne et que l'échéance pour ramener à zéro les émissions nettes est fixée à 2050, l'arrêt des ventes de voitures neuves à moteur thermique en 2035 éviterait une dépréciation prématurée des modèles achetés neufs après cette date. Plusieurs pays s'étaient déjà engagés à mettre fin à ces ventes, le plus souvent entre 2030 et 2040. Selon une étude récente, l'achèvement de la transition en 2030 permettrait de réduire les coûts, sans même parler des bénéfices considérables que cela procurerait en termes de baisse de la pollution de l'air (UK Committee on Climate Change, 2019). À mesure de l'électrification du parc automobile, des réformes fiscales progressives dans le secteur routier, prévoyant une structure évolutive des taxes et des recettes qui proviendraient de plus en plus souvent de la taxation de la distance parcourue, pourraient renforcer la viabilité à long terme de la politique fiscale (OCDE/FIT, 2019).

L'expérience de la Norvège illustre certains des arbitrages qu'impose la décarbonation des transports. Ce pays se classe au premier rang mondial pour le nombre de voitures électriques rapporté à la population et ambitionne de mettre fin dès 2025 aux ventes de voitures autres que celles à émissions nulles. Grâce à l'exonération de TVA et de taxe d'immatriculation et aux tarifs réduits de péage et de stationnement qui leur sont accordés, les véhicules électriques y coûtent souvent moins cher que les modèles équivalents à moteur essence ou diesel. Cependant, la réduction des émissions de carbone se fait à un coût implicite élevé qui la rend inefficiente, comme expliqué dans l'Étude économique 2019 de la Norvège publiée par l'OCDE. Le risque de tensions sociales pour cause de flambée des prix des carburants a été évité. Cela étant, les avantages fiscaux offerts aux acquéreurs de voitures électriques ont surtout profité aux ménages aisés.

Graphique 1.25. Les voitures sont la principale source d'émissions à l'intérieur du secteur des transports



Note : Les émissions de GES du secteur des transports excluent les émissions du transport aérien et maritime international.
Source : Eurostat (2020), « Émissions de gaz à effet de serre par secteur », base de données Eurostat, Agence européenne pour l'environnement.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277401

Malgré les ambitions environnementales élevées de la politique agricole commune et une réduction de 20 % des émissions de GES dans l'agriculture depuis 1990, quasiment aucun progrès n'a été accompli depuis les 15 dernières années (graphique 1.24). Durant la période 2014-20, près de 20 % des paiements directs aux agriculteurs étaient censés concourir à l'action climatique, et au moins 30 % des dépenses de développement rural, contribuer à des objectifs environnementaux (climatiques et autres) (Cour des

comptes européenne, 2020). Toutefois, l'efficacité des instruments sous-jacents a été insuffisante (DeBoe, 2020). Comme les critères de versement des paiements de verdissement (qui font partie des paiements directs) correspondaient en grande partie à des pratiques déjà appliquées par les agriculteurs (le maintien de prairies permanentes, par exemple), ces paiements n'ont guère fait bouger les choses (Banque mondiale, 2017 ; Henderson et al., 2020). D'autres paiements directs (système de conditionnalité) ont bien souvent été attribués sur la base de critères peu ambitieux et avec une surveillance insuffisante (Commission européenne, 2018b ; DeBoe, 2020). C'est pour des raisons similaires, et aussi parce que l'attention s'est portée davantage sur les pratiques agricoles que sur les résultats environnementaux, que les mesures agroenvironnementales appliquées dans le cadre de la politique de développement rural n'ont contribué que modestement à la réduction des émissions (Commission européenne, 2018b ; Henderson et al., 2020). Surtout, certains paiements directs qui sont laissés à la discrétion des États membres et largement employés restent liés à la production de produits particuliers et ont tendance à être préjudiciables au climat ; c'est notamment le cas des subventions en faveur des ruminants, animaux d'élevage qui constituent une importante source d'émissions de méthane (Henderson et Lankoski, 2019).

Conformément au Pacte vert pour l'Europe et aux objectifs fixés pour parvenir à un système alimentaire durable, tel que prévu dans la stratégie « De la ferme à la fourchette » (Commission européenne, 2020j), il est envisagé, en vertu du récent accord politique relatif à la politique agricole commune 2021-27, de renforcer le lien entre les paiements directs aux agriculteurs et l'amélioration des résultats environnementaux (au travers de « programmes écologiques » auxquels les pays doivent allouer en général au moins 25 % de leur enveloppe de paiements directs). Cette démarche est bienvenue et les pays devraient utiliser ce nouvel instrument pour renforcer les incitations à réduire les émissions de méthane d'origine animale, notamment au moyen de nouvelles méthodes d'alimentation. De telles incitations auraient aussi pour effet de réduire le risque de transfert d'émissions de carbone par l'intermédiaire des importations si, comme cela est souhaitable, les paiements directs au titre de la production sont progressivement éliminés (Jansson et al., 2020). Par ailleurs, les États membres devraient mettre fin à la pratique encore très répandue consistant à subventionner les carburants et combustibles à usage agricole (OCDE, 2019a).

Graphique 1.26. Le prix des quotas d'émission de l'UE a considérablement augmenté

EUR/t CO2, vente aux enchères sur le marché primaire, prix au comptant

Source : Thomson Reuters, base de données Refinitiv.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277420

Les bâtiments entrent pour 40 % dans la consommation d'énergie, et l'amélioration de leurs performances énergétiques est donc essentielle pour progresser vers la décarbonation. L'efficacité énergétique des habitations est aussi un important vecteur de santé et de bien-être en ce qu'elle améliore la qualité de vie des occupants (OCDE, 2019b), en particulier ceux qui n'ont pas aujourd'hui les moyens de se chauffer suffisamment. À compter de 2021, tous les bâtiments neufs à l'intérieur de l'UE doivent avoir une « consommation d'énergie proche de zéro », même si tous les États membres n'ont pas transposé cette obligation de la même façon (Climate Action Tracker, 2018). En 2018, il a en outre été décidé que tous les bâtiments devront respecter ce critère en 2050. Pour atteindre cet objectif, le taux annuel de rénovation, qui varie actuellement entre 0.4 % et 1.2 % selon les États membres, devra au minimum doubler (Commission européenne, 2019a). À cet égard, le train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 » propose d'exiger du secteur public qu'il rénove 3 % de ses bâtiments chaque année. Une plus grande uniformité et une application plus rigoureuse de la prescription de consommation d'énergie quasi nulle des bâtiments auraient pour effet d'améliorer l'information et d'éviter un morcellement du marché dans l'UE.

Les investissements et les réformes destinés à faire progresser les performances énergétiques des bâtiments devraient être prioritaires dans le cadre des plans de relance nationaux. Sur le long terme, les investissements en faveur de l'efficacité énergétique sont souvent largement amortis (AIE, 2018) grâce aux avantages qu'ils procurent aux propriétaires (augmentation de la valeur de leur bien) et aux occupants (baisse de la consommation d'énergie). La rénovation en profondeur des bâtiments publics de tous les niveaux d'administration est l'occasion d'ouvrir la voie à une meilleure intégration des différents vecteurs énergétiques (électricité, chaleur...) et des secteurs consommateurs (bâtiments, industrie...) (AIE, 2020). Par exemple, le chauffage et le refroidissement peuvent être planifiés en exploitant les synergies avec les filières de recyclage et les industriels locaux. Qui plus est, les actions portant sur l'efficacité énergétique devraient être combinées à l'adoption des principes de circularité tout au long du cycle de vie des bâtiments pour réduire la consommation de matériaux, comme on le verra plus loin. En plus de favoriser la création d'emplois dans les secteurs spécialisés, la rénovation des bâtiments publics peut aider à démontrer aux propriétaires privés les avantages d'une meilleure efficacité énergétique. Pour promouvoir l'investissement privé dans la rénovation énergétique, les pouvoirs publics peuvent utiliser, éventuellement en association, des subventions, des prêts, des garanties et des services d'assistance technique. Il convient en outre de lever les obstacles réglementaires à la rénovation des logements locatifs, et ce en autorisant les propriétaires sur les marchés locatifs réglementés qui investissent pour améliorer les performances énergétiques à augmenter les loyers, comme c'est le cas au Danemark et en Allemagne, par exemple.

Un renforcement des incitations tarifaires s'impose par ailleurs, sachant que les combustibles de chauffage sont souvent faiblement taxés (OCDE, 2019a). Dans le cadre de révision de la directive sur la taxation de l'énergie, qui s'inscrit aussi dans le train de mesures « Ajustement à l'objectif 55 », il est envisagé d'éliminer progressivement des exonérations et allégements fiscaux qui reviennent à subventionner la consommation d'énergies fossiles. En outre, l'intégration proposée des bâtiments dans un système d'échange de quotas d'émission aidera à mettre les incitations tarifaires en phase avec les objectifs de réduction des émissions de l'UE. Comme dans le cas des mesures destinées à favoriser les investissements évoquées ci-dessus, un soutien ciblé aux ménages défavorisés sera indispensable. La proposition de créer un Fonds social pour le climat pour remédier aux répercussions sociales négatives du nouveau système d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments et le transport routier est donc à saluer. La proposition de créer un Fonds social pour le climat (encadré 1.6) pour faire face aux impacts sociaux négatifs du nouvel ETS pour les bâtiments et le transport routier est donc la bienvenue.

Orienter les financements publics et privés vers des investissements durables

Pour mobiliser des financements publics et privés en faveur de la transition vers une économie bas carbone, il faut commencer par recenser clairement les activités écologiquement viables. Ce recensement sert, par exemple, de base pour l'émission d'instruments financiers verts tels que les obligations ou les prêts, et il réduit au minimum le risque d'écoblanchiment (c'est-à-dire d'affirmations trompeuses concernant le caractère durable d'un produit d'investissement). La stabilité de la réglementation demeure cruciale : à changer les critères réglementaires, on risque de modifier le profil risque-rendement des investissements sur le cycle de vie des projets et de saper ainsi la confiance des investisseurs (BIAC, 2016). Dans ces conditions, l'adoption en 2020 de la taxinomie de l'UE a été judicieuse. Pour être considérée comme durable dans le cadre de ce système de classification, une activité économique doit contribuer de manière substantielle à au moins un des six objectifs environnementaux définis (parmi lesquels l'atténuation du changement climatique et la transition vers une économie circulaire), et elle ne doit nuire de façon significative à aucun d'entre eux. Les critères techniques de sélection correspondant à chaque objectif seront définis dans des actes délégués élaborés en 2021 et 2022, ce qui permettra de dresser concrètement la liste des activités économiques durables.

La taxinomie représente un important outil de verdissement des dépenses budgétaires de l'UE. Trente pour cent du budget 2021-27 (et du plan de relance « Next Generation EU ») sera consacré à la lutte contre le changement climatique, contre 20 % dans le budget 2014-20. Cependant, il a été reproché à la méthodologie de traçage des dépenses climatiques employée par la Commission européenne de surévaluer sans doute la contribution réelle du budget, surtout dans le cas de la politique agricole commune (Cour des comptes européenne, 2020). Ainsi, dans le cadre de cette politique et d'autres, les dépenses préjudiciables au climat ne sont pas comptabilisées. Il est primordial d'éviter que le budget de l'UE finance des investissements incompatibles avec la transition vers une économie bas carbone, du moins lorsque ces investissements n'ont aucune externalité positive forte par ailleurs ou qu'il existe d'autres solutions moins émettrices de carbone. De manière plus générale, les considérations environnementales devraient être systématiquement prises en compte dans les plans budgétaires nationaux, moyennant la promotion des pratiques de budgétisation verte et des marchés publics verts.

Par ailleurs, l'investissement dans les activités bas carbone profiterait d'une meilleure évaluation et d'une meilleure communication des risques liés à la durabilité pour les entreprises faisant l'objet des investissements et les participants aux marchés financiers. Les événements météorologiques extrêmes comme les inondations et les tempêtes, les feux de forêt et l'élévation du niveau des mers (graphique 1.27) causent des dégâts dont le coût pourrait atteindre 10 % du PIB mondial en 2100 (OCDE, 2015c), et entraînent une érosion des valeurs des garanties et des actifs et une hausse des engagements d'assurance. Outre ces risques physiques, il existe aussi des risques de transition. Ceux-ci découlent des politiques publiques et des avancées technologiques liées au processus d'ajustement à une économie bas carbone, et ils engendrent des actifs échoués (qui, parce qu'ils émettent des quantités importantes de carbone, doivent être passés en charges avant la fin de leur vie utile économique). Étant donné que beaucoup d'actifs ont une vie utile longue (bâtiments, centrales électriques ou même, comme évoqué plus haut, voitures), il importe de s'assurer que les investissements sont compatibles avec les objectifs de décarbonation.

La publication d'informations sur les risques liés à la durabilité en est encore à un stade peu avancé, mais elle progresse. En vertu de la directive sur la publication d'informations non financières, les entreprises cotées de plus de 500 salariés, dont les banques et les sociétés d'assurance, sont tenues depuis 2018 de publier des informations sur leurs politiques en matière de performance environnementale et sociale et de diligence raisonnable. En 2019, la Commission a publié des lignes directrices non contraignantes pour la notification d'informations relatives au climat conformément à cette directive. Elles reprennent les recommandations concernant les pratiques exemplaires formulées par le Groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives au climat (TCFD), et comportent des indicateurs reposant

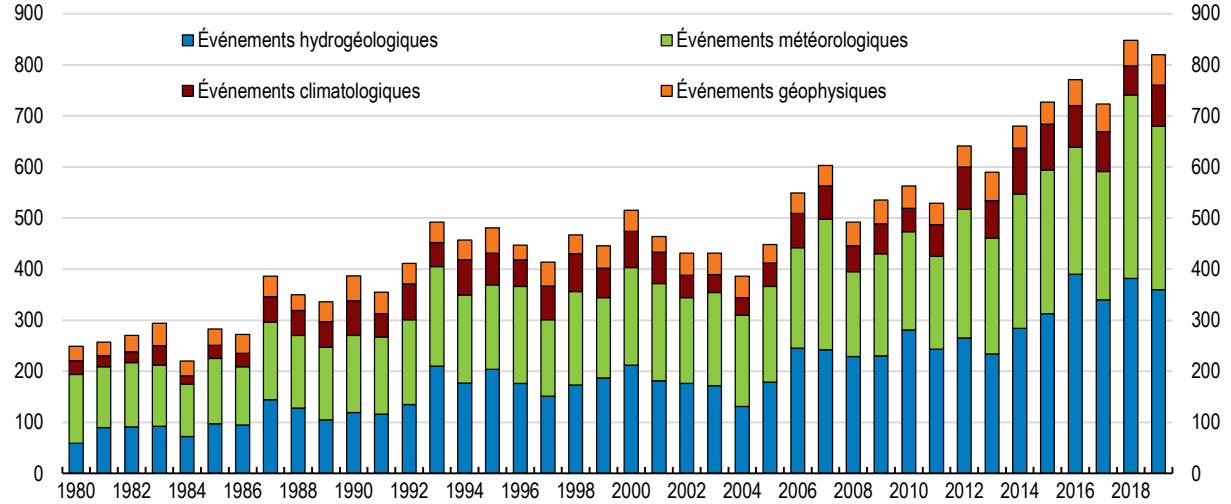
sur la taxinomie de l'UE. Dans le guide sur les risques liés au climat et les risques environnementaux qu'elle a publié en 2020 (BCE, 2020b), la Banque centrale européenne indique attendre des banques qu'elles respectent au minimum ces lignes directrices. Même si elles s'améliorent, les informations publiées par les banques en 2019 étaient encore loin d'être conformes à ces normes (BCE, 2020c). En 2022, la BCE procédera à un contrôle complet des pratiques des banques dans ce domaine. Au cours des derniers mois, la Commission a pris de nouvelles mesures pour améliorer la publication d'informations en matière de durabilité, dont un projet de loi visant à réviser la directive sur la communication d'informations non financières (proposition de directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises) et un acte délégué relatif à la taxonomie de l'UE concernant la divulgation de la part du chiffre d'affaires, des dépenses et des activités de financement et d'investissement des sociétés financières et non financières allouée à des activités économiques écologiquement viables (conformes à la taxonomie). En vertu de ces mesures, un plus grand éventail d'entreprises seront tenues de publier des informations conformément à la taxonomie.

Des données granulaires et de qualité devront être publiées pour permettre un test de résistance et éventuellement l'imposition de volants de fonds propres (CERS, 2016). Le prochain test de résistance prudentiel, que la BCE effectuera en 2022, portera également sur les risques liés au climat, ce qui est judicieux, mais ambitieux. Il faudra commencer par préciser les liens entre risques climatiques et stabilité financière. Il conviendra en outre d'allonger la période de projection (sachant que les tests de résistance portent généralement sur les risques susceptibles de se concrétiser dans les trois à cinq ans seulement) et de recourir à des méthodologies prospectives fondées sur des scénarios plutôt qu'à des analyses statistiques reposant sur des données rétrospectives (NGFS, 2018 ; Banque de France, 2019 ; BIS, 2019). Conformément à sa nouvelle stratégie de politique monétaire, évoquée dans l'*Étude économique* de la zone euro de l'OCDE, la BCE prévoit de perfectionner ses outils d'analyse pour évaluer les incidences du changement climatique dans le cadre d'un plan d'action détaillé sur le changement climatique à l'horizon 2024.

Parallèlement, il est nécessaire de prendre de nouvelles initiatives pour élaborer des normes mondiales pour la publication d'informations financières relatives au climat et à l'environnement. Des initiatives comme la Plateforme internationale sur la finance durable (IPSF), un forum de dialogue qui rassemble désormais l'UE et 16 pays tiers, sont utiles à cet égard. Les dernières années ont vu proliférer une multitude de cadres réglementaires, d'indicateurs et de méthodologies sur la publication d'informations, ce qui crée un risque d'éparpillement au niveau mondial pour l'élaboration des rapports sur le développement durable (OCDE, 2020f). D'importantes lacunes restent à combler au niveau des connaissances dans des domaines comme les taxinomies de la finance durable, avec une différenciation appropriée entre activités "vertes" et "grises", et les méthodologies permettant d'évaluer les incidences financières des risques environnementaux, en particulier à long terme. Même si l'attention porte dans un premier temps sur des normes pour la publication d'informations sur l'impact des risques climatiques et environnementaux sur la performance financière et la stabilité du système financier, il convient de s'intéresser aussi à l'impact des entreprises sur l'environnement, lequel peut avoir des incidences financières sur celles-ci au fil du temps.

Graphique 1.27. Les événements liés au climat sont en augmentation dans le monde entier

Nombre d'événements



Source : Munich Re.

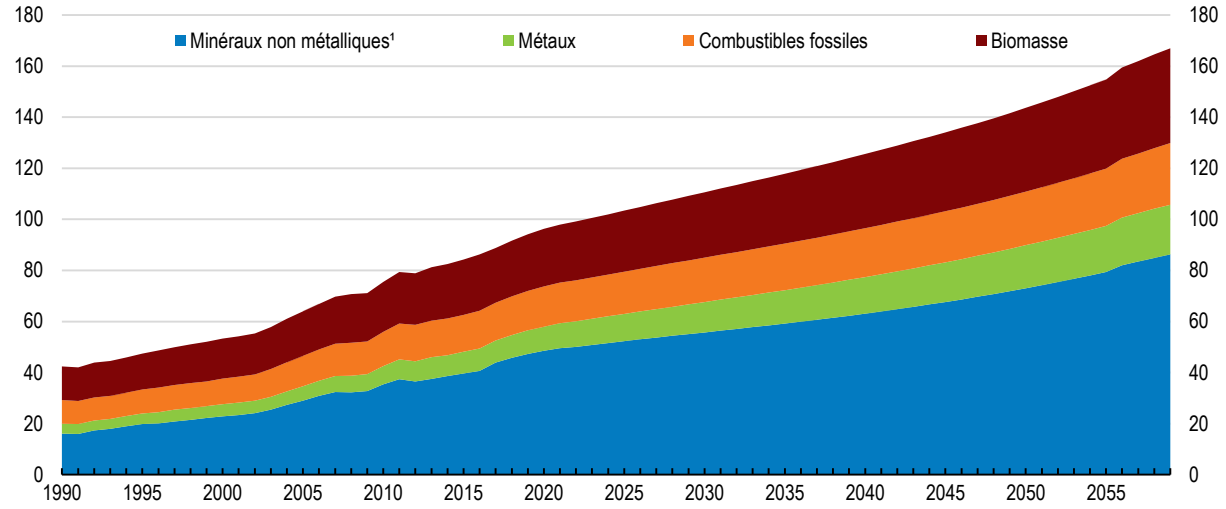
StatLink https://doi.org/10.1787/888934277439

Améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources en évoluant vers une économie circulaire

La transition vers une économie plus circulaire peut faire baisser la consommation de matières premières et éviter ainsi toute une série de répercussions environnementales liées à leur extraction et à leur transformation. Ces répercussions, qui touchent le climat, la biodiversité et l'eau, ainsi que la santé par le biais de la pollution de l'environnement (OCDE, 2012), sont appelées à s'intensifier en cas de politiques inchangées ; d'ici à 2060, la progression des revenus et la croissance démographique, en particulier dans les pays pauvres, entraîneront une forte hausse de la demande mondiale de matières (graphique 1.28). En évitant le gaspillage des matières et en encourageant leur réutilisation, leur recyclage et leur utilisation partagée, une économie circulaire contribue à la réalisation d'un large éventail d'objectifs de développement durable (ODD), dont ceux relatifs à l'eau propre, aux villes durables, à la consommation et à la production responsables, à la lutte contre les changements climatiques et à la protection de la vie aquatique et terrestre.

Graphique 1.28. En cas de politiques inchangées, l'extraction mondiale de matières devrait fortement augmenter

Extraction de matières en gigatonnes (Gt)

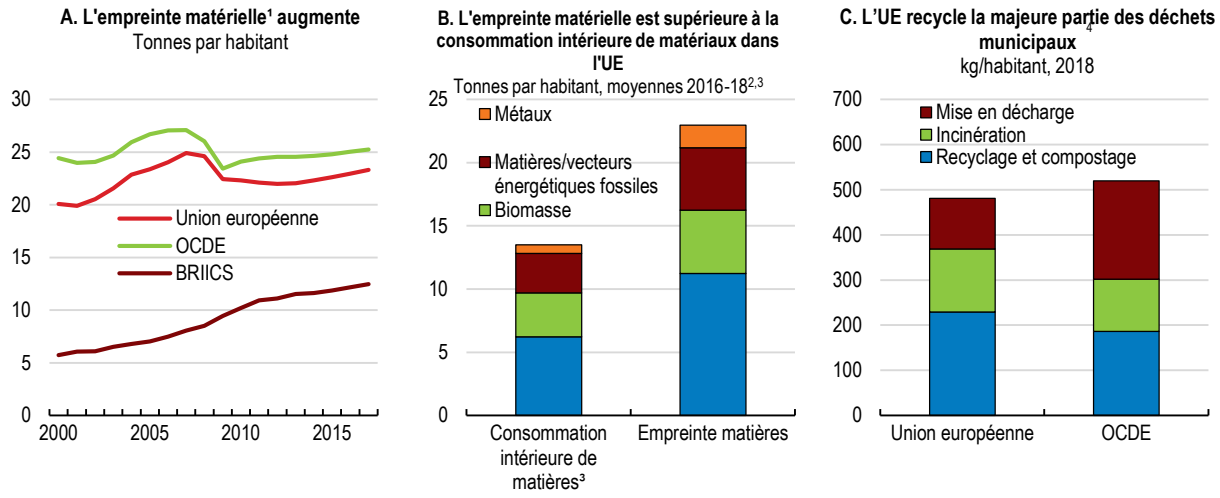


Note : 1. La biomasse est destinée principalement à l'alimentation humaine et animale, et les minéraux non métalliques, à la construction.
Source : OCDE (2019), Modèle ENV-Linkages.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277458

Dans l'UE, la consommation de matières par habitant calculée sur la base de la demande finale (l'« empreinte matières ») a eu tendance à augmenter depuis 2000 (graphique 1.29, partie A). L'utilisation de matières est inférieure à l'empreinte matières, et l'écart correspond aux matières extraites et transformées pour produire les biens importés (graphique 1.29, partie B). Les minéraux non métalliques, qui servent principalement dans la construction, représentent le gros de la consommation de matières premières. Même si leur extraction et leur transformation polluent moins à masse égale que celles des métaux, ils ont d'importantes incidences environnementales durant leur cycle de vie (Wilts et al., 2014). Le béton, par exemple, émet de grandes quantités de gaz à effet de serre et il est difficile à décarboner. Il a un impact non négligeable sur la demande d'énergie, l'acidification des sols et l'utilisation des terres (OCDE, 2019c).

Graphique 1.29. La consommation de matières atteint un niveau élevé et des mesures s'imposent pour atténuer ses répercussions environnementales



Note : 1. L'empreinte matières d'une économie désigne le total des matières premières extraites ou récoltées dans le monde qui sont utilisées pour satisfaire sa demande finale. 2. Moyennes des observations annuelles de la période 2015-17 pour l'empreinte matières. 3. La consommation intérieure de matières désigne la quantité de matières premières extraites ou récoltées dans une économie qui sont utilisées physiquement (transformées ou consommées directement) à l'intérieur de celle-ci, minorée des exportations et majorée des importations. 4. 2017 pour l'OCDE. La mise en décharge inclut les « autres » formes de traitement des déchets municipaux (qui représentent 0 % dans l'UE et 0.8 % dans l'OCDE).
Source : OCDE (2020), Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277477

En moyenne, l'UE recycle une part plus élevée des déchets ménagers et en enfouit une proportion moindre que l'OCDE dans son ensemble (graphique 1.29, partie C). La part des produits hors d'usage recyclés atteint 40 %. Les programmes de responsabilité élargie des producteurs, qui font assumer aux producteurs de certains produits collectivement la responsabilité de leur gestion et de leur recyclage en fin de vie, ont été efficaces pour faire progresser le recyclage (OCDE, 2018). Malgré tout, les matières recyclées ne satisfont que 12 % de la demande (Agence européenne pour l'environnement, 2019). Dans les États membres de l'UE, les mesures réglementaires et les initiatives des entreprises ont porté principalement sur la gestion des déchets et le recyclage. La prévention des déchets au travers d'une action renforcée ciblant les premiers stades, comme la conception des produits, pourrait être plus avantageuse.

Pour aller plus loin, la Commission européenne a adopté deux plans d'action pour une économie circulaire, en 2015 puis en 2020 (encadré 1.7). Le second s'inscrit dans une stratégie plus vaste qui englobe aussi le Pacte vert pour l'Europe et les objectifs d'innovation et de développement industriels. Il annonce de nouvelles pistes d'action, comme la conception de produits économes en ressources et la mise à profit de la transformation numérique. Outre les plastiques, il cible d'autres chaînes de valeur qui posent d'importants problèmes de durabilité, comme la construction, le textile et l'électronique.

Encadré 1.7. Le plan d'action pour une économie circulaire présenté par l'UE en 2020

Le nouveau plan d'action pour une économie circulaire (Commission européenne, 2020k) fait fond sur le précédent et envisage les principales priorités suivantes :

- Rendre de plus en plus durables les produits mis sur le marché de l'UE en définissant des critères portant sur des caractéristiques comme la longévité, la réutilisabilité, la réparabilité, la recyclabilité et la teneur en matières recyclées.
- S'assurer que les consommateurs ont accès à des informations sur la longévité et la réparabilité des produits, notamment au moyen d'outils numériques.
- Appliquer des mesures sectorielles dans les chaînes de valeur à fort potentiel de circularité, comme l'électronique et les TIC, les batteries et les véhicules, les emballages, les matières plastiques, le textile, la construction et les bâtiments, ainsi que l'alimentation.
- Réduire les déchets et les transformer en matières premières secondaires de qualité pour lesquelles il existe un marché fonctionnel.

La fiscalité pourrait améliorer les incitations en faveur de l'efficacité d'utilisation des ressources

Des taxes sur les matériaux peuvent permettre d'internaliser les coûts environnementaux et créent des incitations en faveur d'activités économiques circulaires (Bibas *et al.*, 2021). Il ressort de simulations macroéconomiques (Chateau et Mavroeidi, 2020) que la taxation de l'utilisation de matières premières primaires peut faire augmenter l'emploi dans les économies où les activités d'extraction ne jouent pas un rôle majeur, surtout si les recettes ainsi levées servent à alléger les impôts sur le travail. Des destructions d'emplois concentrées géographiquement seraient toutefois possibles du fait de la demande moindre de certaines qualifications. C'est pourquoi les pouvoirs publics devraient veiller à offrir des possibilités de revalorisation des compétences, y compris d'apprentissage tout au long de la vie, et des politiques régionales seraient nécessaires à l'appui des réformes structurelles (chapitre 2).

Les taxes sur les matières se heurtent à des limites dictées par l'économie politique et sont compliquées à concevoir. Si tous les pays ne les appliquent pas, l'érosion de la compétitivité peut entraîner une baisse de l'emploi net. La taxation des matières contenues dans les biens – y compris importés – destinés à la consommation finale pourrait atténuer les craintes pour la compétitivité, mais risque d'être impossible dès lors qu'on ne connaît pas la teneur en matières de chaque produit. Certaines solutions applicables consisteraient à fixer des taxes plancher sur les matériaux de construction non recyclés (Wilts et O'Brien, 2019) ou sur une utilisation non durable des plastiques. Les recettes fiscales ainsi levées pourraient financer, par exemple, un allégement de la fiscalité du travail. La construction est une activité qui n'est guère délocalisable en dehors de l'UE. Au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède, les taxes appliquées aux matières premières primaires destinées à la construction ont fait baisser la consommation de matières premières (Soderholm, 2011 ; Stahel, 2013). En outre, l'établissement d'un inventaire des subventions dommageables à l'environnement dans les États membres de l'UE pourrait renforcer la dynamique en faveur de leur élimination (OCDE, 2019d). Un tel inventaire ne devrait pas se limiter aux subventions explicites aux énergies fossiles, mais devrait aussi intégrer les mesures de tarification en dessous du coût et les avantages fiscaux en rapport avec l'utilisation de biens ou de matières écologiquement sensibles, comme l'eau d'irrigation et les voitures de société. Des taxes de ce type et la suppression progressive des subventions dommageables à l'environnement pourraient s'inscrire dans le cadre d'une application plus ferme du principe pollueur-payeur pour plus d'efficacité dans la réalisation des objectifs environnementaux.

La transition vers une économie circulaire appelle des mesures pour abaisser les coûts d'information et de transaction

Vu les limites auxquelles se heurte l'application de taxes correctrices, d'autres instruments devraient être employés pour améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources, tels que des normes. Lorsqu'elles sont bien conçues, celles-ci peuvent de surcroît être une source d'avantage compétitif (Bundgaard et al., 2014). Elles peuvent par exemple encourager l'innovation et permettre des économies de ressources dans les entreprises en aval. En imposant certaines normes aux produits liés à l'énergie, la directive de l'UE sur l'écoconception des produits a eu des retombées positives pour l'environnement. L'Écolabel européen a également eu des effets bénéfiques en permettant aux fabricants de certifier d'eux-mêmes que leurs produits répondent à certains critères environnementaux, comme la teneur en matières recyclées. Ces normes pourraient être étoffées avec, par exemple, des exigences de longévité et de recyclabilité, ce qui pourrait stimuler les modèles économiques circulaires et la réalisation des objectifs de circularité (Bundgaard et al., 2014). Le nouveau plan d'action pour une économie circulaire envisage des mesures en ce sens, ce qu'il convient de saluer (encadré 1.7)

Les mesures d'information sur la longévité des biens ont une influence notable sur les comportements de consommation (Börkey et Laubinger, 2021) en ce qu'elles corrigent des défaillances du marché qui empêchent les consommateurs et les entreprises en aval de choisir des produits de meilleure qualité. En l'absence d'informations sur les produits, les marchés s'en remettent à la réputation, laquelle dépend du pouvoir de marché des producteurs (Kreps, 1990). Pour informer sur la longévité des biens, il faut pouvoir s'appuyer sur une méthodologie solide (Börkey et Laubinger, 2021).

Les technologies numériques peuvent contribuer à réduire les coûts d'information et de transaction et encourager ainsi les activités économiques circulaires (Barteková et Börkey, 2021). Par exemple, les informations sur l'origine d'un produit, sa composition, ses possibilités de réparation et de démontage et sa gestion en fin de vie pourraient être consignées dans un passeport numérique (Commission européenne, 2019b ; 2020k), dans l'esprit de la proposition soumise récemment d'un passeport numérique pour les batteries. Les codes et étiquettes numériques permettent le traçage des matières et des composants le long de la chaîne de valeur. Les technologies numériques favorisent en outre des modèles économiques circulaires innovants. Par exemple, un système de mobilité partagée à la demande en temps réel, coordonné au moyen d'une plateforme numérique (et combiné à d'autres technologies comme l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique), peut répondre aux besoins de mobilité quotidiens satisfaits par les voitures en réduisant de près de 90 % le nombre de véhicules dans les villes, tout en améliorant la connectivité et en réduisant la pollution (FIT, 2018), à condition qu'il remplace pleinement l'autosolisme. La Commission européenne pourrait promouvoir un projet pilote en vue de la mise en place de solutions de mobilité partagée fondées sur les technologies numériques.

Tableau 1.6. Recommandations issues du chapitre Principaux éclairages sur l'action publique

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (principales recommandations en gras)
Soutenir la reprise et développer le potentiel de croissance	
Favoriser l'investissement pour permettre les transitions écologique et numérique	
Il a fallu environ un an pour préparer le plan de relance de l'UE. Les plans de relance nationaux associant investissement et réformes structurelles devraient permettre d'accélérer la reprise après la crise, mais aussi accroître le potentiel de croissance de l'UE, ce qui nécessitera de sélectionner rigoureusement les projets.	**Mettre en œuvre rapidement les plans nationaux pour la reprise et la résilience, afin d'engager des réformes structurelles et de réaliser des investissements fondés sur de solides analyses coûts-avantages.**
L'investissement public a été modeste au cours de la dernière décennie, et parvenir à la neutralité climatique nécessitera des investissements massifs, avec une importante marge de coordination au niveau de l'UE ainsi qu'entre les secteurs public et privé.	**Investir dans les interconnexions européennes, par exemple les réseaux électriques et les infrastructures de recharge intelligentes pour l'électrification des transports.**
Investir dans les infrastructures numériques et dans l'énergie nécessite souvent des autorisations compliquées à obtenir.	**Lever les obstacles à l'investissement privé à l'appui des transitions climatique et numérique en simplifiant les procédures d'autorisation.**
Accroître la résilience face aux menaces sanitaires	
La pandémie de COVID-19 a mis au jour l'impréparation face aux menaces sanitaires internationales et les lacunes dans la capacité à mobiliser rapidement des financements considérables pour la recherche médicale. D'une manière générale, les procédures sont lentes et lourdes.	Mettre sur pied une agence autonome chargée de financer et de coordonner les réponses du secteur public et du secteur privé aux menaces sanitaires, y compris en matière de R-D.
Rendre les politiques migratoires davantage propices à la croissance	
Le programme de Carte bleue européenne attire moins de travailleurs hautement qualifiés que des mécanismes similaires au niveau des États membres, ce qui réduit l'attrait de l'Europe et la mobilité entre les pays.	Faciliter l'accès à la carte bleue pour les travailleurs bénéficiant déjà de mécanismes nationaux similaires.
La coopération avec les pays d'origine et de transit pour lutter contre l'immigration illégale et faciliter le retour et la réadmission s'est souvent révélée inefficace.	Favoriser les partenariats de compétences dans le cadre d'une formation professionnelle avec les pays d'origine, lutter contre les pénuries de qualifications dans l'UE et prendre des mesures pour faciliter le retour des migrants après une période d'activité en Europe.
Intensifier la lutte contre la corruption	
La corruption et la fraude nuisent à la croissance économique, affaiblissent les institutions et amoindrissent la qualité des dépenses publiques, y compris de celles qui sont financées sur le budget de l'UE. La plupart des leviers d'action pertinents en la matière sont contrôlés au niveau national.	**Renforcer les effets nationaux de lutte contre la corruption et la fraude, notamment en assurant une transposition rapide et complète des directives pertinentes, et en développant la coopération avec les organes de l'UE spécialisés dans cette lutte.** Suspendre les paiements au titre du budget de l'UE ou toute autre mesure si les manquements visés à l'État de droit sont avérés. Évaluer, le moment venu, l'efficacité des mesures prises et envisager, le cas échéant, de durcir la règle de conditionnalité de l'État de droit.
Malgré une succession de directives, l'UE reste vulnérable au blanchiment de capitaux. Un projet de législation visant à lutter contre ce phénomène a été présenté en juillet 2021.	Mettre en place une autorité de surveillance directe chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau de l'UE et intensifier la coopération entre les autorités nationales.
La protection des lanceurs d'alerte varie fortement d'un État membre de l'UE à l'autre. Une Directive européenne de 2019 étend la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'UE et harmonise la protection entre les pays.	Veiller à ce que cette Directive soit transposée intégralement et rapidement dans les législations nationales et renforcer la protection des lanceurs d'alerte, y compris lorsque des manquements à une législation nationale sont en cause.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (principales recommandations en gras)
Parvenir à la neutralité climatique et évoluer vers une économie circulaire	
Le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) couvre 40 % environ du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Le transport est responsable de plus de 20 % des émissions de l'UE, et leur réduction est particulièrement difficile. Les bâtiments représentent 40 % de la consommation d'énergie et une part notable de l'utilisation des ressources. En juillet 2021, la Commission européenne a proposé d'intégrer les émissions des transports maritimes dans le SEQE-UE et de mettre en place un nouveau système d'échange de quotas d'émission distinct pour le transport routier et les bâtiments.	**Envisager d'étendre la couverture du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, notamment au transport et aux bâtiments.** **Renforcer les normes réglementaires en matière d'efficacité énergétique.**
L'investissement dans les activités bas carbone bénéficierait d'une amélioration de l'évaluation des risques liés au climat et d'une meilleure communication de ces risques aux entreprises et aux marchés financiers. Le récent projet de législation prévoit de rendre obligatoire la publication d'informations plus détaillées pour un plus large éventail d'entreprises.	**Rendre obligatoire la diffusion d'informations exhaustives sur les risques liés au climat et à l'environnement pour les intermédiaires financiers et les grandes entreprises non financières.** Nouer une coopération internationale pour fixer des normes mondiales sur la publication de ces informations.
Taxer les principales matières primaires et les pratiques non durables incite à réduire la consommation de ressources naturelles ainsi que les impacts environnementaux de celle-ci.	Aller vers la tarification de l'utilisation des ressources naturelles et de ses impacts environnementaux, par exemple en introduisant une taxe harmonisée sur les matériaux de construction non recyclés ou sur une utilisation non durable des plastiques.
L'absence d'information sur les matériaux utilisés et sur les caractéristiques des produits limite la capacité des marchés à recycler les biens et à les utiliser plus longtemps. Les technologies numériques peuvent contribuer à réduire les coûts d'information et de transaction et encourager des modèles économiques innovants.	**Rendre obligatoire l'utilisation d'outils numériques pour fournir des informations sur les produits, y compris sur leurs possibilités de recyclage et de réparation.** Mener des projets-pilotes pour mettre en place des modèles économiques circulaires innovants, par exemple des systèmes de mobilité partagée fondés sur les technologies numériques.
Malgré les obligations environnementales dont elles sont assorties, les aides directes aux agriculteurs en vertu de la Politique agricole commune n'ont absolument pas permis, à ce jour, de réduire les émissions. Durant la période 2021-27, la mise en œuvre par les pays d'un nouvel outil (« programmes écologiques ») pourrait permettre de remédier à ce problème. Les aides couplées à la production de produits spécifiques sont liées à des émissions plus fortes.	Supprimer les aides aux agriculteurs liées à la production de produits spécifiques, et renforcer le lien entre les paiements directs aux agriculteurs et l'amélioration des résultats environnementaux, y compris la réduction des émissions de méthane d'origine animale.
Les taux d'imposition effectifs du carbone hors consommation routière, concernant par exemple les combustibles utilisés pour le chauffage ou l'agriculture, sont souvent trop bas. La proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie vise à éliminer progressivement certaines exonérations et réductions fiscales liées à la consommation d'énergie.	Supprimer les exonérations et allégements fiscaux qui reviennent à subventionner la consommation d'énergies fossiles et les autres subventions préjudiciables à l'environnement.
La hausse du prix du carbone en Europe peut déplacer la production à forte intensité de carbone vers les pays où les prix sont moins élevés, ce qui entraîne une fuite des émissions de carbone et peut pénaliser certaines régions de façon disproportionnée. Pour lutter contre la délocalisation des émissions de carbone, la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a été proposée en juillet 2021.	Dans le cadre des règles de l'Organisation mondiale du commerce, envisager des mesures de nature à prévenir le risque de délocalisation de carbone.
Les informations sur la longévité des biens peuvent avoir une influence notable sur les comportements de consommation et peuvent ainsi contribuer à réduire l'utilisation de matières.	Élaborer une méthodologie de communication d'informations sur la durabilité d'une sélection de produits et l'intégrer dans la Directive de l'UE sur l'écoconception des produits.

Références

ABE (2020), « First Evidence on the Use of Moratoria and Public Guarantees in the EU Banking Sector », Thematic Note, EBA/Rep/2020/31, Autorité bancaire européenne, novembre.

AEE (2019), « Paving the way for a circular economy: insights on status and potentials », EEA Report, n° 11, 2019.

Aghion, P. et al. (2020), « How to strengthen European Industries' leadership in vaccine research and innovation », VoxEu.org, 1er septembre.

AIE (2020), European Union 2020, Energy Policy Review, Agence internationale de l'énergie.

AIE (2018), *Energy Efficiency 2018: Analysis and outlooks to 2040*, Agence internationale de l'énergie, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264024304-en.

Alesina, A., J. Harnoss et H. Rapoport (2016), « Birthplace diversity and economic prosperity », *Journal of Economic Growth*, vol. 21, pp. 101–138.

Azevedo, N., M. Mateus et A. Pina (2018), « Bank credit allocation and productivity: stylised facts for Portugal », *Working Papers*, n° 25, Banco de Portugal.

Bachmaier Winter, L. (2018) (dir. pub.), « The European Public Prosecutor's Office – The Challenges Ahead », *Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, 1e édition, Springer.

Bankowski, K., M. Ferdinandusse, S. Hauptmeier, P. Jacquinot and V. Valenta (2021), « The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area », *Occasional Paper Series*, n° 255, Banque centrale européenne.

Banque de France (2019), « Verdir le système financier : la nouvelle frontière », *Revue de la Stabilité Financière*, Banque de France, Paris.

Barteková, E. et P. Börkey (à paraître 2021), Digitalisation and the circular economy.

BCE (2020a), Bulletin économique de la BCE n°1/2020.

BCE (2020b), *Guide relatif aux risques liés au climat et à l'environnement : Attentes prudentielles en matière de gestion et de déclaration des risques*, Banque centrale européenne, Supervision bancaire, novembre.

BCE (2020c), *ECB report on institutions' climate-related and environmental risk disclosures*, Banque centrale européenne, Supervision bancaire, novembre.

BEI (2021), Building a smart and green Europe in the COVID-19 era, Banque européenne d'investissement, Investment Report 2020/2021.

BEI (2019), Accelerating Europe's Transformation, European Investment Bank Investment Report 2019/2020.

BIAC (2016), « Key Business Considerations for Financing a Sustainable and Low-Carbon Economy », *BIAC discussion paper*, Paris.

Bibas, R., J. Chateau et E. Lanzi (2021), Policy scenarios for a transition to a more resource efficient and circular economy, *OECD Environment Working Papers*, n° 169.

Börkey, P. et F. Laubinger (à paraître 2021), *Labelling and Information Schemes for the Circular Economy*.

Borjas, G. J. (2014), *Immigration Economics*, Cambridge: Harvard University Press.

BRI (2019), « Green Bonds: The Reserve Management Perspective », *Rapport trimestriel BRI*, Banque des règlements internationaux, Bâle.

Bundgaard, A. et al. (2014), *Addressing resource efficiency through the Ecodesign Directive: A review of opportunities and barriers*, TemaNord, Conseil nordique des Ministres, Copenhagen K,

https://dx.doi.org/10.6027/TN2014-511.

CCE (2020), Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE, Document d'analyse n° 1.

CCE (2019a), « Avis n° 8/2018 (présenté en vertu de l'article 325, paragraphe 4, du TFUE) sur la proposition de la Commission du 23 mai 2018 relative à la modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF », *Journal officiel de l'Union européenne,* (2019/C 42/01), Cour des comptes européenne.

CCE (2019b), La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination, Rapport spécial n° 06/2019.

CCE (2018), Avis n° 1/2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, *Journal officiel de l'Union européenne*, (2018/C 291/01), Cour des comptes européenne.

CCE (2015), Les problèmes liés aux archés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires, Rapport spécial n° 10/2015.

CE (2021a), *« Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique*, COM(2021) 550 final, Commission européenne.

CE (2021b), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism*, COM(2021) 564 final, Commission européenne.

CE (2020a), *Façonner l'avenir numérique de l'Europe*, *Commission* européenne, février.

CE (2020b), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontières pour la santé », C(2020) 724 final, Commission européenne, 11.11.2020.

CE (2020c), « Identifying Europe's recovery needs », SWD(2020) 98 final.

CE (2020d), « Une stratégie de l'UE pour exploiter le potentiel des énergies renouvelables en mer en vue d'un avenir neutre pour le climat », COM(2020) 741 final, Commission européenne, 19.11.2020.

CE (2020e), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, et abrogeant le règlement (UE) nº 347/2013, COM(2020) 824 final, Commission européenne, 15.12.2020.

CE (2020f), « Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir », COM(2020) 789 final, Commission européenne.

CE (2020g), Recommandation de la Commission du 18 septembre 2020 concernant une boîte à outils commune au niveau de l'Union en vue de réduire les coûts de déploiement de réseaux à très haute capacité et de garantir un accès rapide au spectre radioélectrique 5G dans un climat propice aux investissements, pour favoriser la connectivité et soutenir la reprise économique au sortir de la crise de la COVID-19 dans l'Union.

CE (2020h), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23.9.2020.

CE (2020i), Communication de la Commission, Plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, C(2020) 2800 final, 7 mai 2020.

CE (2020j), *Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement,* Commission européenne.

CE (2020k), « Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire Pour une Europe plus propre et plus compétitive », COM(2020)98 final, 11 mars 2020.

CE (2019a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « Un pacte vert pour l'Europe », COM(2019)640 final, Commission européenne, Bruxelles, 11.12.2019.

CE (2019b), « Sustainable Products in a Circular Economy – Towards an EU Product Policy Framework contributing to the Circular Economy ».

CE (2018a), « Développer les voies d'entrée légales en Europe: un volet indispensable pour une politique migratoire équilibrée et globale *»,* COM(2018) 635 final.

CE (2018b), « Impact Assessment », document de travail des services de la Commission, SWD(2018) 301 final.

CERS (2016), « Too Late, Too Sudden: Transition to a Low-Carbon Economy and Systemic Risk », *ESRB Reports of the Advisory Scientific Committee*, n° 6, février.

Chateau, J. et E. Mavroeidi (2020), « The jobs potential of a transition towards a resource efficient and circular economy », *OECD Environment Working Papers*, n° 167.

Clemens, M. (2015), « Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world », IZA Journal of Labour Policy, vol. 4, n° 2, pp.1-18.

Climate Action Tracker (2018), « Scaling up climate action, Key opportunities for transitioning to a zero emissions society », *CAT Scaling Up Climate Action Series*, Union européenne, novembre.

Dechezleprêtre, A. D. Nachtigall et F. Venmans (2018), « The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1515.

Doerr, S et L. Gambacorta (2020), « Covid-19 and regional employment in Europe », *BIS Bulletin*, n° 16, 15 mai 2020.

Dolado, J. Goria, A et A. Ichino (1994), « Immigration, Human Capital and Growth in the Host Country: Evidence from Pooled Country Data », *Journal of Population Economics*, vol. 7, n° 2, pp. 193-215.

Erkelens, L.H., A.W.H. Meij et M. Pawlik (dir. pub.), « The European Public Prosecutor's Office, An Extended Arm or a Two-Headed Dragon? », *Springer*, T.M.C. Asser Press, 2015.

Europol (2020), *Enterprising criminals – Europe's fight against the global networks of financial and economic crime*.

Europol (2016), « Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU », *Survey of Statistical Information 2010-2014*.

Henderson, B., C. Frezal et E. Flynn (2020), « A survey of GHG mitigation policies for the agriculture, forestry and other land use sector », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 145, Éditions OCDE, Paris.

Henderson, B. et J. Lankoski (2019), « Evaluating the environmental impact of agricultural policies », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 130, Éditions OCDE, Paris.

Herz, B. et X.-L. Varela-Irimia (2017), Border Effects in European Public Procurement.

IEEP (2012), *Study Supporting the Phasing Out of Environmentally Harmful Subsidies, final Report*, https://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/report_phasing_out_env_harmful_subsidies.pdf, Institut pour une politique européenne de l'environnement (consulté le 17 octobre 2019).

Jansson, T. et al. (2020), « Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts »,

Applied Economic Perspectives and Policy.

Hunt, J. et M. Gauthier-Loiselle (2010), « How Much Does Immigration Boost Innovation? » *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, n° 2, pp. 31-56.

Jeannet, A. et al. (2019), « What asylum and refugee policies do Europeans want? Evidence from a cross-national conjoint experiment », *EUI Working Papers*, n° 73, pp. 1-16.

Kerr, W. et W. Lincoln (2010), « The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and U.S. Ethnic Invention », *Journal of Labor Economics*, vol. 28, n°3, pp. 473-508.

Kreps, D. (1990), *A course in microeconomic theory*, Princeton University Press.

Mauro, P. (1995), « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n°3, pp. 681-712.

MEDAM (2018), *2018 MEDAM Assessment Report*.

MPC-OPAM (2018), Public attitudes on migration: rethinking how people perceive migration. An analysis of existing opinion polls in the Euro-Mediterranean region, Observatory of Public Attitudes to Migration – Migration PolicyCentre, Institut universitaire européen, Florence.

NGFS (2018), « NGFS, First Progress Report », The Network for Greening the Financial System (NGFS), Paris.

OCDE (2020a), « Les actions engagées dans le domaine du tourisme face au coronavirus (COVID-19) », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19),* mise à jour le 2 juin 2020.

OCDE (2020b), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020c), « Contribution des médecins et des infirmiers migrants à la lutte contre la crise du COVID-19 dans les pays de l'OCDE », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, 13 mai 2020.

OCDE (2020d), « Éviter la corruption et les pots-de-vin dans les réponses au COVID-19 et dans les mesures de relance », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19),* 26 mai 2020.

OCDE (2020e), *Climate Policy Leadership in an Interconnected World: What Role for Border Carbon Adjustments?*

OCDE (2020f), *OECD Business and Finance Outlook 2020: Sustainable and Resilient Finance*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019a), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019b), *Accélérer l'action pour le climat : Remettre le bien-être des personnes au centre des politiques publiques,* https://doi.org/10.1787/deb94cd3-fr.

OCDE (2019c), *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264307452-en.

OCDE (2019d), *Business Models for the Circular Economy: Opportunities and Challenges for Policy*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9dd62-en.

OCDE (2018), *Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, Prospects and Policy Responses*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301016-en.

OCDE (2015a), *Perspectives des migrations internationales 2015*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015b), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *Les conséquences économiques du changement climatique*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013), *Perspectives des migrations internationales 2013*, Éditions OCDE.

OCDE (2012), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : Les conséquences de l'inaction*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/env_outlook-2012-fr.

OCDE (2010), *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, Éditions OCDE.

OLAF (2020), Rapport de l'OLAF 2019 : Vingtième rapport de l'Office européen de lutte antifraude, du 1er janvier au 31 décembre 2019.

Pisani-Ferry, J. (2021), «L'UE qui ne sait pas dire non », *Terra nova*, 4 janvier.

Schleifer, A. et R. Vishny (1993), « Corruption », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n° 3, pp. 599-617.

Soderholm, P. (2011), «Taxing virgin natural resources: Lessons from aggregates taxation in Europe», *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 55, pp. 911-922.

Stahel, W. (2013), « Policy for material efficiency—sustainable taxation as a departure from the throwaway society », *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, vol. 371/1986, p. 20110567, http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2011.0567.

Svensson, J. (2005), « Eight Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 3, pp. 19-42.

Triandafyllidou, A., L. Bartolini et C. Guidi (2019), « Exploring the Links between Enhancing Regular Pathways and Discouraging Irregular Migration: A Discussion Paper to Inform Future Policy Deliberations », *International Organization for Migration Discussion Paper*, pp. 1-64.

Vita, V. (2018), « Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy », Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

Weyembergh, A. et C. Brière (2016), « Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO) », Study for the LIBE Committee.

Wilts, H. et al. (2014), *Policy Mixes for Resource Efficiency*, University College London (UCL), Londres.

Wilts, H. et M. O'Brien (2019), « A Policy Mix for Resource Efficiency in the EU: Key Instruments, Challenges and Research Needs », *Ecological Economics*, vol. 155, pp. 59-69, http://dx.doi.org/10.1016/J.ECOLECON.2018.05.004.

Annex 1.A. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	MESURES PRISES DEPUIS LA PRÉCÉDENTE ÉTUDE (2018)
Réformer le budget de l'UE pour favoriser une croissance plus inclusive	
Envisager d'améliorer l'efficacité des dépenses et d'augmenter les recettes, et réévaluer la manière dont est financé le budget européen.	Pour la période 2021-27, certaines réformes des recettes budgétaires de l'UE ont déjà été adoptées, comme une nouvelle contribution nationale basée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés et une simplification des ressources propres fondées sur la TVA. De plus, de nouvelles ressources propres seront introduites pour contribuer au financement du programme « Next Generation EU ». La Commission s'est engagée à proposer la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et d'un prélèvement sur le numérique. Elle proposera également une ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission. Par ailleurs, la Commission proposera d'autres ressources propres nouvelles qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle base commune d'imposition des sociétés.
Supprimer progressivement les paiements basés sur la production au titre de la Politique agricole commune.	Après avoir fortement augmenté sur la période 2014-18, les paiements basés sur la production se sont globalement stabilisés en 2019.
Augmenter les dépenses de recherche-développement (R-D)	Pour 2021-27, le budget du programme Horizon Europe (84.9 milliards EUR aux prix de 2018, y compris un complément venant de Next Generation EU) est supérieur de 9 % au budget initial d'Horizon 2020 (son prédécesseur pour la période 2014-20) et supérieur de 30 % au budget d'Horizon 2020 ajusté des réductions ultérieures de ressources et des dépenses allouées au Royaume-Uni. La Communication de la Commission sur l'Espace européen de la recherche 2020 : a) propose de réaffirmer l'objectif d'investissement dans la R-D de 3 % du PIB de l'UE ; b) propose un nouvel objectif d'effort public représentant 1.25 % du PIB et devant être atteint d'ici 2030 par les États membres ; c) intensifie la coopération entre les États membres avec la fixation d'un objectif d'affectation de 5 % des financements publics nationaux à des programmes conjoints de recherche et développement et à des partenariats européens d'ici 2030 ; d) propose que les États membres dont les investissements dans la R-D par rapport au PIB sont inférieurs à la moyenne de l'UE concentrent leurs efforts de façon à accroître leur investissement total dans la R-D de 50 % au cours des cinq prochaines années.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	MESURES PRISES DEPUIS LA PRÉCÉDENTE ÉTUDE (2018)
Réduire les disparités régionales en améliorant l'efficacité de la politique en faveur de la cohésion	
Donner priorité aux les financements relevant de la politique de cohésion aux régions moins développées.	En 2021-27, les régions les moins développées continueront de recevoir 75 % du total des fonds de cohésion, comme en 2014-20. Leur part dans le volet Emploi et croissance du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen plus augmentera, mais les montants alloués au titre du Fonds de cohésion, qui ne peut bénéficier qu'aux États membres les plus pauvres, diminueront.
Mieux cibler les financements relevant de la politique de cohésion sur les dépenses qui ont des retombées sur la croissance à long terme (capital humain, innovation et infrastructures de réseau) et sur les projets qui créent des externalités claires par-delà des frontières.	Les onze objectifs thématiques retenus pour la période 2014-20 ont été simplifiés et ramenés à cinq pour 2021-27 : 1. une Europe plus concurrentielle et plus intelligente par la promotion d'une transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité des TIC au niveau de la région ; 2. une transition plus verte et sobre en carbone vers une économie à zéro émission nette et une Europe résiliente par la promotion d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets, de la prévention et de la gestion des risques, et d'une mobilité urbaine durable ; 3. une Europe plus connectée grâce à une mobilité améliorée ; 4. une Europe plus sociale et inclusive grâce à la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux ; 5. une Europe plus proche des citoyens grâce à des mesures favorisant le développement durable et intégré de tous les types de territoires et d'initiatives locales. Pour assurer que la politique de cohésion reste bien ciblée sur les priorités de l'Union, il est proposé que la plupart des ressources du Fonds européen de développement régional (entre 55 et 85 % selon les pays et les régions) soient concentrées sur les deux premiers objectifs stratégiques ci-dessus.
Envisager de relever les taux de co-financement des pays pour encourager une meilleure sélection des projets en tenant compte de leur impact relatif et de la valeur ajoutée pour l'UE.	Seuls des ajustements limités des taux de cofinancement nationaux ont été faits pour la période 2021-27 par rapport à 2014-20, notamment pour tenir compte du contexte de l'après-pandémie.
Créer un « corpus réglementaire unique » pour les programmes de financement de l'UE. Recourir plus souvent à l'administration en ligne et à la passation électronique des marchés publics.	Des progrès ont été accomplis sur la voie d'un corpus réglementaire unique avec l'aval d'une réglementation unique pour huit fonds de gestion communs. De plus, le cadre juridique proposé est beaucoup plus simple que celui de la période 2014-20, avec une rationalisation des chevauchements et des répétitions et une baisse significative du nombre des actes législatifs secondaires. Dans la mise en œuvre de la politique en faveur de la cohésion en 2021-27, l'échange électronique de données sera développé davantage, ce qui facilitera notamment les vérifications. Dans le contexte du Plan d'action sur la passation de marchés publics préparé par la Commission, certains États membres ont préparé des stratégies nationales d'amélioration de leurs pratiques en la matière, et un projet-pilote élaboré par la Commission en coopération avec l'OCDE a permis à la Slovaquie et à la Bulgarie de renforcer leurs capacités administratives en matière de marchés publics.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	MESURES PRISES DEPUIS LA PRÉCÉDENTE ÉTUDE (2018)
Exploiter au mieux les avantages du marché unique pour améliorer à long terme la croissance et les niveaux de vie	
Simplifier les formalités administratives pour l'établissement et la prestation de services transfrontières et donner des orientations sur la mise en œuvre de la législation de l'UE en vigueur.	En 2019-20, la Commission a intensifié ses efforts de mise en œuvre pour s'assurer que les États membres transposent et appliquent correctement la Directive révisée relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. De plus, la Commission a systématiquement engagé des actions pour infraction au droit communautaire concernant la mise en œuvre de la Directive sur les services et les dispositions du Traité sur la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services. Parmi les domaines qui constituent des sources de préoccupation, on peut citer des obligations documentaires excessives et disproportionnées, et l'absence de modalités électroniques pour les procédures de reconnaissance. Le Portail numérique unique, opérationnel depuis la fin de 2020, sera utile dans tous ces domaines.
Poursuivre la coopération transfrontalière prévue pour l'exploitation des systèmes électriques et les échanges d'électricité, y compris les calculs de la capacité d'interconnexion et les marges de réserve.	Le Règlement 2019/943/EU sur le marché intérieur de l'électricité stipule qu'à compter du 1er janvier 2020, au moins 70 % de la capacité d'interconnexion transfrontières devrait être disponible pour les échanges. Plusieurs options permettent une mise en œuvre progressive, mais en tout état de cause, l'objectif devrait être pleinement atteint d'ici la fin de 2025 au plus tard. Le Règlement contient également des dispositions visant à renforcer la coopération entre les opérateurs des réseaux de distribution et prévoit la création de centres de coordination régionaux pour les systèmes de transport.
Mettre au point des outils pour aider les États membres à effectuer un suivi des besoins en compétences numériques. Fixer des normes au niveau de l'UE pour suivre le contenu des compétences et tâches numériques dans les professions.	Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), centre de référence de l'Union européenne pour la formation et l'enseignement professionnels, a été l'un des premiers à utiliser les analyses fondées sur les données massives pour étudier en temps réel les compétences attendues par les employeurs, au niveau sectoriel aussi bien que régional. Bien que ces travaux couvrent l'ensemble des compétences attendues, il est évident que les compétences numériques y occupent une place particulière. Au niveau sectoriel, le Plan de coopération sectorielle en matière de compétences lancé dans le cadre de la Stratégie européenne en matière de compétences de 2016 vise à constituer des parties prenantes au sein de partenariats sectoriels pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour les compétences dans ces secteurs au service de la croissance. Les compétences numériques sont un volet commun à tous les projets sectoriels engagés au titre de ce Plan de coopération. Les cinq premiers projets ont été lancés en 2018 et deux autres phases ont eu lieu depuis, couvrant 21 secteurs au total. L'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) permet de suivre la performance globale de l'Europe dans le domaine du numérique et de mesurer les progrès accomplis par les États membres de l'UE en matière de compétitivité numérique. En particulier, la dimension « capital humain » de l'indice DESI permet de mesurer l'inclusion et les compétences dans le domaine du numérique et s'inspire de l'indicateur général des compétences numériques élaboré par la Commission européenne, qui est basé sur le nombre et la complexité des activités effectuées à l'aide d'outils numériques et/ou sur internet. L'indicateur des compétences numériques a été récemment revu. L'examen en cours des statistiques sociales de l'UE (par exemple l'Enquête sur l'éducation des adultes ou l'Enquête sur la population active) est assorti de propositions visant à recueillir des informations supplémentaires sur les compétences numériques.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	MESURES PRISES DEPUIS LA PRÉCÉDENTE ÉTUDE (2018)
Supprimer les obstacles au travail et favoriser la mobilité à l'intérieur de l'UE	
Augmenter les dépenses consacrées à des programmes de mobilité comme Erasmus+, et en faciliter l'accès à tous, quel que soit le milieu socio-économique.	Le financement du programme Erasmus+ augmentera d'environ 50 % en 2021-27 (à prix constants) par rapport à 2014-20, avec une extension des possibilités de mobilité pour l'apprentissage et la formation, y compris pour les adultes peu qualifiés.
Favoriser l'harmonisation des contenus d'enseignement pour les professions au niveau de l'UE.	La directive révisée sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive 2013/55/UE modifiant la directive 2005/36/CE) prévoit la possibilité de mettre en place des « cadres communs de formation » et des « épreuves communes de formation », qui constituent un système volontaire de reconnaissance automatique des qualifications propres à des professions ou activités spécifiques. La Commission a adopté en 2019 une épreuve commune de formation pour les moniteurs de ski (Règlement délégué (UE) 2019/907 de la Commission du 14 mars 2019). La Directive 2013/55/UE prévoit également de déléguer des pouvoirs à la Commission aux fins d'actualiser certaines conditions minimales de formation pour des professions relevant du régime de reconnaissance automatique. En 2018, la Commission a lancé une enquête sur les critères de formation des infirmières. Elle a également engagé des travaux pour évaluer la nécessité de mettre à jour les critères de formation des pharmaciens et des dentistes.
Faire en sorte que la carte professionnelle européenne soit disponible sous forme électronique pour tous les secteurs.	Aucune mesure n'a été prise.
Intensifier les efforts au niveau de l'UE pour coordonner la conception et l'organisation d'activités de contrôle conjointes, au niveau transfrontière, dans le domaine du travail et de la fiscalité.	L'Autorité européenne du travail (ELA) a été mise en place en 2019 et devrait être pleinement opérationnelle en 2024. Elle a pour mission de faciliter l'accès à des informations et leur échange entre pays, de promouvoir la coopération entre les pays de l'UE et de favoriser le renforcement des capacités pour l'application du droit européen concerné, et de servir de médiateur en cas de différends entre des autorités nationales. L'ELA est en train de préparer le lancement d'inspections conjointes et concertées au sein de l'UE (y compris dans les régions transfrontalières).
Mieux protéger les citoyens de l'UE face au changement	
Réviser les exigences et les procédures applicables aux demandes pour accélérer l'utilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (EGF) et élargir l'éligibilité pour aider les travailleurs qui ont été touchés pour d'autres raisons, comme l'automatisation.	Un projet de législation prévoit d'élargir la portée de l'EGF pour le rendre plus inclusif et plus réactif face aux évolutions économiques comme l'automatisation, la montée du numérique et la transition vers une économie bas carbone. Il est également proposé de mettre en place une procédure de mobilisation rationalisée qui permettrait un déploiement plus rapide du Fonds.

2 Renforcer la convergence régionale dans l'Union européenne

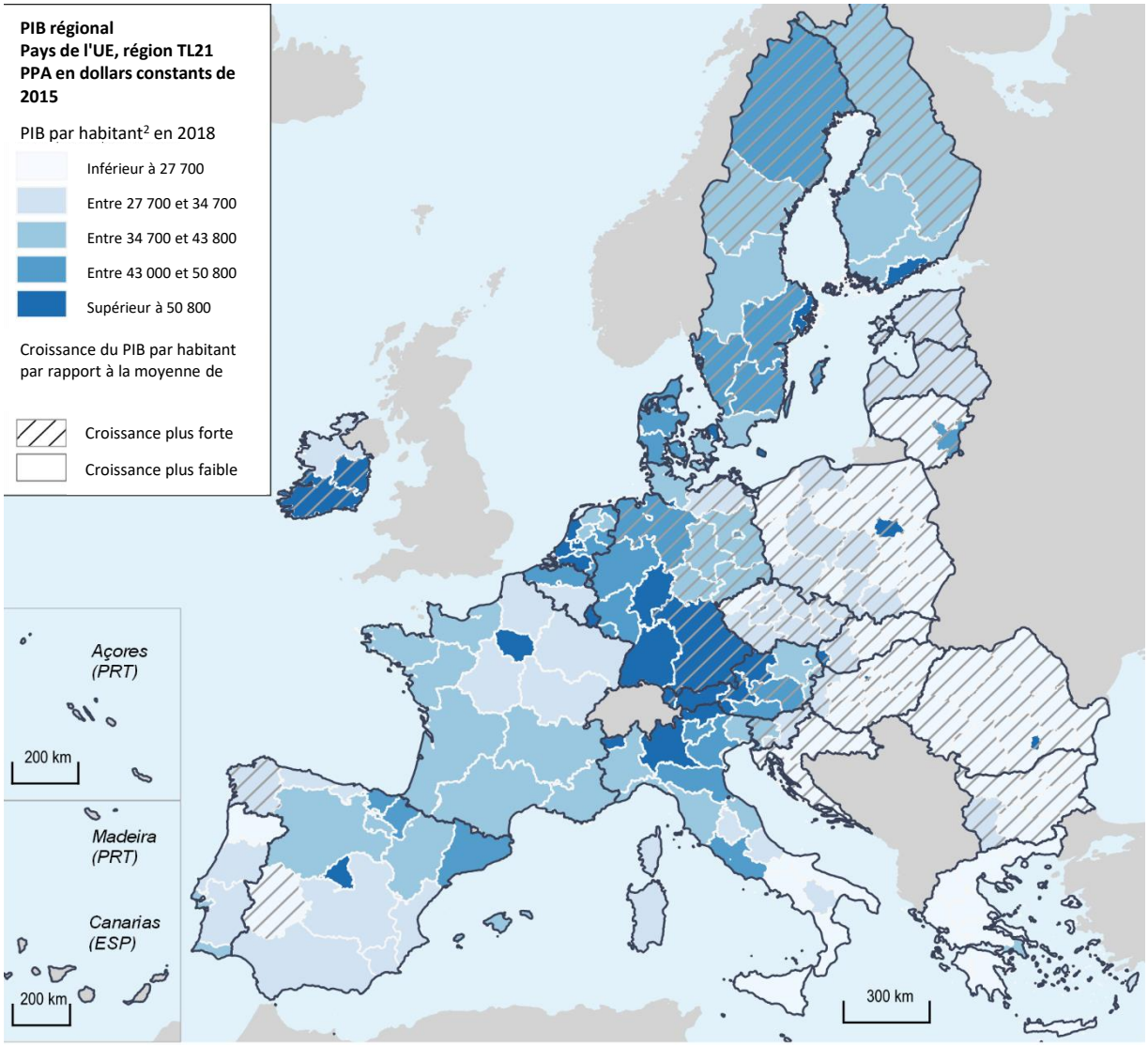
La convergence régionale a progressé de manière inégale dans l'UE ces deux dernières décennies. Si l'Europe centrale et orientale a rattrapé son retard, l'Europe du Sud a souvent perdu du terrain, surtout après la crise financière mondiale. En outre, dans la plupart des pays, les écarts entre les grandes villes et les zones rurales se sont creusés. Parmi les obstacles à la convergence figurent des facteurs mondiaux - tels que la mondialisation, la numérisation, le réchauffement climatique et, plus récemment, la pandémie de COVID-19 - mais d'autres sont propres à l'Europe, comme le progrès insuffisant de l'intégration financière, la moindre efficacité de la gouvernance budgétaire et des résultats en matière d'innovation laissant à désirer.

Le présent chapitre passe en revue les actions à engager pour réduire la divergence entre les régions en aidant celles-ci à améliorer leur spécialisation productive. En faisant fond sur de nouvelles approches des politiques régionales et industrielles, l'Europe doit exploiter pleinement les possibilités de coopération entre les pays dans le domaine de l'innovation ainsi que les économies d'agglomération urbaine. Les politiques de la concurrence et les politiques commerciales doivent contribuer à l'harmonisation des règles du jeu pour permettre de mieux tirer parti de marchés ouverts et concurrentiels tout en répondant aux nouveaux enjeux, tels que la numérisation ou les subventions étrangères. Enfin, l'efficacité de la politique de cohésion et de la politique agricole commune, les deux principaux instruments budgétaires de l'UE, doit être améliorée pour favoriser la valorisation de la production.

Des disparités régionales importantes et persistantes compromettent la cohésion de l'Union européenne

Alors que la convergence régionale est un objectif consacré dans les traités de l'UE, les disparités entre les régions restent très fortes (graphique 2.1). Même en tenant compte du fait que le coût de la vie a tendance à être moindre dans les régions les plus pauvres, le PIB moyen par habitant dans les régions les plus prospères (qui représentent 20 % de la population de l'UE) était en 2018 près de 3 fois supérieur à celui des régions abritant les 20 % les plus pauvres.

Graphique 2.1. Le PIB par habitant varie largement entre les régions de l'UE



Note : 1.Le niveau territorial 2 (TL2) désigne les grandes régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE. Cette catégorie correspond au niveau NUTS 2 de la nomenclature NUTS d'Eurostat, sauf pour l'Allemange et la Belgique, où elle correspond au niveau NUTS 1. 2. Les groupes de PIB par habitant représentent environ un cinquième des pays de l'UE27.
Source : OCDE (2020), OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

Les divergences régionales peuvent conduire à un plus grand sentiment d'insatisfaction dans des zones géographiques spécifiques, menaçant la cohésion sociale (OCDE, 2019a). Dans plusieurs pays, les régions à la traîne ou en déclin ont voté massivement ces dernières années pour des partis ou des candidats perçus comme extrêmes (Rodríguez-Pose, 2018). Lors de ces scrutins, l'inégalité entre les régions a été un facteur déterminant plus important du mécontentement que l'inégalité entre les individus, portant beaucoup plus marquée (ibidem). Dans le même ordre d'idées, la contraction de l'emploi manufacturier dans les régions en proie aux difficultés associées à la transition industrielle ou à une faiblesse prolongée de la croissance du PIB, même à partir d'un niveau de départ élevé, a eu tendance à attiser l'opposition à l'intégration européenne (Becker et al., 2017, Dijkstra et al., 2019). Outre le déclin économique, la fermeture d'équipements locaux, qui abritent souvent des services publics ou des lieux de socialisation, alimente également le mécontentement social et politique (Algan et al., 2020).

La pandémie de COVID-19 pourrait bien aggraver les tendances à la divergence. Comme le suggère l'évolution de la production en 2020, les pays du sud de l'UE ont été les plus touchés, perdant encore du terrain par rapport à leurs voisins du nord (voir chapitre 1). Ces pays ont tendance à dépendre davantage du tourisme et des très petites entreprises, qui sont souvent plus vulnérables (OCDE, 2020a) ; Doerr et Gambacorta, 2020), et ont généralement dû imposer un confinement plus strict au printemps 2020. En revanche, les pays d'Europe centrale et orientale ont, dans l'ensemble, subi des pertes de production inférieures à la moyenne de l'UE, du moins jusqu'à présent, malgré leur forte spécialisation dans la construction automobile, un secteur très exposé aux perturbations des chaînes d'approvisionnement internationales.

La pandémie pourrait également accentuer les inégalités régionales dans les pays, bien que les données sur les incidences au niveau des régions soient encore rares. Par exemple, malgré une situation sanitaire plus dégradée dans le nord du pays, les régions du sud de l'Italie ont enregistré des pertes d'emploi plus importantes lors de la première vague de contaminations par le COVID-19 (Arbolino et Di Caro, 2020). Les régions plus pauvres comptent généralement relativement moins de travailleurs à même de télétravailler (FMI, 2020). Surtout, en raison de facteurs tels que la moindre diversification économique et la plus grande faiblesse des capacités institutionnelles, le redéploiement des ressources après la pandémie pourrait se heurter à des obstacles plus importants dans ces régions, les exposant davantage à des effets d'hystérèse.

Cette première section du chapitre commence par donner un aperçu des tendances de la convergence régionale ces deux dernières décennies. Elle passe ensuite en revue les facteurs mondiaux de renforcement de la divergence avant de mettre en évidence les caractéristiques européennes spécifiques qui ont entravé davantage la convergence. Les sections suivantes du chapitre présentent des recommandations d'action pour relancer le processus de convergence.

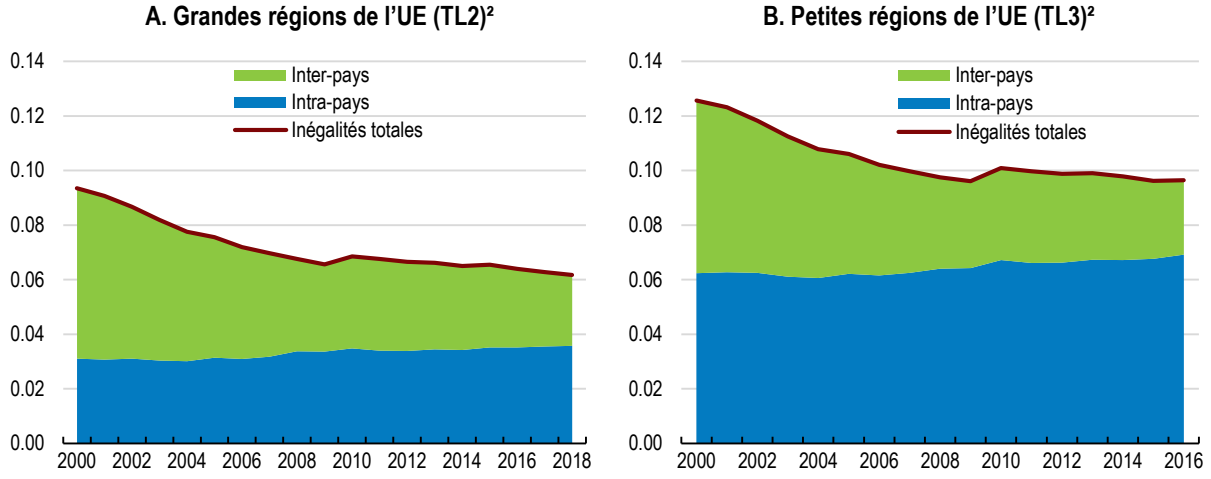
Le progrès de la convergence a été inégal et s'est ralenti

Depuis le début du siècle, les avancées en matière de convergence régionale ont été disparates. Au niveau global, les écarts de PIB par habitant entre les régions ont diminué de manière sensible jusqu'à la crise financière mondiale, mais beaucoup plus lentement par la suite (graphique 2.2).

La réduction des écarts de PIB par habitant au cours de la première décennie de ce siècle a résulté d'un recul des inégalités entre les pays (graphique 2.2, zone verte), plutôt qu'entre les régions d'un même pays. Ce recul a été principalement le fruit de la forte croissance et de la convergence des pays d'Europe centrale et orientale ayant rejoint récemment l'UE (graphique 2.3). En revanche, parmi les membres plus anciens, c'est-à-dire les pays qui étaient membres avant l'élargissement à l'Europe centrale et orientale en 2004, pratiquement aucun progrès n'a été enregistré jusqu'à la crise financière mondiale et, dans la période qui a suivi, une nouvelle accentuation de la divergence a été observée (graphiques 2.3 et 2.4). La dynamique de convergence concernant la productivité totale des facteurs a été également différente entre l'Europe centrale et orientale, d'une part, et l'Europe du sud, d'autre part (Commission européenne, 2019a).

Graphique 2.2. La convergence entre les pays s'est ralentie et les divergences intra-pays se sont accentuées

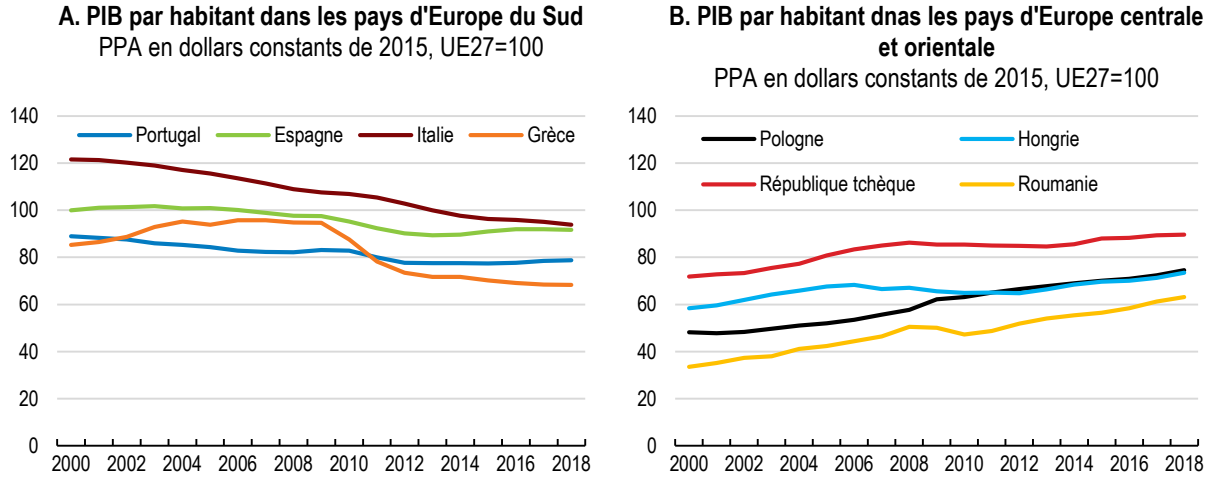
Indices de Theil[1] établis à partir de la distribution régionale du PIB par habitant (en USD constants de 2015 à PPA)



Note : 1. L'indice de Theil (pondéré par la population) est calculé à partir d'un échantillon de 194 régions TL2 (niveau territorial 2) (partie A) et d'un autre échantillon de 1 158 régions TL3 (niveau territorial 3) (partie B), qui couvrent 25 pays de l'UE pour lesquels on dispose de données sur le PIB par habitant au niveau régional pour l'ensemble de la période considérée, à savoir 2000 à 2018 (à 2016 pour la partie B). Les pays considérés sont les suivants : Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne et Suède. Les pays ne comptant qu'une seule région TL2 ne sont pas pris en compte dans la partie A (Estonie, Lettonie et Luxembourg) et ceux ne comptant qu'une seule région de niveau TL3 ne le sont pas non plus dans la partie B (Luxembourg). 2. Les régions de niveau territorial 2 et 3 (TL2 et TL3) désignent respectivement des grandes et des petites régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE. Ces catégories correspondent aux unités territoriales NUTS 2 et NUTS 3 de la nomenclature d'Eurostat, à l'exception de la Belgique et de l'Allemagne où le niveau NUTS 1 correspond au niveau TL2 de la classification de l'OCDE.
Source : OCDE (2020) ; et calculs de l'OCDE à partir des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277496

Graphique 2.3. Dans les pays d'Europe du Sud et de l'Est, les résultats de croissance ont été contrastés

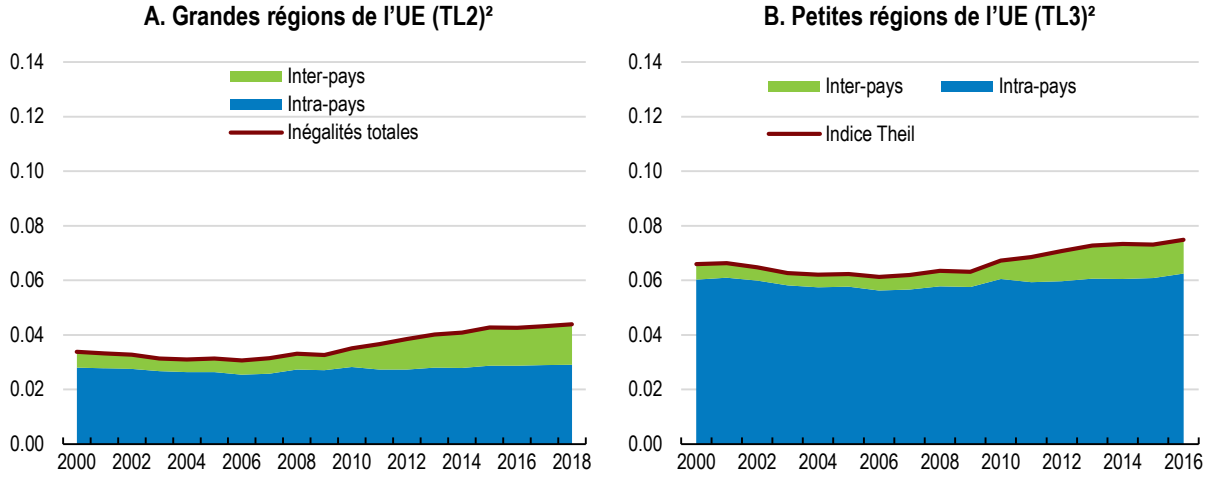


Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277515

Graphique 2.4. La divergence s'est accentuée entre les États membres de l'UE plus anciens

Indices de Theil[1] établis à partir de la distribution régionale du PIB par habitant (en USD constants de 2015 à PPA)



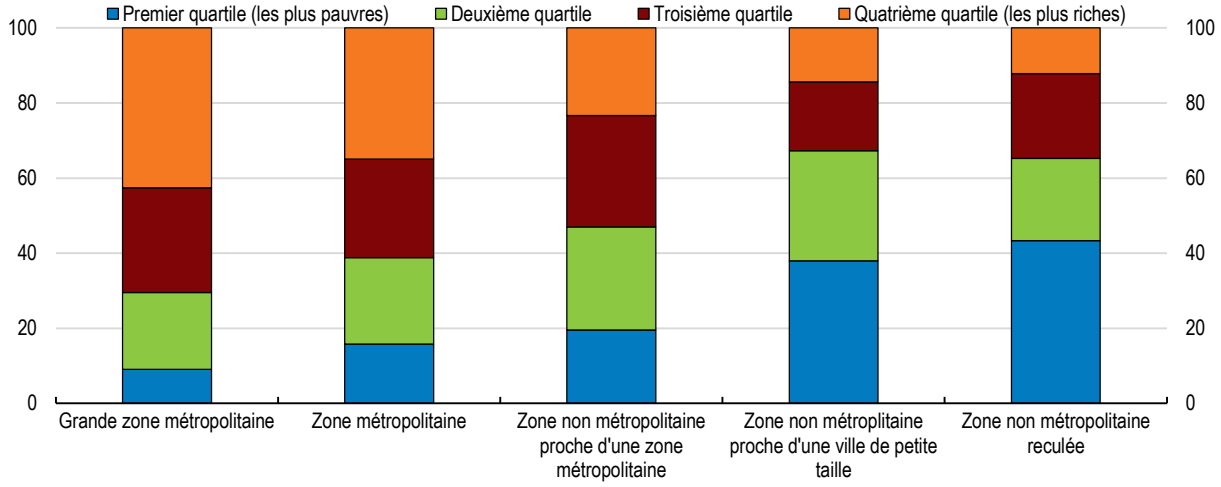
Note : 1. L'indice de Theil (pondéré par la population) est calculé sur la base d'échantillons de 134 régions TL2 (partie A) et de 910 régions TL3 (partie B) dans les 13 pays qui étaient membres de l'UE avant l'élargissement de 2004 et pour lesquels des données sur le PIB régional par habitant sont disponibles sur l'ensemble de la période de référence, soit entre 2000 et 2018 (2016 pour la partie B). Les pays concernés sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Suède. 2. Les niveaux territoriaux 2 et 3 (TL2 et TL3, respectivement) font référence aux grandes et petites régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE. Ces catégories correspondent aux niveaux NUTS 2 et NUTS 3 de la nomenclature d'Eurostat, sauf pour l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni, où le niveau NUTS 1 correspond à la région TL2 de l'OCDE.
Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277534

À l'inverse, les inégalités régionales dans les pays sont restées globalement stables, voire se sont légèrement accentuées (graphique 2.4, zone bleue). Les divergences de résultats entre les zones rurales, les petites villes et les métropoles contribuent à expliquer la persistance des disparités. En effet, dans l'ensemble de l'UE, il y a beaucoup plus de zones métropolitaines que de zones non métropolitaines ou reculées dans les régions qui font partie des 25 % les plus riches (graphique 2.5, en orange). Parmi les zones métropolitaines, les régions capitales ont en général été particulièrement performantes (Bisciari et al. 2020). Les zones non métropolitaines ayant un accès commode (60 minutes par la route ou moins) à une grande ville (d'au moins 250 000 habitants) se situent le plus souvent dans la moitié supérieure de la distribution interrégionale du PIB par habitant et ont réussi à maintenir leur position relative. En revanche, les zones non métropolitaines reculées ou proches seulement d'une petite ville souffrent d'une pauvreté disproportionnée et ont encore perdu du terrain ces deux dernières décennies. Dans certaines de ces régions, l'agriculture continue de revêtir un poids économique important.

Graphique 2.5. L'écart entre les régions métropolitaines et les régions reculées est très important

Répartition des petites régions (TL3) par quartile du PIB par habitant[1], 2016, %



Note : Les calculs sont fondés sur un panel équilibré de 1 059 régions TL3 dans les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE (UE22). Le PIB régional par habitant est mesuré en PPA en dollars constants de 2015. Les petites régions (TL3) sont classées en fonction du niveau d'accès aux zones métropolitaines. La classification proposée s'appuie sur une définition uniforme des zones métropolitaines, qui consistent en des zones urbaines fonctionnelles (ZUF) comptant au moins 250 000 habitants et des groupes de juridictions locales contiguës - principalement des municipalités - qui sont agrégées sur la base de critères fonctionnels. Une région TL3 peut être classée comme suit : grande zone métropolitaine, si plus de 50 % de sa population vit dans une ZUF comptant au moins 1,5 million d'habitants ; zone métropolitaine, si plus de 50 % de sa population vit dans une ZUF comptant au moins 250 000 habitants (mais moins de 1,5 million) ; zone non-métropolitaine avec accès à une région TL3 métropolitaine, si plus de 50 % de sa population vit à moins de 60 minutes par la route d'une région métropolitaine, ou si la région TL3 couvre plus de 80 % de la superficie de la ZUF d'au moins 250 000 habitants ; zone non-métropolitaine, avec accès à une ville de petite taille ou de taille moyenne, si la région TL3 n'a pas accès à une région métropolitaine et que 50 % de sa population a accès à une ville de petite taille ou de taille moyenne (entre 50 000 et 250 000 habitants) dans un rayon de 60 minutes par la route, ou si la région TL3 couvre plus de 80 % de la superficie d'une ville de petite taille ou de taille moyenne ; zone non-métropolitaine reculée, si 50 % de sa population n'a pas accès à une ZUF à moins de 60 minutes par la route. On trouvera plus de précisions sur la méthode qui sous-tend la classification des régions TL3 en fonction de leur caractère métropolitain/non métropolitain dans Fadic, M., et al. (2019), « Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness », document de travail de l'OCDE sur le développement régional n° 2019/06, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b902cc00-en.

Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

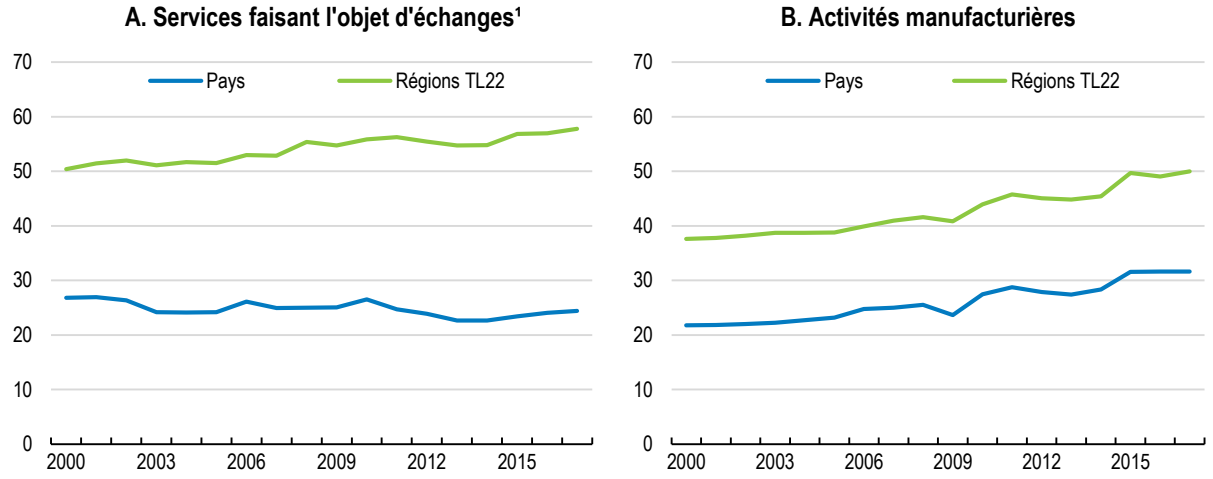
StatLink https://doi.org/10.1787/888934277553

Les tendances mondiales ont fait obstacle à la convergence régionale

Le progrès technologique et la mondialisation se sont globalement traduits par d'importantes retombées positives, mais ont également rendu la convergence régionale plus difficile (OCDE, 2019a). En Europe et ailleurs, la concentration au niveau régional des services à haute valeur ajoutée s'est accentuée (graphique 2.6, partie A). Cette évolution a surtout profité aux grandes villes, car la productivité dans les secteurs à forte intensité de connaissances s'est révélée particulièrement sensible aux économies d'agglomération. Cette concentration présente des avantages macroéconomiques, mais soulève également des problèmes d'équité (Moretti, 2020).

Graphique 2.6. La spécialisation sectorielle n'a pas été la même partout dans les grandes régions

Coefficients de variation de la valeur ajoutée brute, UE27



Note : 1. Les services faisant l'objet d'échanges sont définis comme les services d'information et de communication (J) et les services financiers et d'assurance (K). 2. Les graphiques sont fondés sur un échantillon de 192 régions TL2 de 25 pays de l'UE. Le niveau territorial 2 (TL2) désigne les grandes régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE. Cette catégorie correspond au niveau NUTS 2 de la nomenclature d'Eurostat, sauf pour l'Allemagne et la Belgique, où le niveau NUTS 1 correspond à la région TL2 de l'OCDE. Pour les régions TL2 en France, les données de la valeur ajoutée brute de 2016 ont été utilisées pour 2017.
Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

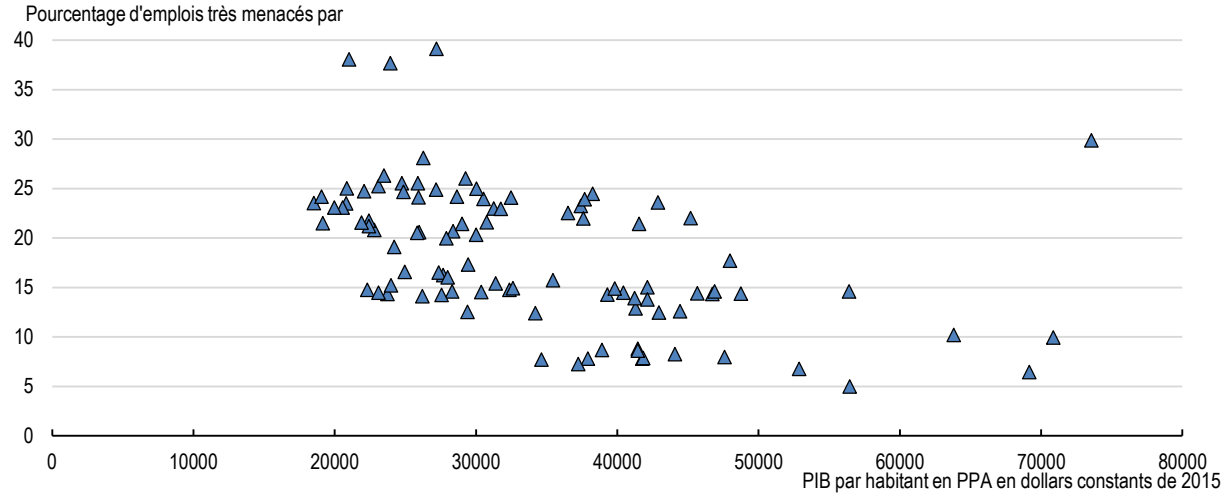
StatLink https://doi.org/10.1787/888934277572

Incapables d'attirer des services de pointe pouvant faire l'objet d'échanges, les zones non métropolitaines ont aussi souvent vu leur base manufacturière s'étioler et leur chômage augmenter, notamment sous l'effet de la concurrence plus forte des importations en provenance des économies émergentes (Autor et al., 2013). La plus grande dépendance qui en découle à l'égard des secteurs non exportateurs tend à être préjudiciable à long terme à la croissance et à l'emploi (OCDE, 2018a), notamment parce qu'il y a souvent moins d'innovation et de gains de productivité dans ces secteurs. Cette situation a accentué la divergence territoriale. Par exemple, depuis les années 1980, la convergence des revenus observée jusque-là entre les régions des États-Unis a été remplacée par un creusement des inégalités (Austin et al. 2018 ; Krugman 2019).

Sans politiques publiques correctives, les tendances actuelles de la numérisation et de l'automatisation, qui sont appelées à s'accélérer au cours de la présente décennie, aggraveront probablement la divergence régionale. Dans les pays européens, la part des emplois fortement menacés par l'automatisation varie de 4 à 39 % (OCDE, 2019a) et tend à être corrélée aux niveaux de revenu (graphique 2.7). Les régions spécialisées dans les activités manufacturières de base seront les plus touchées, alors que les régions prospères avec une population active très qualifiée sont les moins menacées et devraient tirer largement parti de l'automatisation. La concentration territoriale de la création d'emplois en Europe pourrait donc s'intensifier au cours de la prochaine décennie (McKinsey Global Institute, 2020).

Graphique 2.7. Les emplois menacés par l'automatisation sont plus nombreux dans les régions pauvres

2015



Note : Les données communiquées concernent 2015 et correspondent aux régions TL2 au Danemark, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Irlande, en Italie, en Pologne, en République tchèque, en République slovaque, en Slovénie et en Suède. Le niveau territorial TL2 correspondant aux grandes régions, telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE.

Source : OCDE (2018), Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en ; OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277591

L'évolution vers une économie plus verte, si elle ne s'accompagne pas de mesures complémentaires adéquates, pourrait aussi accentuer la divergence régionale. Les industries d'extraction du charbon et certaines industries utilisant du charbon (par exemple, la sidérurgie) tendent à être concentrées géographiquement (Botta, 2019), souvent dans des régions moins prospères et avec une production peu diversifiée. Dans l'UE, on peut citer comme exemples certaines régions de l'Allemagne, de la Pologne et de la Tchéquie (Alves Dias et al., 2018). L'arrêt ou la restructuration des activités liées au charbon pour atteindre les objectifs d'atténuation des perturbations climatiques pourrait donc appauvrir davantage ces régions. En outre, une forte réduction des émissions de CO2 issues des transports, indispensable aussi à la neutralité climatique d'ici à 2050, pourrait peser de façon disproportionnée sur les revenus dans les zones rurales, qui dépendent fortement de l'automobile pour leurs déplacements.

Les caractéristiques propres à l'Europe ont exacerbé ces tendances

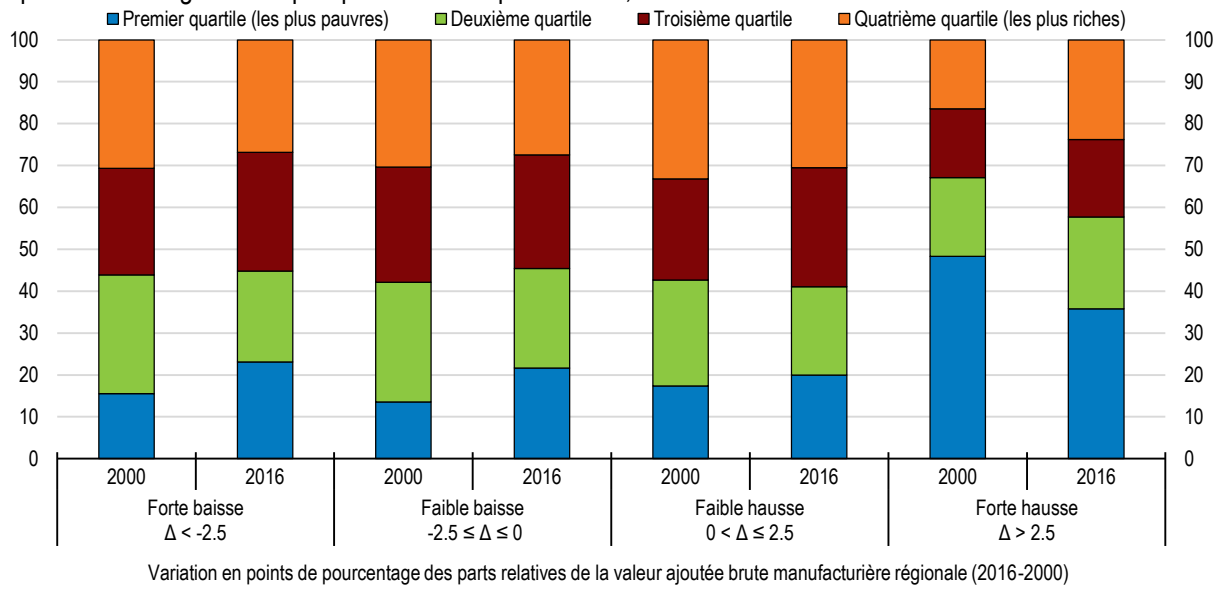
L'insuffisance de l'intégration a aggravé les obstacles à la convergence

L'insuffisance de l'intégration financière et le caractère procyclique des politiques budgétaires ont constitué des obstacles majeurs à la convergence dans certaines parties de l'Europe, tandis que dans d'autres, les échanges et les investissements transfrontaliers ont efficacement favorisé le rattrapage. Dans les deux cas, les évolutions de la spécialisation productive ont été des déterminants majeurs de la convergence ou de la divergence (Mongelli et al., 2016). La spécialisation dans le secteur manufacturier, qui est devenue plus asymétrique entre les pays et les régions, en est un exemple (graphique 2.6, partie B). L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans les chaînes d'approvisionnement centrées sur l'Allemagne, rendue possible par des investissements directs étrangers à grande échelle en provenance de ce pays, a été essentielle pour préserver, voire accroître, la part de l'industrie manufacturière dans le PIB des pays et régions concernés et a joué un rôle moteur majeur dans la convergence des nouveaux États membres

de l'UE (Dauth et al., 2017) ; Franks et al, 2018). En revanche, une grande partie du reste de l'UE a connu une désindustrialisation marquée. Les régions où l'industrie manufacturière a perdu du poids sont devenues relativement plus pauvres, glissant vers les quartiles inférieurs de la distribution interrégionale du PIB par habitant (graphique 2.8). En outre, les pays confrontés à la désindustrialisation connaissent en général une accentuation des inégalités de revenus entre leurs régions (OCDE, 2017a).

Graphique 2.8. Le déclin du secteur manufacturier a été associé à une baisse de la prospérité

Répartition des régions TL3 par quartile de PIB par habitant, UE27



Note : Le PIB régional par habitant est mesuré en PPA en dollars constants de 2015. Les niveaux territoriaux 3 (TL3) font référence aux petites régions telles que définies dans la classification des unités géographiques de l'OCDE ; ils correspondent au niveau NUTS 3 de la nomenclature d'Eurostat. Les calculs sont fondés sur un panel équilibré de 1 060 régions TL3 dans 25 pays de l'UE. Pour la Croatie et certaines régions TL3 en Italie, les données du PIB par habitant de 2001 ont été utilisées pour 2000.
Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277610

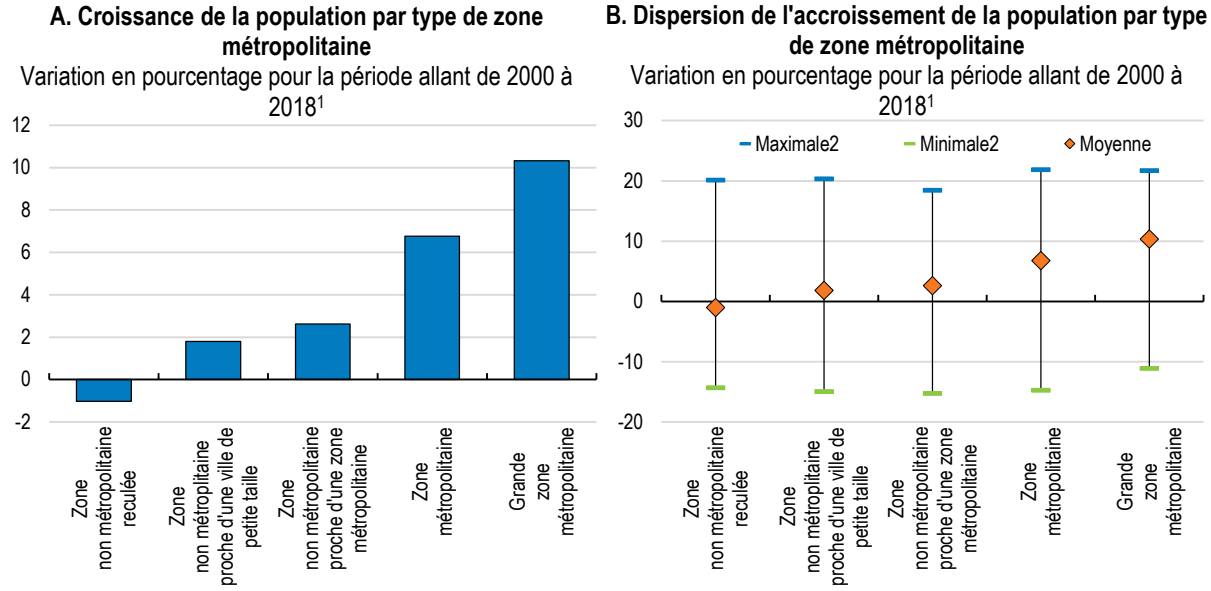
Dans les pays du Sud, des flux de capitaux exerçant un effet de déstabilisation et une gouvernance budgétaire moins efficace, notamment une austérité excessive pendant la crise de la dette souveraine, ont contribué à une évolution défavorable de la spécialisation productive. Au cours de la période qui a précédé la crise financière mondiale, les importants flux de capitaux entre pays de la zone euro ont principalement financé des investissements dans des secteurs à faible productivité, non exportateurs, tels que la construction (Franks *et al.*, 2018). Les politiques budgétaires procycliques ont également favorisé l'expansion des secteurs non exportateurs. Les pressions sur les coûts de main-d'œuvre qui en ont résulté ont encore miné la compétitivité du secteur manufacturier, aggravant l'impact de la concurrence des économies émergentes dans des secteurs tels que le textile (Mongelli et al., 2016). Lorsque la crise de la dette souveraine a éclaté, l'inversion des flux de capitaux et l'absence d'outils budgétaires européens ont entraîné un ajustement brutal et une accentuation de la divergence économique.

La mobilité de la main-d'œuvre dans l'UE n'a joué qu'un faible rôle dans l'ajustement aux chocs économiques. Une certaine mobilité a été observée, principalement vers les zones métropolitaines (graphique 2.9). Toutefois, comme cela est évoqué de manière plus précise dans l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée à la zone euro, la mobilité globale entre les pays de l'UE, bien qu'elle ait progressé au cours de la dernière décennie, reste tout de même limitée. En outre, dans les pays de l'UE, la mobilité interrégionale en réponse aux différentes conditions du marché du travail a également été insuffisante, notamment dans les pays du Sud comme l'Espagne et l'Italie (OCDE, 2017a).

Si une plus grande mobilité est souhaitable, il y a néanmoins des limites à ce qui peut être accompli en termes de réduction des disparités régionales. Ainsi, les travailleurs n'ayant que des qualifications faibles ou moyennes ont généralement moins de possibilités et moins d'incitations à se déplacer, notamment parce que les avantages de salaires en recul dans les villes (Autor, 2019) pourraient être totalement éliminés par le coût plus élevé de la vie dans les zones urbaines. En outre, la proportion considérable de personnes très qualifiées parmi les travailleurs qui se déplacent pourrait aussi avoir pour conséquence négative un important exode de compétences à partir des régions les plus pauvres, compromettant leurs possibilités de montrée en gamme de la production, comme cela est évoqué de manière plus précise dans l'Étude économique de l'OCDE consacrée à la zone euro.

Graphique 2.9. La population s'est déplacée vers les zones métropolitaines

Accroissement de la population dans les différents types de régions, 2000-2018



Note : 1. Calculs fondés sur un échantillon de 1 068 régions TL3 dans les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE (UE22) et pour lesquels des données sont disponibles pour les deux années. Voir la note de bas de page 1 du graphique 2.5 pour plus de précisions sur les régions TL3. 2. Les taux minimum et maximum d'accroissement démographique, pour la période comprise entre 2000 et 2018, sont calculés pour chaque type de zone métropolitaine en excluant les variations en pourcentage inférieures et supérieures aux 5e et 95e percentiles, respectivement.

Source : OCDE (2020), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277629

La faible croissance et les effets d'entraînement peu marqués ont posé des difficultés supplémentaires

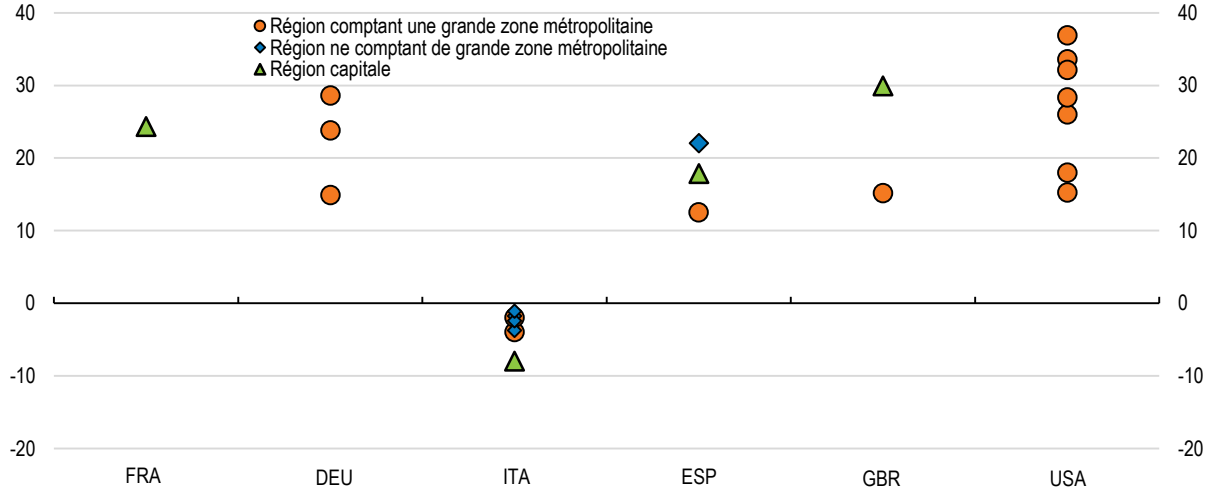
La croissance généralement peu soutenue enregistrée dans les régions européennes riches a pesé sur l'aptitude de ces régions à générer des effets d'entraînement favorables aux autres territoires ainsi qu'aux résultats économiques globaux. La croissance du PIB par habitant dans les régions européennes les plus prospères a souvent été inférieure à celle des régions similaires aux États-Unis (graphique 2.10). Les faiblesses en matière d'innovation contribuent à expliquer le manque de dynamisme de la croissance, les dépenses de R-D n'augmentant que lentement et les possibilités d'expansion des projets transfrontaliers conjoints de recherche et d'innovation n'étant guère exploitées. Les progrès sur ces fronts, en particulier la coopération aux fins du développement de chaînes de valeur technologiquement innovantes, devraient

reposer dans une large mesure sur les régions les plus avancées, compte tenu de leurs ressources et de leurs capacités plus importantes. Toutefois, ces initiatives fourniraient également un cadre permettant d'impliquer les pays et régions moins avancés, en les aidant à améliorer leur spécialisation productive (Forum stratégique sur les projets importants d'intérêt européen commun ou PIIEC, 2019).

Il est également possible de renforcer les effets d'entraînement exercés par les grandes villes européennes sur d'autres régions. Les effets d'entraînement associés à la productivité des métropoles peuvent bénéficier aux villes plus petites et aux régions environnantes jusqu'à 200 à 300 kilomètres de distance (OCDE, 2015a). Ils ont vraisemblablement largement contribué à la robuste croissance des banlieues tentaculaires des grandes villes des États-Unis (McKinsey Global Institute, 2019). En Europe, cependant, il n'est pas rare de trouver des régions peu performantes dans un rayon plus proche des centres urbains prospères (Bisciari et al., 2020 ; McKinsey Global Institute, 2020). En outre, dans plusieurs pays européens, les villes de niveau intermédiaire n'ont souvent pas réussi à générer des économies d'agglomération substantielles et donc à assurer une croissance rapide de la productivité (OCDE, 2020b ; OCDE, 2011).

Graphique 2.10. La croissance des régions européennes les plus riches n'a souvent pas suivi le rythme de celle enregistrée par les régions similaires aux États-Unis

Croissance cumulée du PIB régional par habitant, 2000-2018 (PPA en dollars constants de 2015)



Note : Le graphique représente la croissance dans les régions de niveau territorial 2 (TL2) dont le niveau de PIB par habitant en 2018 est supérieur à la moyenne nationale respective. Les régions de niveau territorial 2 sont considérées comme comptant (ne comptant pas) une grande zone métropolitaine si elles contiennent (ne contiennent pas) une région de niveau territorial 3 (TL3) classée comme grande zone métropolitaine. Les régions économiquement peu importantes (définies comme celles qui représentent moins de 1/N du PIB national en 2018, où N est le nombre de régions TL2 dans le pays respectif) ne sont pas prises en compte.
Source: : OCDE (2019), calculs réalisés par l'OCDE à partir de ses statistiques régionales (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277648

Remobiliser en faveur de la convergence au moyen d'un ensemble plus large d'actions

Les politiques publiques doivent faire davantage pour renforcer la croissance et du bien-être en tirant parti des possibilités offertes par le progrès technologique, la mondialisation et l'environnement, en évitant que ces tendances, si elles ne sont pas encadrées par des interventions de la puissance publique, n'aggravent encore les divergences régionales. Le présent chapitre expose deux grands axes d'action pour favoriser la croissance et le bien-être dans toutes les régions et faire en sorte que certaines d'entre elles ne restent pas à la traîne ou ne déclinent.

Premièrement, en s'appuyant sur des approches novatrices du développement régional et de la politique industrielle, il y a lieu de mettre en œuvre des politiques adaptées aux caractéristiques locales afin d'aider toutes les régions à susciter une amélioration de leur spécialisation productive, essentielle pour relever les

défis évoqués ci-dessus. Dans l'optique de la valorisation de la production et de l'accélération de la croissance, la section suivante passe d'abord en revue les politiques visant à favoriser le développement de chaînes de valeur innovantes dans l'UE, en utilisant des outils allant du soutien à la R-D aux marchés publics et en veillant à ce que les avantages se propagent aux régions moins prospères. Ces politiques doivent être étroitement liées à celles qui encouragent les économies d'agglomération et les effets externes des villes, telles que les politiques du logement et des transports. La section présentera ensuite une évaluation de la façon dont les politiques de la concurrence et les politiques commerciales peuvent permettre de mieux tirer parti de marchés ouverts et concurrentiels dans l'intérêt d'une plus grande spécialisation productive. Ces politiques doivent répondre aux nouveaux enjeux en matière de concurrence, qui découlent notamment de la numérisation et des subventions étrangères. Enfin, la section abordera la question de la valorisation de la production en tant que réponse aux défis du changement climatique.

Deuxièmement, le budget de l'UE reste d'une taille limitée, mais il devrait être utilisé plus efficacement pour soutenir la convergence régionale, notamment grâce à ses deux plus grands postes de dépenses, la politique de cohésion et la politique agricole commune. Ces politiques doivent viser plus étroitement l'amélioration de la spécialisation productive régionale tout en évitant les mesures allant à l'encontre du but recherché, telles que le soutien aux entreprises ou aux activités inefficaces. Dans le cas de la politique de cohésion, un outil de longue date de l'UE pour lutter contre les disparités régionales, une plus grande efficacité exige des améliorations de la qualité des interventions institutionnelles, de la sélection des projets et des marchés publics. Ces réformes sont également essentielles pour maximiser l'impact du plan de relance européen, Next Generation EU, approuvé en réponse à la pandémie. Pour faciliter la convergence des régions rurales pauvres, la politique agricole commune devrait être plus ciblée et plus propice aux gains de productivité dans les zones rurales, notamment grâce à une réforme des paiements aux producteurs qui faussent la concurrence, à une augmentation des investissements dans l'innovation et à une amélioration de la coordination avec la politique de cohésion.

Politiques d'aide à l'amélioration de la spécialisation des régions dans un monde en mutation rapide

La restructuration ou la disparition progressive des secteurs en déclin ainsi que le passage à de nouvelles activités à forte valeur ajoutée constituent un défi pour toutes les régions. Il est probablement plus grand dans les régions défavorisées qui dépendent encore d'activités à forte intensité de carbone vouées à se réduire. Cependant, la montée en gamme de la production est un défi même pour les régions européennes les plus prospères, qui sont confrontées à une concurrence mondiale de plus en plus forte et qui doivent innover pour rester à la frontière technologique. Il est possible de mieux exploiter les complémentarités des stratégies régionales et leurs retombées réciproques par la collaboration et le développement de chaînes de valeur innovantes.

S'inspirer de la nouvelle conception des politiques régionales et industrielles : encourager l'innovation et les économies d'agglomération

Stratégies à l'échelle locale pour améliorer la production

Depuis la fin des années 1980, la politique régionale ne met plus l'accent sur la construction d'infrastructures ou sur le versement de subventions en vue d'influer sur les décisions d'implantation des entreprises en faveur des régions défavorisées ou connaissant un chômage élevé. Le fait de reconnaître que des paramètres structurels sains à l'échelle nationale ne sont souvent pas suffisants pour assurer la convergence régionale a favorisé l'apparition d'une approche locale du développement régional, qui a pour finalité de renforcer la compétitivité régionale (OCDE, 2019a). Les politiques publiques à base locale privilégient la coordination des différentes interventions sectorielles qui peuvent être nécessaires, en

concertation avec les acteurs privés, pour soutenir le développement de certains secteurs en s'appuyant sur les atouts des régions. Au lieu de « choisir les gagnants », elles cherchent à favoriser l'émergence d'entreprises et d'activités compétitives. Les interventions sectorielles peuvent porter sur des domaines aussi divers que la formation, le transport, la recherche-développement ou l'aménagement du territoire. Les différents leviers de l'action publique sont souvent répartis entre plusieurs échelons administratifs, d'où la nécessité d'une meilleure coordination entre eux. En outre, la diffusion des innovations est considérée comme essentielle pour renforcer la spécialisation productive à l'échelle régionale (OCDE, 2019b), tandis que dans les grandes villes, les économies d'agglomération favorisent l'innovation et sa transmission (Puga, 2009).

Les approches modernes de la politique industrielle tendent à privilégier les stratégies à base locale. Elles mettent l'accent sur l'importance de l'aide de l'État, en partenariat avec le secteur privé, pour déterminer ce qu'un pays ou une région peut produire avec succès. Promouvoir l'entrée dans de nouvelles activités génère de précieuses informations sur le succès ou l'échec ultérieur et, dans le premier cas, ouvre la voie à la reproduction de l'expérience et à sa diffusion (Hausmann et Rodrik, 2003). Le développement régional axé sur les activités locales et la politique industrielle moderne montrent l'importance des conditions locales pour l'innovation et sa diffusion, de l'expérimentation de l'action publique et de partenariats avec le secteur privé dans le respect de la concurrence (voir ci-dessous). Les deux mettent également en évidence que les secteurs exposés sont indispensables au développement économique. Les technoparcs coréens illustrent bien cette approche de l'action publique (encadré 4). Un autre exemple réside dans les alliances industrielles créées par la Commission européenne (par exemple concernant les batteries, l'économie circulaire des matières plastiques ou l'hydrogène), dans le cadre desquelles les États membres et le secteur privé définissent ensemble les besoins et des stratégies à long terme. Ces alliances constituent une composante importante de la stratégie industrielle de l'UE (Commission européenne, 2021a). Dans la politique de cohésion, le concept de spécialisation intelligente intègre aussi largement ces constats. Il consiste à donner la priorité à certains secteurs, choisis en concertation avec le secteur privé, susceptibles de générer des économies d'agglomération.

Encadré 2.1. Soutien à l'innovation et au développement régional : l'exemple des technoparcs coréens

Les technoparcs ont été créés en 1998 en réponse à la concentration croissante de l'activité économique autour de Séoul. Outre la mise à disposition d'infrastructures de base et le rôle de pépinière d'entreprises, leur objectif est de favoriser l'innovation et le développement de nouvelles industries en encourageant la coopération entre les PME, les universités, les instituts de recherche, le gouvernement central et les collectivités locales.

On en compte actuellement 19, contre six à l'origine, qui couvrent toutes les provinces et les zones métropolitaines de la Corée (Rhee, 2020). Les technoparcs ont contribué au développement de plusieurs secteurs en fonction des atouts des régions. Leur présence dans l'ensemble du pays montre aussi que la politique régionale cible toutes les régions et pas seulement les moins prospères.

Conjugués aux autres programmes de développement régional, les technoparcs ont contribué à la forte croissance économique en dehors du grand Séoul (Rhee, 2020) et donc à maintenir les écarts régionaux de PIB par habitant à un niveau relativement bas dans une optique de comparaison internationale.

Il faut veiller à ce que ce type de politique industrielle n'aille pas à l'encontre de la politique de concurrence. Les mécanismes de discipline, comme la limitation dans le temps de l'aide aux nouvelles activités, sont essentiels pour éviter de finir par soutenir les entreprises en place inefficientes et à la recherche de rentes (OCDE, 2018b; Rodrik, 2004; Hausmann et Rodrik, 2003). La politique de concurrence et la politique industrielle peuvent être complémentaires : lorsque l'aide de l'État cible des secteurs compétitifs ou, au sein d'un secteur, est allouée de manière à favoriser la concurrence, elle tend à être plus efficace pour

accélérer la hausse de la productivité. S'agissant des régions en transition industrielle, les stratégies à base locale donnent la priorité à l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs et à l'ouverture aux connaissances extérieures à la région pour éviter un effet de verrouillage, c'est à dire la persistance de la spécialisation dans des industries traditionnelles dominées par des entreprises locales en place (OCDE, 2019b).

Les politiques régionales et industrielles conviennent à toutes les régions, mais elles sont sans conteste plus difficiles à mettre en œuvre dans les régions défavorisées et périphériques. Ainsi, les structures productives peu diversifiées et sophistiquées peuvent réduire la probabilité de la diffusion des connaissances dans les secteurs en rapport avec la technologie, puis de l'émergence de nouvelles activités (Asheim et al., 2011). En outre, il est plus difficile d'empêcher la confiscation de l'action publique par des intérêts particuliers dans les régions périphériques, où opèrent peu d'acteurs importants et dont les capacités institutionnelles sont faibles (Boschma, 2013).

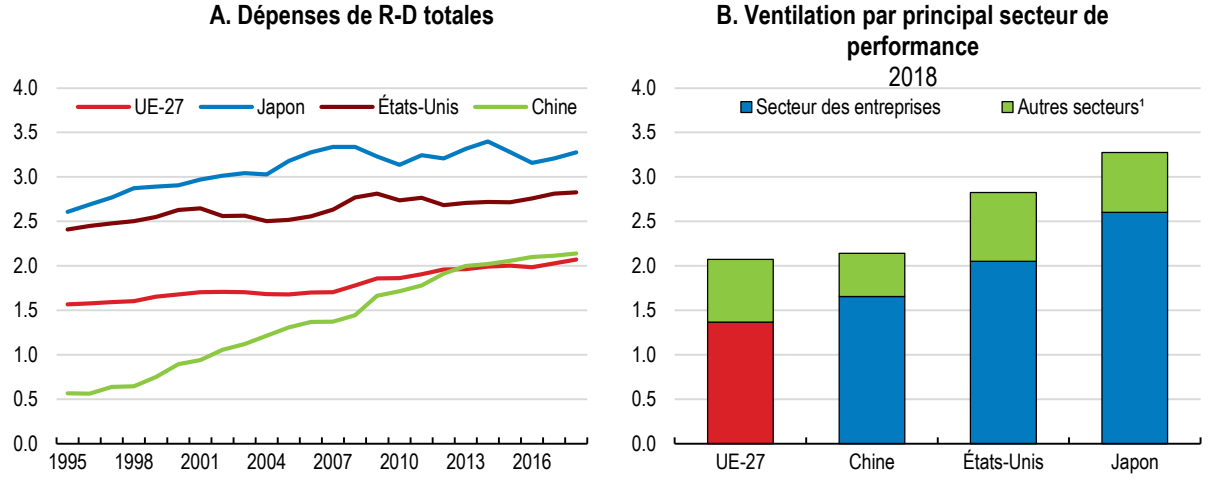
Les prochaines sections examineront comment renforcer la coopération européenne en matière de politiques d'innovation et amplifier les retombées de l'activité des grandes villes

Améliorer la coopération européenne en matière de politiques d'innovation

Le retard pris par l'Europe dans l'innovation menace sérieusement sa prospérité à long terme. Son investissement en recherche-développement progresse lentement et reste bien inférieur à l'objectif de 3 % du PIB fixé pour 2020 (graphique 2.11). La faiblesse relative de l'Europe est imputable à la R-D des entreprises européennes dont la croissance au cours des vingt dernières années n'a pas suffi à combler l'écart avec les États-Unis ou le Japon et a été largement dépassée par celle de la Chine. Cette faiblesse est à la fois une cause et une conséquence du poids inférieur des secteurs de haute technologie (comme les TIC) dans l'économie de l'UE (Commission européenne, 2017a; OCDE, 2017b). L'Europe a en particulier connu des difficultés pour faire grandir les nouvelles entreprises : aucune société européenne créée depuis 30 ans ne figure parmi les 100 premières mondiales classées selon la capitalisation boursière (McKinsey & Company, 2019).

Graphique 2.11. Les entreprises de l'UE accusent un retard en matière de recherche-développement

En % du PIB



Note : 1. Les autres secteurs incluent la R-D réalisée par l'Etat, les établissements d'enseignement supérieurs et le secteur privé à but non lucratif.

Source : OCDE (2020), base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE - MSTI (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277667

L'intégration incomplète des marchés de produits (qui freine le développement des jeunes pousses) et le morcellement des marchés de capitaux (qui contribue à l'insuffisance de leur financement) sont en partie responsables de la faiblesse relative de l'Europe quand il s'agit de transformer les avancées scientifiques en innovation et en croissance. Les secteurs des services sont particulièrement pénalisés par le morcellement, qui est l'une des causes de la hausse très lente de leur productivité depuis le tournant du siècle, comme l'indiquait l'Étude économique 2018 de l'OCDE sur l'UE.

Outre la fragmentation du marché, l'exploitation limitée des synergies entre les différentes actions nationales et régionales pèse aussi sur la performance de l'Europe dans le domaine de l'innovation. Sur le plan de l'innovation, la collaboration à l'échelle de l'Europe concourt à créer une masse critique, tout en bénéficiant de la diversité du continent (McKinsey & Company, 2019) qui peut être une source de diffusion. Pour encourager les synergies, « Horizon 2020 », le principal programme de recherche et d'innovation de l'UE de 2014 à 2020, a favorisé la création de réseaux transfrontaliers et une coopération durable entre les agences nationales de financement. Toutefois, son incidence sur l'orientation des stratégies et des politiques nationales de recherche a souvent été modeste (Commission européenne, 2017b). Au sein d'« Horizon 2020 », le grand nombre d'instruments différents en a réduit la lisibilité pour les éventuels bénéficiaires. L'aide financière à la mise au point d'un vaccin contre la COVID-19 illustre ces limites : la prolifération de mécanismes nationaux et européens donne à l'aide un caractère plus complexe et moins transparent, sans empêcher en fin de compte que le montant total disponible reste bien inférieur à celui observé dans d'autres pays, comme les États-Unis (Aghion et al., 2020).

« Horizon Europe », qui succède à « Horizon 2020 » pour 2021-27, prévoit, pour relever des défis mondiaux (l'adaptation aux changements climatiques, le cancer, les océans, les villes et les sols), cinq grands domaines de mission interdisciplinaires de nature à susciter la coopération entre pays. Les domaines de mission pourraient aussi représenter des possibilités prometteuses pour l'investissement privé, notamment parce que le plus fort potentiel d'innovation se trouve souvent au croisement de différentes technologies. À cette fin, « Horizon Europe » suit une approche améliorée et simplifiée du partenariat faisant intervenir des participants publics ou privés de façon à mutualiser les efforts dans des domaines prometteurs, tels que les innovations en matière de santé, l'intelligence artificielle et les technologies utilisant l'hydrogène. Quarante-neuf partenariats européens ont été identifiés : 11 ont déjà été lancés et tous les autres sont sur le point de l'être. Le Nouveau Conseil européen de l'innovation (CEI), qui a certains points communs avec la célèbre agence DARPA des États-Unis (encadré 2.2), a le potentiel de stimuler davantage la collaboration transfrontalière en matière de R-D.

Encadré 2.2. Favoriser un écosystème novateur d'innovation et de collaboration : DARPA et CEI

La Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) est une agence du département de la défense des États-Unis qui gère et finance les programmes de R-D axés sur la sécurité nationale. Créée en 1958 en riposte au lancement du Spoutnik soviétique l'année précédente, DARPA privilégie les projets à risque et à rendement élevés, tout en cherchant à ce que les résultats de la recherche fondamentale aboutissent à des innovations technologiques à caractère pratique. Les avancées technologiques qui s'ensuivent ont souvent des utilisations et des applications bien au-delà de la sphère militaire. On peut citer comme exemples l'Internet, le système de positionnement mondial (GPS) ainsi que l'automatisation de la reconnaissance vocale et de la traduction.

DARPA bénéfice d'une organisation légère et souple sur le plan administratif et de la passation des contrats, qui lui permet d'exploiter promptement les opportunités qui se présentent. Une centaine de gestionnaires de programmes, recrutés dans des universités, des entreprises ou dans d'autres agences publiques pour des périodes limitées (en général de 3 à 5 ans) supervisent environ 250 programmes de R-D. Ils disposent d'une grande autonomie pour recruter des chercheurs et nouer des collaborations avec des universités, des jeunes pousses ou des grandes entreprises. Des mécanismes de suivi et de communication réguliers garantissent que les programmes qui ne donnent pas de résultats (ce qui est le cas de certains compte tenu de leur caractère très risqué) puissent être interrompus.

De l'ordre de 3 milliards de dollars par an, le budget de DARPA est relativement modeste puisqu'il représente seulement 2 % des dépenses fédérales pour la R-D (Congressional Research Service, 2020). Toutefois, en assurant la coordination de la recherche, il permet de mobiliser directement un montant supérieur d'investissement. De plus, il est probable que les activités de DARPA suscitent des investissements privés en R-D (Moretti et al., 2020).

Établi dans le cadre du programme Horizon Europe, le Conseil européen de l'innovation (CEI), officiellement créé en mars 2021 à l'issue d'une phase-pilote s'étalant entre 2018 et 2020, est une initiative ambitieuse pour l'innovation dotée d'un budget de 10 milliards EUR pour la période 2021-27. Inspiré dans une certaine mesure de la DARPA, le CEI a pour but d'identifier, de développer et de porter à plus grande échelle des technologies à haut risque et impact élevé et des innovations de rupture.

Le CEI se décline en deux volets, l'éclaireur (Pathfinder) et l'accélérateur (Accelerator), des activités de transition permettant de combler les éventuelles lacunes entre les deux. Pathfinder est un instrument qui accorde des subventions et soutient des projets de recherche susceptibles de transformer des avancées scientifiques en nouvelles technologies. Comme c'est le cas avec la DARPA, des gestionnaires de programme (dont quatre avaient déjà été nommés fin 2020) aideront à constituer les portefeuilles de projets et à réunir les parties prenantes pour favoriser la collaboration et permettre d'atteindre une masse critique. Le volet Accelerator aide les entreprises, en particulier les start-ups, les PME et, exceptionnellement, les entreprises à moyenne capitalisation à mettre au point des innovations et à les transposer à grande échelle, notamment en leur accordant des financements mixtes (qui combinent subventions et investissements en fonds propres). Cela montre bien la nécessité d'intensifier fortement le soutien à des innovations prometteuses et susceptibles d'ouvrir de nouveaux marchés, parce que les entreprises innovantes et en forte croissance sont peu nombreuses à avoir participé à Horizon 2020 (Commission européenne, 2017b).

L'accélérateur est un instrument bienvenu et innovant, qui n'a pas d'équivalent à la DARPA, laquelle peut, il est vrai, s'appuyer sur un acheteur public très important (le Département américain de la Défense) pour promouvoir la mise au point d'innovations.

Le financement d'Horizon Europe reste encore insuffisamment ambitieux, mais la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR, volet le plus important du plan de relance de l'UE, voir encadré 1.5) pourra être mobilisée pour stimuler l'investissement dans la recherche et l'innovation. Avec 84.9 milliards d'euros (aux prix de 2018, en tenant compte des suppléments provenant de « Next Generation EU » et des amendes pour infraction aux règles de concurrence), l'enveloppe consacrée à « Horizon Europe » ne dépasse que de 8 % le budget initial d'« Horizon 2020 », bien que la hausse apparaisse plus substantielle (+ 14 %) si l'on tient compte des réductions ultérieures des ressources d'« Horizon 2020 » et encore plus si l'on soustrait les dépenses de ce programme allouées au Royaume-Uni (+ 30 %). En ancrant solidement la recherche et l'innovation dans les plans nationaux pour la relance et la reprise et la résilience (comme on l'a vu au chapitre 1), les financements de la FRR pourront être utilisés pour aider les États membres à tenir les engagements récents pris dans le contexte de l'Espace européen de la recherche nouvelle formule (Commission européenne, 2020a), comme celui de consacrer 1.25 % du PIB à des efforts publics de R-D d'ici 2030.

La coopération entre les pays de l'UE et l'aide publique sont également importantes pour les étapes de l'innovation plus proches du marché (par exemple le premier déploiement industriel), mais comportent des risques significatifs. À cet égard, l'aide de l'État joue un rôle essentiel dans le cadre du dispositif Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui appuie des projets très innovants concernant plusieurs États membres. Depuis 2014, trois projets PIIEC dans les domaines de la recherche et de l'innovation ont été soumis à la Commission et approuvés par elle, un sur la micro-électronique (2018) et deux sur les batteries (2019 et 2021). Il faudrait lancer davantage de projets de cette nature, ce qu'une forte implication de la Commission pourrait faciliter, car une coordination poussée entre les États et les entreprises est nécessaire. D'ailleurs, des préparatifs sont en cours en vue d'un PIIEC éventuel dans le domaine du développement d'infrastructures basées sur l'hydrogène. Il faudrait exploiter les synergies des partenariats d'« Horizon Europe », tout en simplifiant le processus de notification et de contrôle des aides d'État (Commission européenne, 2019b).

Dans le même temps, il est essentiel de continuer à minimiser les distorsions de la concurrence et à amplifier les retombées sur le reste de l'économie. À cette fin, il est notamment nécessaire que : (i) pour chaque projet, l'aide bénéficie à de nombreuses entreprises, y compris des concurrentes directes ; (ii) que le projet ne puisse être réalisé en l'absence d'aide et (iii) que les résultats des recherches soient largement diffusés. En outre, afin d'éviter des répercussions négatives sur la convergence régionale, il est très important que les PIIEC soient ouverts à la participation de tous les États membres : les trois projets PIIEC approuvés jusqu'à présent ne concernent qu'un nombre de pays limité, bien que croissant (12 États membres de l'UE et le Royaume-Uni), composé surtout des plus grands et des plus riches. Pour obtenir une plus grande participation, il faut aussi faire intervenir davantage d'entreprises d'autres pays, dont des PME, soit en les faisant bénéficier directement des aides, soit en les intégrant dans les chaînes de valeur concernées. La récente proposition de révision du cadre PIIEC comporte des dispositions permettant d'élargir la participation des pays et des PME, ce qui est bienvenu pour rendre le processus plus inclusif et transparent.

Il existe aussi une latitude pour approfondir l'intégration et la coopération dans la passation de marchés publics, ce qui pourrait favoriser l'innovation en créant des marchés pour les nouveaux produits et services. Le morcellement actuel en ce domaine constitue un obstacle à l'innovation, car l'attraction exercée par la demande n'atteint sans doute pas la masse critique (Commission européenne, 2014). Bien que le droit des soumissionnaires étrangers de participer aux procédures de passation des marchés publics soit consacré par la loi, dans les pays de l'UE, quelque 3 % seulement de la valeur totale des marchés publics avaient été attribués entre 2009 et 2015 à un candidat situé dans un pays différent de celui de l'acheteur, même si la part des marchés publics transfrontières passés de manière indirecte par le biais de filiales locales était supérieure (20 %) (Commission européenne, 2017c). Une plus grande ouverture de fait des acheteurs en direction des soumissionnaires d'autres pays inciterait des derniers à participer davantage aux appels d'offres (ce que la législation actuelle permet déjà amplement) et augmenterait les chances

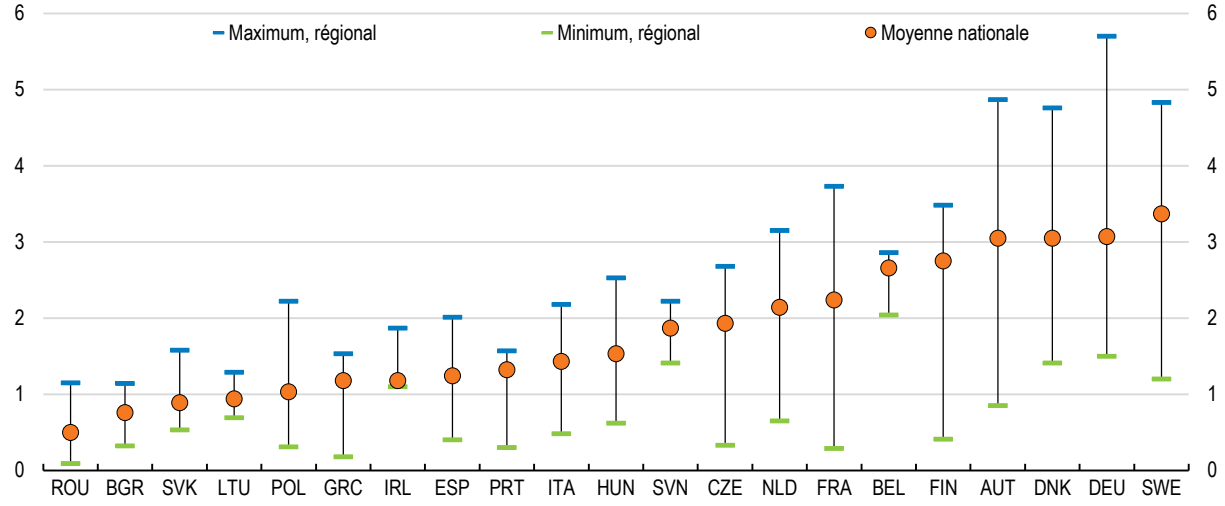
qu'un fournisseur innovant puisse vendre à l'étranger. De même, il faudrait développer la passation conjointe de marchés publics par plusieurs pays, qui reste très limitée malgré l'existence de mécanismes de soutien dédiés dans les programmes de recherche et d'innovation de l'UE. Au même titre que le financement de la R-D et que les aides d'État, les marchés publics constituent assurément un domaine dans lequel la coopération entre pays est essentielle au développement de chaînes de valeur stratégiques dans l'UE.

Renforcer la capacité d'innovation des régions moins prospères

Il existe de grandes différences entre les pays et les régions de l'Union européenne sur le plan de l'intensité de leur effort de R-D (graphique 2.12), qui est souvent insuffisant. Pour une part, c'est peut-être simplement le résultat d'un choix de spécialisation efficient. En effet, il arrive que l'avantage comparatif de certaines régions se trouve dans les industries et les services traditionnels où l'intérêt de l'investissement en R-D est plus limité que dans les branches industrielles à forte intensité de connaissances. Pourtant, les entreprises des secteurs à faible intensité technologique peuvent aussi bénéficier des subventions à la recherche industrielle collaborative, parfois davantage que celles situées dans les secteurs de technologie de pointe (Crescenzi *et al*., 2018). Augmenter l'investissement en R-D dans l'industrie manufacturière à faible intensité technologique ou dans les régions en retard peut générer des gains de productivité substantiels, notamment en encourageant l'adoption de technologies par des entreprises qui opèrent en deçà de la frontière nationale de la productivité (Kierzenkowski *et al*., 2017; OCDE, 2018c, 2019a). Le faible investissement en R-D observé dans nombre de régions constitue donc un obstacle à l'innovation et à sa diffusion.

Graphique 2.12. Dans de nombreux pays et régions de l'UE, l'investissement en R-D est faible

En pourcentage du PIB, 2018 ou dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles



Note : 2013 pour la France ; 2015 pour l'Irlande ; 2017 pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Slovénie et la Suède.

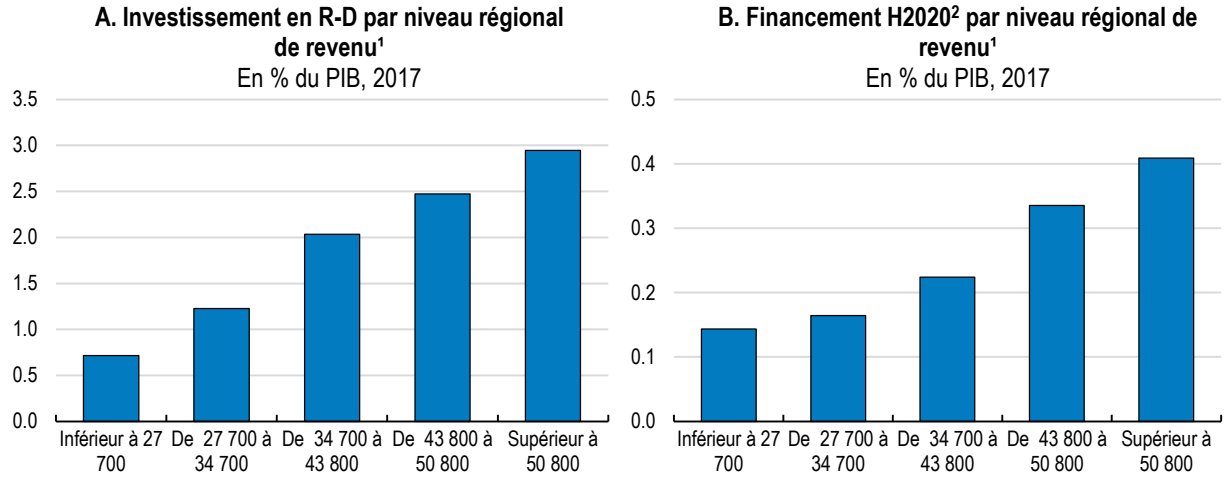
Source :OCDE (2020), calculs de L'OCDE fondés sur des données tirées des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277686

Une meilleure intégration de la politique de recherche et d'innovation avec la politique de cohésion conditionne la hausse de l'aide à l'innovation dans les régions moins prospères où l'investissement en R-D est modique (graphique 2.13, graphique A). Les régions les plus favorisées ont absorbé la plus grande part des financements d'« Horizon 2020 », parce que leurs systèmes de recherche et d'innovation sont plus avancés et que le programme privilégie l'excellence comme critère d'évaluation (graphique 2.13, partie B). Outre les initiatives d'« Horizon 2020 » pour faire participer davantage les pays en retard, des

mesures ont été prises récemment dans le but de conjuguer les moyens financiers de la politique de cohésion aux mécanismes d'évaluation fondés sur le mérite des programmes de R-D.

Graphique 2.13. Les régions les plus riches investissent davantage en recherche-développement et ont reçu plus de fonds d'Horizon 2020



Note : 1. Les catégories par niveau de revenu des régions TL2 sont fondées sur le PIB par habitant en 2018 à la PPA en USD constants. Le niveau territorial 2 (TL2) se rapporte aux grandes régions, telles qu'elles sont définies dans la classification de l'OCDE des unités géographiques. Cette catégorie correspond aux classifications NUTS 2 d'Eurostat, à l'exception de la Belgique et d l'Allemagne où le niveau NUTS 1 correspond au TL2 de l'OCDE. La partie A est basée sur les données de 189 régions TL 2 de 24 pays de l'UE. La partie B est basée sur les données de 191 régions TL 2 de 25 pays de l'UE. 2. Financement cumulé de 2014 jusqu'à 2019.
Source : OCDE (2020), calculs de l'OCDE fondés sur des données tirées des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données) et des comptes régionaux d'Eurostat (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277705

Le « label d'excellence » est une distinction qui a vocation à élargir les sources de financement des projets de recherche et d'innovation. Il est décerné aux propositions de haute qualité non financées par Horizon 2020 méritant une aide financière d'origine différente. Toutefois, les informations dont on dispose laissent penser que les autres financements publics de ces propositions restent inférieurs à 1 % du montant sollicité d'« Horizon 2020 », notamment du fait des difficultés liées aux règles qui régissent les aides d'État (Commission européenne, 2017b).

La Commission a récemment révisé ces règles afin de faciliter le soutien apporté par les États membres aux PME pour des projets ayant reçu le « label d'excellence », grâce à une simplification des procédures et à la possibilité de rehausser les plafonds. Cette même révision facilite aussi le cumul des financements nationaux et de ceux d'« Horizon Europe » pour les activités de recherche et d'innovation. L'octroi de labels d'excellence se poursuivra dans le cadre du programme Horizon Europe (201-27).

Également dans le but de faciliter l'utilisation des fonds de cohésion pour appuyer la recherche et l'innovation, les règles de la politique de cohésion pour la période 2021-27 permettent aux pays de transférer à « Horizon Europe » un montant allant jusqu'à 5 % de leur allocation de cohésion, réservé à des projets nationaux sélectionnés de façon compétitive. Ces nouvelles possibilités devraient être exploitées pour financer les politiques nationales et régionales d'innovation.

La coopération interrégionale favorise l'innovation et, de manière plus générale, tend à amplifier les bénéfices de la politique de cohésion. Certaines données récentes laissent penser qu'une plus grande participation à des projets de politique de cohésion établis en commun avec d'autres régions s'accompagne d'une plus forte croissance économique régionale (Darvas *et al.*, 2019). Ces projets rassemblent souvent des régions voisines de différents pays, notamment pour développer des infrastructures transfrontalières de transport ou de service public. Il arrive que certains projets soient

indispensables pour améliorer l'accès à des marchés transfrontaliers, mais non prioritaires dans une logique purement nationale. En revanche, d'autres domaines de coopération n'exigent pas une contiguïté géographique. Par exemple, la coopération entre régions présente un intérêt dans la conception et l'application de stratégies intelligentes de spécialisation, en particulier pour optimiser le positionnement dans les chaînes de valeur européennes, bien qu'il reste une grande marge pour des investissements conjoints plus importants (Commission européenne, 2019b ; Cohen, 2019). L'un des avantages de la coopération est la possibilité d'importer des connaissances de l'extérieur de la région, ce qui réduit le recours aux acteurs locaux en place et encourage l'innovation (OCDE, 2019b). La coopération avec des partenaires plus avancés contribue aussi au renforcement des capacités dans les régions plus défavorisées (Darvas *et al.*, 2019).

Pour promouvoir la coopération interrégionale, les règles de la politique de cohésion pour la période 2021-27 généralisent la possibilité, jusqu'ici limitée à des programmes spécifiques, donnée à une région d'affecter une partie de son allocation de cohésion à des projets conjoints partout en Europe. En outre, les nouvelles dispositions simplifieront la mise en œuvre des projets transfrontaliers, par exemple la possibilité d'appliquer quelquefois les règles d'un pays à un projet réalisé au-delà de la frontière. Les pays devraient se servir activement de ces nouvelles possibilités pour participer davantage à des projets interrégionaux.

Tirer le meilleur parti des retombées urbaines

Les grandes villes jouent un rôle essentiel dans la modernisation de l'appareil productif. Les économies d'agglomération urbaine entraînent une hausse de la productivité en raison du grand nombre de travailleurs compétents, de la meilleure adéquation du marché du travail et des chaines de valeur, de la promotion de la diffusion de l'innovation et du savoir (Puga, 2009). Pour des niveaux de compétence similaires, la productivité des travailleurs est susceptible d'augmenter de 0,2-0,5 % lorsque la population d'une ville est supérieure de 10 % (Ahrend et al., 2017). En outre, les retombées de la productivité des métropoles peuvent bénéficier aux petites villes et aux régions limitrophes dans un périmètre de 200 à 300 kilomètres (OCDE, 2015a), Toutefois, un cadre de gouvernance médiocre risque d'annuler les avantages d'agglomération d'une grande ville. Dans les zones urbaines fonctionnelles (définies en tenant compte du degré de mobilité pendulaire), le morcellement administratif (c'est-à-dire l'existence d'un grand nombre de communes) va de pair avec une moindre productivité, surtout en l'absence de dispositifs de gouvernance métropolitaine, signe d'une coordination déficiente dans des domaines comme l'aménagement du territoire ou les transports (Ahrend et al., 2017). Ainsi, l'inadéquation des transports publics rend plus difficiles les déplacements quotidiens, d'où une moindre profondeur du marché de l'emploi, ce qui est particulièrement préjudiciable aux travailleurs à faible revenu (OCDE, 2015a).

Il est essentiel que l'offre de logements soit flexible et réactive pour renforcer les économies d'agglomération en permettant la croissance des villes, y compris de celles qui sont petites ou de taille moyenne. Si elle est rigide, les prix des logements s'envolent lorsque la demande augmente, freinant la création d'emplois à forte productivité en empêchant les candidats appropriés de s'installer, ce qui a un coût macroéconomique élevé (Hsieh et Moretti, 2019). Dans plusieurs pays de l'UE, y compris les plus grands, les estimations à l'échelle nationale mettent en évidence une certaine rigidité de l'offre de logements (Cavalleri et al., 2019), confirmée dans les grandes villes et leurs zones environnantes de mobilité pendulaire (Bétin et Ziemann, 2019). Les résidents actuels de ces zones ne seront probablement pas en nombre suffisant pour répondre aux besoins d'emploi dans la prochaine décennie (McKinsey Global Institute, 2020).

L'assouplissement des règles d'utilisation du foncier est un levier important de l'action publique pour rendre l'offre de logements plus réactive. Déléguer l'aménagement spatial aux collectivités locales, ou leur accorder un droit de veto en la matière, est associé à une moindre élasticité de l'offre (Cavalleri et al., 2019), sans doute parce que les comportements des propriétaires, qui consistent à s'opposer à tout projet exogène considéré comme une nuisance, ont alors une influence grandissante sur les politiques locales.

Il est donc judicieux de confier la réglementation de l'usage des sols à un échelon métropolitain supérieur, ce qui serait peut-être plus facile s'il s'agit d'élus qui disposeraient ainsi d'une plus grande légitimité démocratique. Le contrôle strict des loyers et les allégements fiscaux généreux en faveur des propriétaires constituent d'autres facteurs politiques de la rigidité de l'offre de logements. Par conséquent, il conviendrait aussi de réformer dans ces domaines. L'investissement, depuis longtemps attendu, pour rendre les logements plus efficients sur le plan énergétique devrait exercer une pression à la hausse sur les prix (Cournède *et al.*, 2020), d'où l'urgence d'améliorer la réactivité de l'offre.

Faire en sorte que davantage de territoires tirent parti des économies d'agglomération devrait également être une priorité. La réduction de la durée des déplacements pendulaires entre les petites villes et les grandes pourrait permettre aux premières de bénéficier des retombées des économies d'agglomération et d'augmenter ainsi leur productivité (OCDE, 2019b). Par ailleurs, une connexion internet de très bonne qualité proposée à des prix compétitifs favoriserait l'approfondissement des marchés du travail locaux, notamment par un usage plus répandu du télétravail. Les grandes villes (en dehors de la capitale) peuvent atteindre une masse critique et générer des économies d'agglomération plus fortes en s'intégrant davantage aux régions et aux petites villes de leur périphérie, par exemple en prévoyant des infrastructures communes ou un renforcement de la collaboration entre les universités et les entreprises (OCDE, 2020b). Pour y parvenir, une coordination effective est souvent nécessaire entre les différents échelons administratifs (par exemple central, régional, métropolitain et local) ainsi qu'entre échelons de même niveau (par exemple les communes. En Hongrie, la ville de Gyor, qui compte environ 130 000 habitants, illustre l'importance de la collaboration avec le secteur des entreprises locales (où l'IDE joue un rôle majeur) et les établissements d'enseignement pour générer des effets d'agglomération (Lux, 2015), comme l'indique l'Étude économique de l'OCDE de 2019 sur la Hongrie.

Des politiques des échanges et la concurrence qui garantissent des conditions de concurrence équitables

Une vive concurrence sur les marchés de produits revêt une importance cruciale dans la mise en œuvre des stratégies territorialisées, car elle renforce les incitations à innover et favorise la diffusion des innovations (Andrews et al., 2015). Par conséquent, l'application rigoureuse du droit de la concurrence sur le marché européen et l'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux devraient rester des priorités de l'action publique.

Dans le même temps, si les pouvoirs publics souhaitent préserver des conditions équitables et éviter des distorsions de la concurrence, ils doivent adapter les instruments des politiques de la concurrence, des échanges et de l'investissement de façon à répondre aux nouveaux défis que posent la mondialisation et les changements technologiques. La Commission européenne a pris acte de ces enjeux dans ses récents travaux sur la concurrence ainsi que dans le réexamen de sa politique commerciale. Par exemple, certaines caractéristiques de marché favorisées par la transformation numérique, telles que les économies d'échelle et les effets de réseau, peuvent dans certains cas entraver la concurrence. Il en va de même des distorsions résultant de subventions accordées par des États ou des organismes publics hors UE (ci-après, subventions étrangères) qui ne relèvent pas du champ d'application du contrôle des aides d'État par l'UE.

Limiter les distorsions de la concurrence à l'aide des politiques de la concurrence et de l'investissement

Les conséquences des subventions sur le commerce international sont prévues par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais ce dispositif est de plus en plus mis à mal. D'après les règles actuelles, quelques catégories de subventions seulement sont prohibées (c'est notamment le cas des subventions subordonnées aux résultats à l'exportation), d'autres sont autorisées à condition qu'elles ne faussent pas les échanges internationaux. Toutefois, si les règles de l'OMC encadrent efficacement les contributions financières octroyées par des

administrations publiques et les chaînes d'approvisionnement simples et nationales, elles sont moins adaptées dans les autres cas. La charge de la preuve est devenue plus lourde et les règles, plus difficiles à appliquer dans le contexte actuel : les chaînes de valeur sont complexes et internationales et les aides publiques sont protéiformes, elles dépassent le cadre des subventions directes et font parfois intervenir des entreprises publiques ou le système financier (Jean *et al.,* 2019 ; OCDE, 2019c). En outre, il arrive souvent que les membres de l'OMC ne respectent pas les obligations de notification des subventions.

Un pays qui s'estime lésé par une subvention étrangère qui fausserait la concurrence peut ouvrir une enquête et appliquer des droits compensateurs, dans les conditions et limites fixées par l'OMC. Il peut également saisir le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Dans ce cas, si la subvention est jugée illégale et n'a pas été abandonnée, la partie lésée ne peut adopter des contre-mesures de rétorsion (comme une hausse des droits de douane) qu'à la fin de la procédure de règlement du différend, appel compris.

Pour mieux lutter contre les subventions qui génèrent des distorsions, l'UE a renforcé ses instruments de défense commerciale en 2018. Notamment, cette réforme a permis à la Commission d'imposer des droits compensateurs pour neutraliser intégralement les subventions, et elle a aussi permis de rationaliser le cadre de procédure dans le sens d'une protection plus efficace contre les subventions étrangères opaques. De plus, la Commission a continué de s'attaquer à de nouvelles formes de subventions dans des pays tiers, notamment celles qui résultent des chaînes de valeur internationales. Ces mesures peuvent aider à freiner les pratiques entraînant des distorsions, mais elles présentent des limites. Ainsi, ces instruments de défense commerciale améliorés ne peuvent pas couvrir tous les effets préjudiciables des subventions à l'industrie, comme les distorsions de concurrence sur les marchés tiers.

Il est important de souligner que le réexamen de la politique commerciale de l'UE (Commission européenne, 2021b) ne se limite pas aux mesures autonomes (prises individuellement par l'UE), comme celles relatives à la défense commerciale et à l'application des règles relatives aux échanges. Conformément à un modèle d'autonomie stratégique ouverte, l'accent est mis sur la coopération bilatérale et multilatérale pour faire progresser l'équité des règles du jeu, de façon, entre autres, à renforcer les règles internationales sur les subventions à l'industrie. Dans ce contexte, l'UE plaide pour une réforme de l'OMC dans ses trois fonctions principales (négociation, suivi et règlement des différends). La politique commerciale est également considérée comme un instrument de soutien des transitions numérique et écologique.

Lorsque le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est saisi et qu'une partie fait appel, la procédure ne peut actuellement pas aboutir faute du quorum requis pour examiner de nouveaux appels (depuis décembre 2019). Dans cas, des modifications législatives récentes permettront à l'UE d'appliquer des contre-mesures si le Groupe spécial de l'OMC établit un rapport favorable (étape précédant un éventuel appel) si l'appel ne peut pas prendre une autre forme. En outre, l'UE a conclu avec plus de 20 autres membres de l'OMC un arrangement d'arbitrage d'appel provisoire qui permettrait de mener à bien une procédure d'appel concernant une affaire concrète, à la condition que l'autre membre de l'OMC partie au différend soit d'accord.

L'IDE peut servir de puissant catalyseur de la concurrence et de l'innovation, mais dans certains cas, il peut également soulever des préoccupations en matière de sécurité ou permettre un comportement anticoncurrentiel. Les changements technologiques et les évolutions géopolitiques ont avivé les préoccupations en matière de sécurité au cours des dernières années. En réponse, de nombreux pays bénéficiaires se sont dotés de politiques d'investissement qui protègent leurs intérêts essentiels de sécurité ou ont modifié les politiques existantes en ce sens (OCDE, 2020c). En 2019, l'UE a adopté un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers en provenance de pays tiers pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, qui est entré en vigueur en octobre 2020. Il appartient au pays de l'UE où est réalisé l'investissement d'autoriser ou non l'IDE et d'imposer d'éventuelles conditions, mais le pays doit demander des informations aux autres États membres et à la Commission et prendre en compte leurs

commentaires. L'adoption de ce cadre constitue une mesure bienvenue, compte tenu de la liberté d'établissement et de la libre circulation des capitaux au sein de l'UE, qui accroissent les interdépendances. Jusque récemment, les échanges de renseignements sur l'IDE entre pays de l'UE ont été limités (Cour des comptes européenne, 2020). Dans le même temps, il est primordial de préserver la sécurité juridique et l'ouverture à l'IDE, qui peuvent s'avérer déterminantes pour éviter une hausse de la concentration dans certains marchés provoquée par des faillites résultant de la pandémie.

La Commission a récemment présenté un projet de règlement visant à lutter contre les effets de distorsion provoqués par les subventions étrangères sur le marché unique (Commission européenne, 2021c), s'appuyant sur un précédent livre blanc (Commission européenne, 2020b). S'agissant des subventions étrangères qui facilitent la concentration d'entreprises exerçant des activités dans l'UE (qui ne sont pas expressément couvertes par le cadre décrit plus haut), la proposition de règlement prévoit une notification préalable obligatoire lorsque certains seuils sont atteints, donnant lieu à la réalisation d'un examen par la Commission. Si elle considère qu'une opération de concentration (c'est-à-dire une acquisition, une fusion ou la création d'une entreprise commune) facilitée par des subventions étrangères a un effet de distorsion sur le marché intérieur (sans s'accompagner d'effets positifs compensateurs suffisants), elle pourrait imposer des mesures réparatrices ou, en dernier ressort, interdire l'opération. Des distorsions pourraient, par exemple, apparaître lorsque les acquéreurs non subventionnés ne peuvent pas accéder à certaines technologies (Commission européenne, 2020b) au détriment d'une modernisation des moyens de production fondée sur l'innovation. Des mesures réparatrices pourraient aussi être imposées dans le cas d'opérations de concentration restant en deçà des seuils définis, sur lesquelles la Commission pourrait enquêter de sa propre initiative.

Renforcer les outils d'application du droit de la concurrence

La politique de la concurrence joue un rôle essentiel dans l'efficience de l'allocation des ressources, la promotion de l'innovation et de l'investissement et la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs. Dans l'UE, il incombe à la Commission européenne, conjointement aux autorités nationales de la concurrence, de faire respecter le droit européen de la concurrence. Ce dernier revêt une importance déterminante dans l'approfondissement et le maintien de l'intégrité du marché intérieur et génère des retombées positives considérables en Europe. Dans la plupart des secteurs, les marges bénéficiaires et le degré de concentration ont moins augmenté en Europe qu'aux États-Unis depuis le début du siècle (Philippon, 2019). Par conséquent, il convient d'appliquer rigoureusement le droit de la concurrence dans le marché intérieur.

L'une des préoccupations immédiates est d'octroyer des aides d'État pour soutenir l'économie dans un contexte marqué par la pandémie et ses conséquences tout en limitant autant que possible les risques de distorsions sur les marchés. En mars 2020, la Commission a adopté un encadrement temporaire des aides d'État afin de permettre aux États membres d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'État. Cet encadrement a été élargi et prolongé depuis et devrait rester en vigueur jusqu'à fin 2021. Les mesures d'aides approuvées varient fortement d'un pays de l'UE à l'autre. Ainsi, l'Allemagne a accordé plus de la moitié du montant alloué par l'ensemble des pays de l'UE (Hermet et de Franclieu, 2020), ce qui a initialement avivé les craintes que les États membres disposant d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire versent des aides plus généreuses à leurs entreprises. Une telle situation aurait un effet de distorsion sur la concurrence (Motta et Peitz, 2020) et exacerberait les risques de divergence économique dans l'UE, puisque les pays pauvres ont des ressources budgétaires plus faibles.

Les données disponibles sur le décaissement de l'aide jusqu'à la fin de 2020 vont plutôt dans le sens d'un apaisement de ces craintes, dans la mesure où ce sont les pays les plus endettés (Espagne, France, Italie et Grèce) qui ont accordé le plus d'aide en pourcentage de leur PIB d'avant la crise (Mathieu Collin et al., 2021). En réduisant les asymétries entre États membres en matière de volant budgétaire, le plan de

relance de l'UE contribue dans une certaine mesure à diminuer ces risques. Cela étant, les pays ayant les marges de manœuvre budgétaires le plus réduites sont souvent ceux qui ont fait le plus appel à des formes de remboursables, par exemple des garanties de prêt (Mathieu Collin et al., 2021 ; graphique 1.13 du chapitre 1), ce qui constitue une source de vulnérabilités futures. Il convient de continuer à respecter de façon stricte les garde-fous qui permettent d'éviter les effets distorsifs des aides, comme le ciblage des entreprises solvables avant la crise. En outre, l'encadrement temporaire des aides d'État devrait être abrogé lorsque la reprise aura atteint un rythme soutenu.

Cependant, de nombreuses entreprises viables sortiront de la crise très endettées et pourraient avoir besoin d'un soutien en fonds propres pour éviter la faillite. La recapitalisation, qui figure déjà dans l'encadrement temporaire, devra peut-être survivre au dispositif moyennant certains aménagements, comme l'autorisation de convertir certains prêts en fonds propres. Lorsqu'ils accordent des aides d'État, les pouvoirs publics devraient s'appuyer sur l'expertise du secteur privé et tirer parti des possibilités de co-investissement avec des investisseurs privés (OCDE, 2020d). Quant aux mesures globales d'assainissement des bilans, comme la suppression des incitations en faveur du retrait de capitaux propres au moyen d'une réduction ou d'une élimination de la fiscalité des PME sur les bénéfices non distribués, elles peuvent présenter un autre avantage : celui de ne pas faire peser de risque sur la concurrence.

L'émergence de géants européens d'envergure mondiale dans les secteurs de haute technologie serait un résultat positif des politiques industrielles proconcurrentielles présentées dans la section précédente consacrée à l'innovation. En revanche, promouvoir l'apparition de « champions européens » par une application laxiste du droit de la concurrence, en particulier dans le domaine des fusions, présente de nombreux inconvénients, tout comme les politiques industrielles traditionnelles visant à créer ou à soutenir des champions nationaux. En effet, il est très difficile, voire impossible, de repérer un champion sur la base de critères économiques objectifs et l'exercice pourrait permettre à des intérêts particuliers d'orienter le choix des entreprises à soutenir (Heim et Midões, 2019). Protéger les entreprises en place soulève des risques de laxisme et de captation réglementaires et pourrait aggraver la corruption (OCDE, 2018b). En outre, la promotion de champions serait de nature à exacerber les disparités régionales en Europe : il s'agirait probablement d'entreprises provenant d'États membres à la fois grands et prospères et plus précisément des régions riches de ces États, qui se développeraient au détriment des consommateurs du reste de l'Union (Jenny et Neven, 2019).

En tout état de cause, la politique européenne de la concurrence a rarement empêché les entreprises de gagner en taille et en efficience par le biais de fusions. La plupart des projets de fusions ont été acceptés et certains ont donné naissance à des champions européens. Dans moins de 3 % des opérations de fusion notifiées à la Commission entre 2010 et 2018, la fusion a été interdite ou la notification a été retirée (Jean et al., 2019). Cette écrasante majorité d'autorisations vaut également pour les notifications déposées par de grandes entreprises européennes, bien que dans ces cas, la Commission impose plus souvent des mesures correctives (Helm et Midões, 2019).

Dans certains domaines, il est sans doute approprié de durcir, et non d'assouplir, l'application du droit de la concurrence, comme dans le cas des « acquisitions prédatrices ». Ces dernières désignent improprement les opérations par lesquelles de grandes entreprises achètent des entreprises rivales plus petites de façon à étouffer la concurrence dans l'œuf. De cette façon, l'entreprise acquéreuse peut par exemple mettre fin à un projet innovant à l'état embryonnaire, qui aurait pu supplanter certains de ses produits, stratégie préventive que l'on retrouve notamment dans le secteur des produits pharmaceutiques (Cunningham *et al.*, 2018 ; OCDE, 2020e). Dans le secteur du numérique, l'innovation produite par l'entreprise cible est rarement éliminée, mais une acquisition prédatrice est toujours susceptible d'entraîner d'effets anticoncurrentiels. Ainsi, l'intégration de l'entreprise cible dans la plateforme ou l'écosystème de l'entreprise acquéreuse peut accroître les obstacles à l'entrée, en facilitant la fidélisation des utilisateurs (Crémer et al., 2019). Ces acquisitions échappent souvent au contrôle des concentrations par la Commission en raison du faible chiffre d'affaires des start-ups achetées, bien inférieur au seuil de notification.

Plusieurs solutions permettraient de faire entrer davantage d'acquisitions prédatrices dans le périmètre d'examen des autorités de la concurrence, mais elles présentent toutes des inconvénients. Étant donné que les entreprises historiques déboursent parfois des sommes considérables pour acheter des start-ups prometteuses, il serait possible de compléter les seuils de chiffre d'affaires par des seuils de valeur de transaction, comme l'Allemagne et l'Autriche l'ont fait récemment. Cependant, il n'est pas facile de déterminer le niveau du seuil : s'il est trop haut, nombre d'acquisitions prédatrices risquent de ne pas être examinées (comme avancé par Cunningham et al., 2018, dans le cas du secteur pharmaceutique), s'il est trop faible, le nombre de cas à examiner devient trop élevé. Par ailleurs, les entreprises peuvent fausser la valeur des transactions (Jean et al., 2019). Il serait également possible de prévoir un contrôle *ex post* des fusions, comme c'est le cas dans plusieurs pays de l'OCDE, dont les États-Unis (OCDE, 2016), mais cette solution entraînerait une incertitude juridique et poserait de sérieux problèmes pratiques s'il fallait annuler une fusion achevée ou appliquer des mesures correctives structurelles en particulier après un certain laps de temps. Pour identifier les transactions inférieures aux seuils nationaux, déjà établis par la Commission, une autre possibilité consiste à recourir plus largement aux signalements en amont à la Commission.

L'essor du numérique soulève également des défis pour la politique de la concurrence, car il va souvent de pair avec des caractéristiques de marché qui favorisent structurellement une concurrence faible ou qui compromettent la concurrence. Certaines caractéristiques, telles que des effets de réseau et d'échelle importants, un phénomène de captivité des consommateurs ou des difficultés d'accès aux données, qui sont particulièrement présentes sur les marchés numériques, peuvent conduire à des problèmes de concurrence structurels que les instruments actuels de la politique de la concurrence peuvent difficilement combattre, dans la mesure où ces situations ne mettent pas nécessairement en jeu des fusions, des accords anticoncurrentiels ou des abus de position dominante. La Commission a donc réfléchi à la nécessité de créer un nouvel instrument de concurrence, qui permettrait d'appliquer des mesures correctives comportementales ou structurelles pour remédier à ces problèmes de concurrence structurels, dans le secteur numérique, entre autres (Commission européenne, 2020c). Dans certaines juridictions, des sanctions peuvent être appliquées sans fusion ou pratique litigieuse préalable ; c'est notamment le cas au Royaume-Uni à l'issue d'enquêtes de marché (OCDE, 2015b), mais aussi en Grèce et en Roumanie.

L'adoption d'une réglementation *ex ante* des plateformes numériques peut venir compléter la création du nouvel instrument de concurrence. En décembre 2020, la Commission a présenté un projet de législation sur les marchés numériques (Digital Markets Act) conçu dans cette optique. Ce projet allie les éléments de la consultation lancée par la Commission sur la réglementation *ex ante* des grandes plateformes numériques et les travaux sur un nouvel instrument de concurrence. La Commission a estimé qu'il était nécessaire de réglementer davantage le secteur numérique, où elle considère que les problèmes de contestabilité et d'équité revêtent un caractère urgent et pressant du point de vue du marché intérieur. Le projet de législation sur les marchés numériques vise à empêcher des plateformes numériques agissant en qualité de contrôleur d'accès de se livrer, vis-à-vis des utilisateurs finaux ou des entreprises, à des pratiques qui sont contraires à l'équité ou qui limitent la contestabilité du marché, ainsi qu'à faciliter la montée en puissance de plateformes plus petites. Par exemple, selon ce projet, les entreprises qui utilisent de grandes plateformes doivent être autorisées à faire de la publicité pour leurs produits et à vendre ces derniers ailleurs. Les contrôleurs d'accès qui ne se conformeraient pas à ces règles risquent de lourdes amendes et, en cas de violation systématique, pourraient aussi devoir prendre d'autres mesures correctives. Une réglementation en ce sens accroîtrait l'intensité de la concurrence sur les marchés numériques et plus généralement les incitations des entreprises à investir dans des outils et des activités numériques.

Le récent projet de règlement de la Commission sur les subventions étrangères ne se limite pas aux opérations de concentration susmentionnées, mais vise à lutter contre les effets de distorsion causés au sein du marché unique par ce type de subventions dans toutes les situations de marché. Il est donc

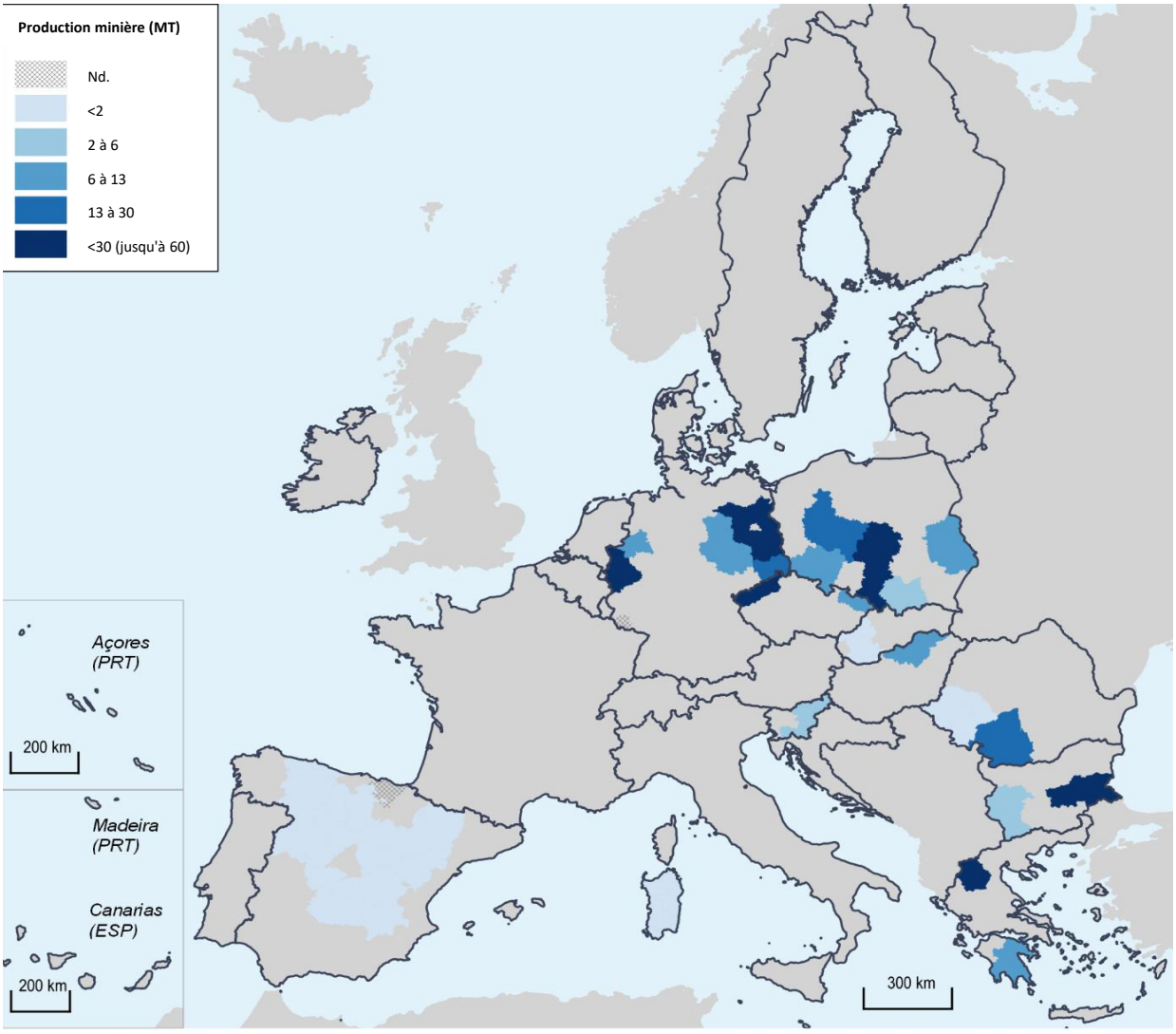
proposé que la Commission soit habilitée à ouvrir des enquêtes sur le marché. D'après le dispositif, l'entreprise qui reçoit une subvention serait soumise à des mesures réparatrices ou pourrait offrir des engagements si l'autorité compétente juge que la subvention entraîne une distorsion sans s'accompagner d'effets positifs compensateurs suffisants. Ces mesures et engagements prendraient la forme de mesures correctives structurelles ou comportementales (respectivement, cession de certains actifs ou interdiction d'un comportement spécifique, par exemple). S'agissant des opérations de concentration, l'obligation de notification *ex ante* s'appliquerait aussi aux offres soumises dans le cadre de marchés publics atteignant certains seuils. Il est important d'éviter que des entreprises qui reçoivent un soutien public bénéficient d'avantages indus par rapport à leurs concurrents (OCDE, 2012). Dans le même temps, il convient de veiller à ne pas utiliser ce cadre comme un outil protectionniste qui atténuerait la concurrence sur le marché intérieur.

L'atténuation du changement climatique implique une reconversion de la production dans certaines régions

La réalisation de l'objectif de neutralité carbone en 2050 va accentuer les défis qui se posent en termes de transition industrielle, notamment pour les régions qui dépendent tout particulièrement des secteurs à forte teneur en carbone. Au niveau national ou à l'échelle de l'UE, les effets nets d'un relèvement du prix du carbone sur l'emploi pourraient être relativement limités (Chateau *et al.*, 2018), les emplois créés dans des entreprises plus vertes, y compris dans la construction et les services, pouvant alors compenser les pertes d'emplois dans l'industrie minière et les secteurs à forte intensité de carbone (Commission européenne, 2019a). Toutefois, ces derniers étant généralement concentrés sur le plan géographique (OCDE, 2012), leur démantèlement progressif pourrait ouvrir la voie à des licenciements massifs dans certaines régions (graphique 2.14).

Graphique 2.14. Dans l'UE, l'industrie houillère est concentrée sur le plan géographique

Production annuelle des mines de charbon, agrégée au niveau NUTS-2 (2015)



Source : Alves Dias, P., Kanellopoulos, K., Medarac, H., et al. (2018), EU coal regions: opportunities and challenges ahead, EUR 29292 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2760/064809

Il est apparu que des stratégies de transition plus résilientes s'accompagnaient d'un plus large consensus, parmi les parties prenantes, sur la nécessité de démanteler progressivement certains secteurs (Campbell et Coenen, 2017). De plus, les plans de transition à long terme pourraient faciliter la gestion des actifs échoués grâce à une intervention précoce des pouvoirs publics. Les politiques régionales de décarbonation devraient donc reposer sur des plans détaillés de transition à long terme, conformes à des stratégies de développement plus générales. Ces plans exigent une coordination entre les différents niveaux de l'administration et les partenaires sociaux devraient y être associés.

Il est essentiel d'adopter des politiques régionales en faveur de l'innovation et de la participation du secteur privé pour pouvoir redéployer avec succès le capital vers des actifs et des infrastructures neutres en carbone. Les données empiriques mettent en évidence les effets positifs des aides financières directes destinées à la R-D, au niveau national et régional, sur les extrants de l'innovation des entreprises (Howell, 2017 ; Busom et al., 2014 ; Westmore, 2013). Le soutien à l'innovation peut jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la spécialisation des régions (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Amélioration de la production dans les anciennes régions houillères : le cas du Limbourg

Le Limbourg, région du sud des Pays-Bas ayant une frontière commune avec l'Allemagne et la Belgique, était un important bassin houiller en Europe. La fermeture des mines de charbon au début des années 1970 a conduit à un chômage élevé et déclenché un long processus de restructuration économique qui a fini par être couronné de succès.

À la fin des années 1970, le Limbourg enregistrait le plus fort taux de chômage des Pays-Bas (OCDE, 1980). Grâce aux aides publiques octroyées à la région, les pouvoirs publics y ont relocalisé une partie de leurs services, et, plus important encore, ils se sont employés à stimuler le développement de nouvelles industries. Aujourd'hui, la spécialisation régionale repose largement sur les soins de santé, le commerce et la logistique, les secteurs manufacturiers à haute technologie et l'agriculture. Le Limbourg représente environ 6.5 % de la population néerlandaise et 5.7 % du PIB du pays (données de 2018) ; en termes de PIB par habitant, il se classe sixième sur les 12 régions néerlandaises de niveau TL2, et enregistre le deuxième taux de croissance le plus élevé depuis 2000.

La promotion de l'innovation a longtemps constitué un pilier de la politique de développement régional du Limbourg. Depuis les années 1990, le Limbourg favorise le transfert de connaissances et la collaboration entre les PME et les instituts de recherche, et a notamment fait œuvre de pionnier en utilisant les chèques innovation dès 1997 (OCDE, 2019b). En s'appuyant sur son histoire minière, la région est aussi devenue une plaque tournante de la recherche sur les nouvelles énergies. Elle accueille aujourd'hui l'un des plus importants systèmes de chauffage urbain géothermique utilisant les eaux des mines dans le monde (Alves Dias et al., 2018).

Outre une coopération transfrontalière de longue date avec les régions belges et allemandes voisines, le Limbourg participe aussi activement à des projets interrégionaux avec ses homologues européens dans une optique de partage des connaissances et d'innovation. Certains de ces projets se sont concentrés sur les grands secteurs économiques du Limbourg, comme l'agro-alimentaire et les technologies médicales.

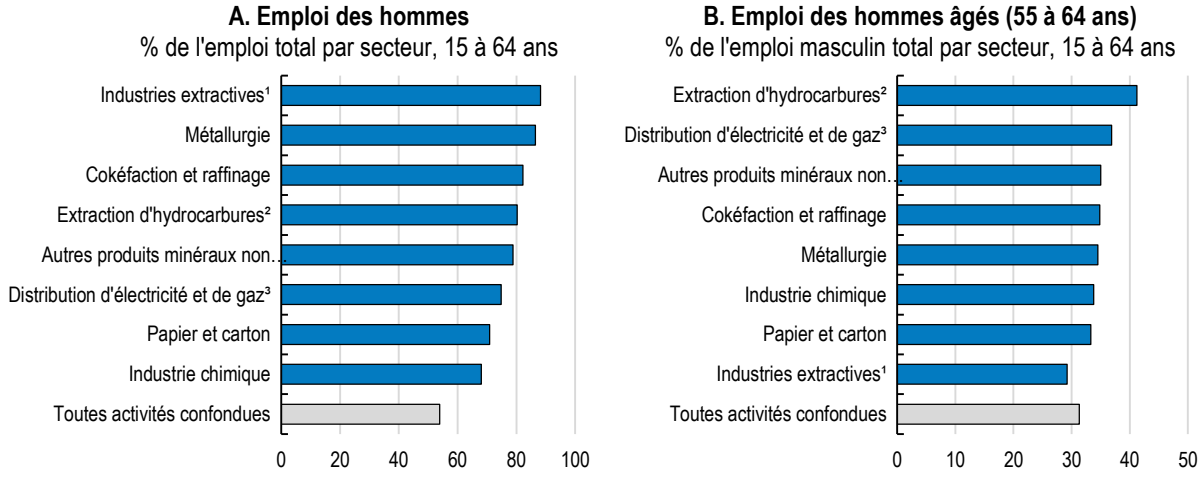
La décarbonation nécessitera une réaffectation majeure de la main-d'œuvre entre les secteurs (Commission européenne, 2019a) et influe sur les palettes de compétences requises sur les marchés locaux du travail. Pour la grande majorité des emplois verts, l'expérience montre qu'une amélioration relativement limitée des compétences existantes s'impose (Eurofound, 2014) : les travailleurs des secteurs à forte intensité carbone en déclin possèdent déjà, selon toute probabilité, des compétences intéressantes pour des activités plus modernes, qui devraient être identifiées et validées de manière appropriée. Toutefois, ces travailleurs sont souvent mal préparés pour repérer d'autres perspectives de carrière, et pourront donc bénéficier d'une aide à la recherche d'emploi et de formations adaptées aux besoins en compétences des employeurs de la région (OCDE, 2015c ; OCDE, 2015d ; OCDE, 2017c). Parallèlement, des profils d'emploi complètement nouveaux liés à des produits et services inédits et à des méthodes de production ou modèles économiques nouveaux feront leur apparition dans certains domaines, nécessitant souvent un degré élevé d'actualisation ou de recyclage des compétences (Commission européenne, 2019a ; Bowen et Hancké, 2019).

Certaines catégories de travailleurs ayant perdu leur emploi devront bénéficier d'un soutien ciblé de la part des pouvoirs publics, notamment dans les régions moins diversifiées, où il sera plus difficile de créer des emplois verts. En particulier, les hommes âgés sont surreprésentés dans les industries à forte intensité de carbone et extractives (graphique 2.15). Ces travailleurs connaissent de sérieuses difficultés sur le plan du retour à l'emploi en raison des systèmes de rémunération à l'ancienneté, de l'alourdissement du coût de l'assurance maladie et, souvent, d'une formation scolaire sommaire et de compétences numériques insuffisantes.

Différents instruments d'action publique peuvent être utilisée pour soutenir les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi. Les subventions salariales en fonction de l'âge ou les réductions de l'impôt frappant l'emploi, mises en place dans plusieurs pays, contribuent à réduire les coûts de main-d'œuvre. De plus, les dispositifs de formation devraient comporter d'importants volets en cours d'emploi, car on a observé que les taux de réussite des programmes de reconversion autonomes étaient moins élevés (Sartor, 2018). Des campagnes de sensibilisation ciblées pourraient venir compléter ces mesures en contribuant à effacer l'image négative des travailleurs vieillissants (Cedefop, 2015). Certains travailleurs ayant perdu leur emploi qui sont moins formés et qui approchent de l'âge de la retraite peuvent, en outre, avoir besoin de filets de protection sociale spécifiques, et notamment de passerelles vers la retraite anticipée ou d'autres versements au titre de l'aide sociale (Banque mondiale, 2018).

Graphique 2.15. Les hommes sont surreprésentés dans les secteurs à forte intensité de carbone, notamment à un âge avancé

2019, UE27



Note : 1. À l'exclusion de l'extraction d'hydrocarbure. 2. Extraction d'hydrocarbure. 3. Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné.
Source : Eurostat (2021), « Emploi par sexe, âge et activité économique détaillée », Base de données Eurostat.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277724

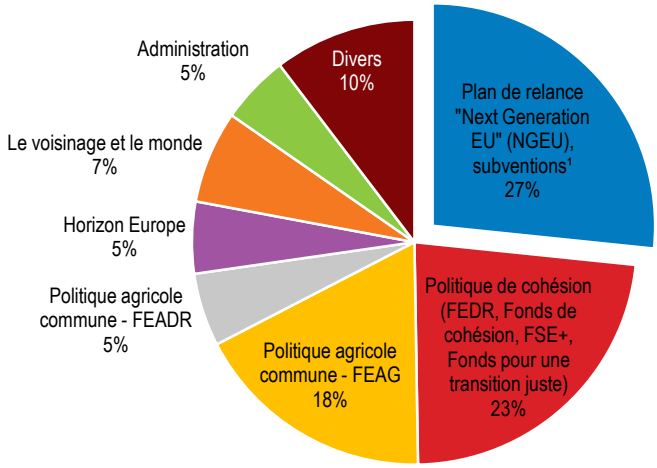
La politique de cohésion constitue un instrument utile pour relever ces défis. En particulier, le nouveau Fonds pour une transition juste (doté de 17.5 milliards EUR, dont 10 proviennent du plan de relance de l'UE) a spécifiquement vocation à atténuer les conséquences socio-économiques de la décarbonation dans les régions les plus affectées. Les pays doivent préparer, pour les régions qui remplissent les conditions requises, des plans présentant une stratégie de transition à long terme, des mécanismes de gouvernance et les priorités envisagées pour le financement, en prévoyant notamment des possibilités de reconversion ou de réhabilitation de l'environnement et des investissements en faveur de nouvelles activités. L'accent mis sur les plans régionaux ad hoc à long terme est le bienvenu.

Faire un usage plus efficient du budget de l'UE pour favoriser la convergence régionale

Le budget de l'UE est un moyen d'action essentiel pour favoriser la croissance et la convergence des régions. Ses deux principaux postes de dépenses, la politique de cohésion et la Politique agricole commune (PAC), visent explicitement à assurer un développement territorial équilibré. Cette année et les suivantes, le budget de l'UE 2021-27 sera complété par des subventions provenant de Next Generation EU, dont les objectifs et les enveloppes globales sont dans l'ensemble similaires à ceux de la politique de cohésion (graphique 2.16).

Graphique 2.16. Les politiques revêtant une dimension territoriale représentent l'essentiel du budget de l'UE

Budget de l'UE 2021-27, prix de 2018, UE27, pour cent



Note : Les subventions accordées dans le cadre de Next Generation EU (NGEU) couvrent les fonds alloués à Horizon Europe, au fonds InvestEU, au titre de REACT EU et de la facilité pour la reprise et la résilience, à rescEU, au FEADR et au Fonds pour une transition juste et excluent les prêts octroyés dans le cadre de NGEU.
Source : Commission européenne : CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-27.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277743

Les politiques en faveur d'un développement territorial équilibré revêtent en général une dimension redistributive, en concentrant les dépenses sur les pays et les régions les moins favorisés. C'est le cas de la politique de cohésion, dont les trois quarts des ressources sont alloués à des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (encadré 2.4), même si une concentration encore plus marquée serait la bienvenue, comme indiqué dans l'Étude économique de l'UE publiée par l'OCDE en 2018. On observe également une forte redistribution dans l'allocation des subventions accordées dans le cadre de NGEU, dans lequel le taux de chômage et les répercussions de la pandémie jouent un rôle important aux côtés du PIB par habitant. En revanche, la répartition des dépenses au titre de la PAC repose encore dans une large mesure sur des droits historiques, ce qui explique une grande inertie et une redistribution bien moindre entre les pays. La plupart des dépenses continuent de se matérialiser par des paiements aux producteurs dans des zones relativement prospères où bien souvent, comme on le verra plus loin, ces paiements ne sont plus nécessaires. Réduire progressivement ces dépenses tout en préservant le soutien de la PAC pour accroître la productivité dans les régions rurales les plus pauvres permettrait de libérer des ressources budgétaires en faveur d'autres domaines, comme l'innovation.

S'il est utile et nécessaire de concentrer les dépenses dans les zones les moins prospères, les politiques destinées à réduire les déséquilibres territoriaux devraient être intensifiées pour aller au-delà de la redistribution et promouvoir activement la transformation structurelle. Cela implique d'éviter de soutenir les entreprises ou les activités inefficientes, ce qui risquerait d'enraciner les divergences structurelles. Ainsi, si elle favorise les entreprises historiques locales en octroyant des subventions ou des marchés publics, la politique de cohésion pourrait finir par brider l'innovation et la réaffectation des ressources de nature à améliorer la productivité. De même, les subventions de la PAC destinées à certaines cultures pourraient empêcher toute réorientation vers celles dont la productivité est plus élevée. La présente section analyse les moyens permettant d'accroître l'efficience de la politique de cohésion et de la PAC afin de soutenir les stratégies régionales d'amélioration de la production. Le débat sur la politique de cohésion s'applique aussi largement au plan de relance de l'UE, qui dans certains cas, vient directement compléter les financements relevant de cette politique.

Encadré 2.4. Les outils budgétaires de l'UE destinés à favoriser un développement territorial équilibré et leur répartition

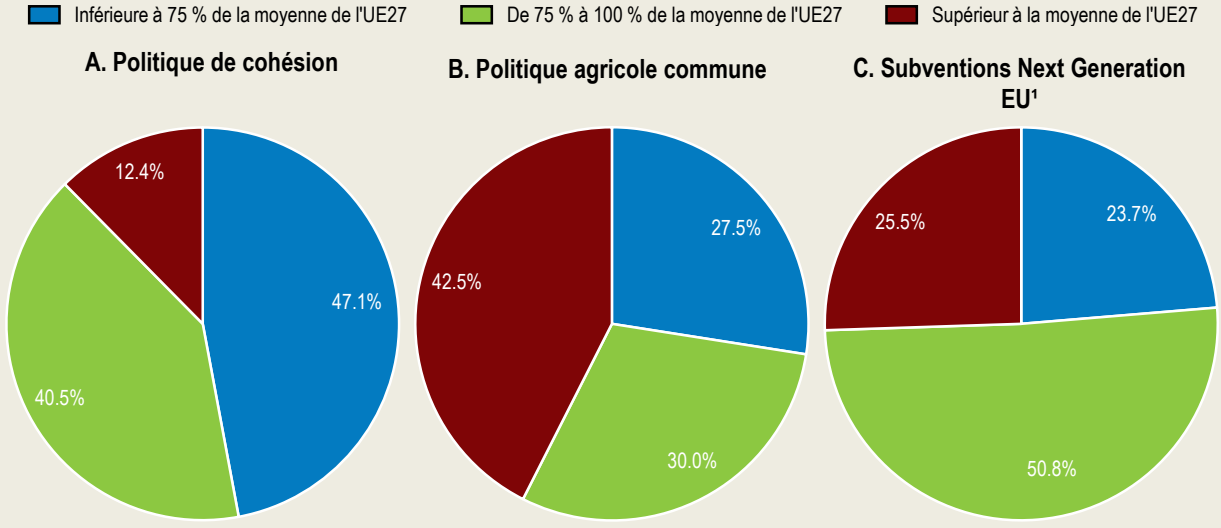
La politique de cohésion est la principale politique d'investissement de l'UE, qui vise à réduire les disparités régionales en soutenant la transformation structurelle et le développement durable dans les régions les moins favorisées. Représenta environ 30 % du budget de l'UE, la politique de cohésion finance un large éventail d'investissements, notamment dans les secteurs du transport, de l'énergie et des infrastructures numériques, de l'innovation, de la décarbonation, de la compétitivité des PME, de l'éducation et de l'inclusion sociale. La prospérité relative des pays et des régions, principalement mesurée par le PIB par habitant, est le principal critère de répartition des financements, ce qui confère à cette politique une forte dimension redistributive (graphique 2.17).

Les objectifs de la Politique agricole commune (PAC) consistent notamment à garantir la sécurité alimentaire et à assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs, en renforçant la protection de l'environnement et l'action climatique et en densifiant le tissu socio-économique des zones rurales (Commission européenne, 2018). La PAC repose sur deux piliers. Le premier (qui représente environ les trois quarts du financement total) finance les paiements directs aux agriculteurs et, dans une bien moindre proportion, les mesures d'intervention sur les marchés (comme l'aide au stockage privé) dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Le second finance les plans de développement rural, qui peuvent soutenir de multiples domaines de l'action publique, comme l'innovation, la compétitivité de l'agriculture, la protection de l'environnement, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales. Les critères de répartition des financements sont complexes et témoignent encore d'un effet d'héritage, comme le fait qu'une partie des paiements actuels étaient à l'origine destinés à compenser les réductions du soutien des prix pour certaines productions (soutien qui avait tendance à bénéficier principalement aux pays prospères). En conséquence, les pays affichant un PIB par habitant supérieur à la moyenne reçoivent une part considérable des financements (graphique 2.17), même si ceux qui sont alloués aux États membres les plus pauvres sont généralement plus élevés en pourcentage du PIB.

Next Generation EU (NGEU) est un programme de relance destiné à soutenir la reprise postérieure à la pandémie grâce à l'investissement et aux réformes (on trouvera de plus amples informations à l'encadré 1.5 du chapitre 1). Comparativement à la politique de cohésion, les critères de répartition des subventions NGEU donnent plus de poids au taux de chômage relatif et aux effets à court terme de la pandémie sur le PIB, ce qui a tendance à avantager les pays du Sud de l'UE comme l'Espagne et l'Italie (graphique 2.17).

Graphique 2.17. Les outils budgétaires de l'UE diffèrent par leur niveau de redistribution

Part des financements 2021-27 alloués aux pays affichant différents niveaux de PIB par habitant



Note : Les niveaux nationaux de prospérité sont fondés sur le PIB par habitant de 2018 (en USD constants de 2015 constant USD PPPs) rapporté à la moyenne de l'UE. 1. Les subventions Next Generation EU comprennent les financements alloués au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, de REACT EU pour 2021 et du Fonds pour la transition juste.

Source : OCDE (2020), calculs de l'OCDE basés sur des données extraites des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277762

Vers une politique de cohésion plus efficace

Les données empiriques relatives aux effets de la politique de cohésion sur la croissance du PIB ne sont que légèrement encourageantes, et donnent à penser qu'il est tout à fait possible d'accroître l'efficacité de cette politique. La plupart des études économétriques ont révélé des effets positifs, bien que modérés, mais certaines analyses ont mis en évidence des effets négligeables voire négatifs (Pienkowski et Berkowitz, 2015). Outre des différences d'échantillons, de sources de données ou de méthodologies d'estimation, ces résultats empiriques contradictoires sont également dus à la forte hétérogénéité de la politique de cohésion, en termes de types d'interventions (soutien aux infrastructures, à la formation ou aux investissements des entreprises, par exemple) et du contexte de la mise en œuvre (Bachtrogler et al., 2020). Ce contexte correspond aux caractéristiques territoriales des régions bénéficiaires, qui diffèrent par leur prospérité, leur structure sectorielle, leur capital humain ou leur qualité institutionnelle.

Ces dernières années, la qualité institutionnelle a été de plus en plus reconnue comme un important déterminant de l'efficacité de la politique de cohésion. En Europe, les aspects institutionnels comme l'état de droit, le niveau de corruption et la qualité de l'administration varient sensiblement entre les pays, mais aussi entre les régions d'un même pays (Charron et al., 2019). Plusieurs études ont montré que la qualité de l'administration et la capacité administrative jouent un rôle essentiel dans l'utilisation efficiente des fonds de cohésion de l'UE, dans des domaines d'intervention spécifiques, comme les infrastructures de transport (Crescenzi *et al.*, 2016), ou d'une manière générale (OCDE, 2019d ; Darvas *et al.*, 2019). En effet, au-delà d'un certain seuil de financement reçu par habitant au titre de la cohésion, l'amélioration de la qualité de l'administration constitue un levier de développement nettement plus efficace qu'un surcroît d'investissements publics (Rodriguez-Pose et Garcilazo, 2015). La présente section propose des réformes concernant plusieurs aspects de la mise en œuvre de la politique de cohésion pour lesquels la capacité administrative est particulièrement importante.

Améliorer la répartition des financements grâce à une amélioration de la sélection des projets et de la passation des marchés publics

Même si on ne dispose pas de données complètes sur les procédures de sélection des projets, certains éléments portent à croire qu'il serait possible de rendre ces procédures plus concurrentielles. Les projets sont souvent sélectionnés selon le principe « premier arrivé, premier servi » et une attention accrue pourrait être portée aux indicateurs mesurant leur contribution ultime à la réalisation des objectifs du développement régional (Cour des comptes européennes, 2018a) – comme les indicateurs de l'employabilité des stagiaires, plutôt que les heures de formation. Les États membres, qui sont pleinement responsables de la sélection des projets, devraient évoluer vers des procédures de sélection prévoyant une comparaison des propositions de projets axée sur les résultats (Cour des comptes européenne, 2018a). Les données sur les programmes destinés à favoriser l'innovation donnent à penser que seules les subventions accordées via une procédure de mise en concurrence génèrent des effets positifs (Crescenzi et al., 2018).

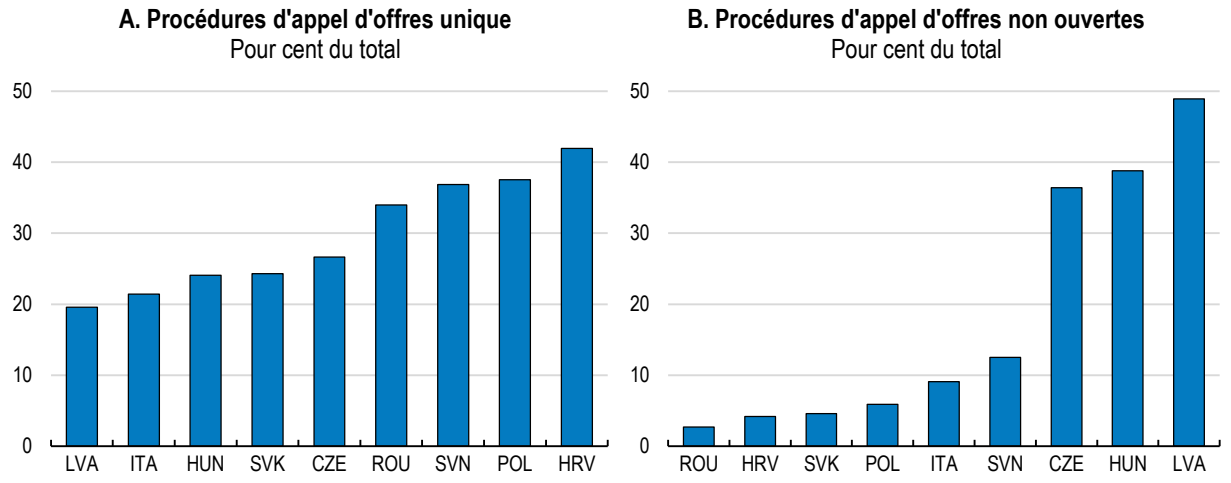
L'amélioration de la sélection des projets passe par un renforcement des capacités des organismes chargés de gérer les programmes de la politique de cohésion. L'aversion au risque, qui incite ces organismes à gérer les financements en fonction de l'expérience passée, ou le fait de privilégier l'absorption des financements en temps voulu par rapport à la qualité de leur répartition, peut constituer un obstacle à la sélection de projets innovants (OCDE, 2020f). Au lieu de quoi, conformément aux réglementations en matière de cohésion, les organismes doivent élaborer une approche plus stratégique de la mise en œuvre des programmes, en fixant des priorités d'investissement parfaitement adaptées aux besoins du développement régional (OCDE, 2014 ; OCDE, 2020f) et en sélectionnant les projets en conséquence. De plus, il est possible d'allonger la liste des demandeurs en dialoguant avec les bénéficiaires potentiels, en les aidant à remédier aux lacunes dans les capacités et en s'assurant que les appels à projets correspondent à leur capacité de réaction. Les propositions de projets émanent souvent d'entreprises plus importantes et plus productives (Benkovskis et al., 2018), qui sont généralement peu nombreuses dans les régions plus pauvres et peuvent donc être confrontées à une concurrence limitée dans l'accès aux financements relevant de la politique de cohésion.

Dans l'UE, la passation des marchés publics est, dans la pratique, souvent compromise par une mise en concurrence et une transparence médiocres (Fazekas, 2017), ce qui peut grandement nuire à l'efficience de la politique de cohésion, près de la moitié de ses financements étant accordée par ce biais (Fazekas, 2019). Les éléments disponibles laissent apparaître une forte prévalence des procédures d'appel d'offres avec un seul soumissionnaire dans les projets cofinancés par la politique de cohérence : au sein d'un échantillon de dix pays réunissant la plupart des principaux bénéficiaires des fonds de cohésion (Fazekas, 2019), la part des marchés comptant un seul soumissionnaire était souvent élevée (graphique 2.18, partie A). De plus, des appels d'offres restreints (par exemple les procédures négociées sans appel à soumissions) sont souvent utilisés (graphique 2.18, partie B), ce qui peut se justifier dans certains cas (généralement peu nombreux), mais peut aussi être un moyen de limiter la concurrence. Les indicateurs se rapportant aux marchés publics en général, concernant ou non des financements relevant de la cohésion, témoignent d'une situation globalement similaire, sans signes d'amélioration cohérents dans le temps (Commission européenne, 2019c).

Sans surprise, une faible concurrence est souvent associée à l'attribution de marchés à des fournisseurs exerçant dans le même pays, voire la même région. Bien que la segmentation soit plus prononcée le long des frontières nationales, les effets des frontières régionales sont également marqués à l'intérieur des pays (Herz et Varela-Irimia, 2017). Cette situation pourrait s'expliquer par les spécificités locales de certains projets, mais aussi par un comportement routinier de la part d'autorités contractantes peu enclines à prendre des risques, voire, pire encore, par une volonté de favoriser les fournisseurs locaux, souvent considérée comme une forme de politique industrielle préjudiciable (OCDE, 2018b). Dans certains cas, la

passation de marchés publics sans mise en concurrence s'accompagne aussi souvent de fraude et de corruption (Cour européenne des comptes, 2015).

Graphique 2.18. Dans le cadre de la politique de cohésion, la passation des marchés publics pourrait être plus concurrentielle et plus transparente



Note : 1. Marchés attribués à l'issue de procédures dans le cadre desquelles une seule offre a été soumise. 2. Les appels d'offres fermés comprennent les procédures restreintes, négociées et concurrentielles, dans lesquelles le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de communiquer le dossier d'appel d'offres à toutes les personnes intéressées.

Source : Fazekas, M. (2019), « Single bidding and non-competitive tendering procedures in EU co-funded projects », Rapport à la Commission européenne, Bruxelles.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277781

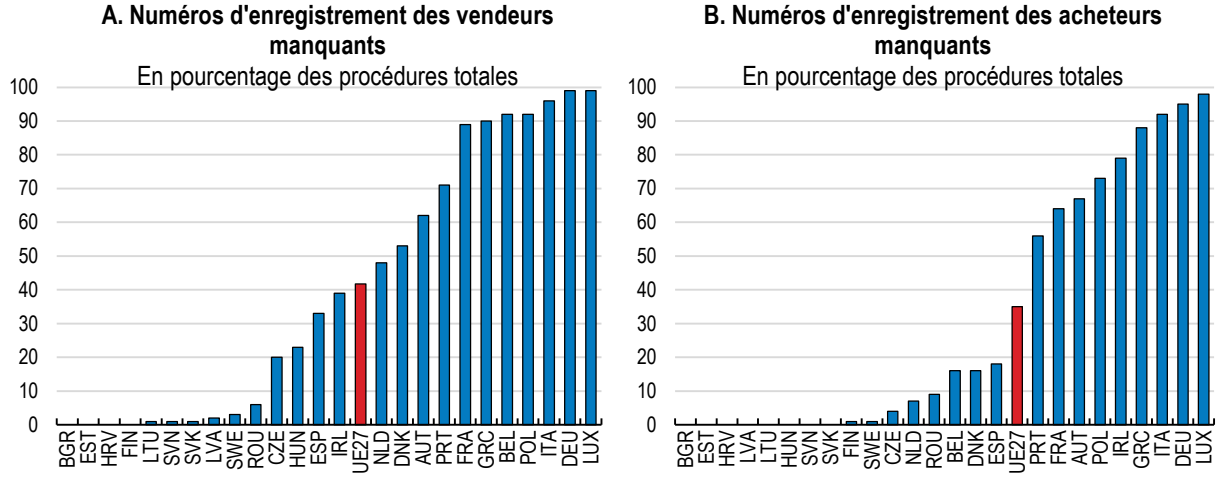
Le renforcement de la centralisation de la passation des marchés publics, au niveau national, régional ou sectoriel, constitue un moyen prometteur de résoudre les problèmes ci-dessus. En recourant davantage à des centrales d'achat, ainsi qu'à des outils comme des accords-cadres garantissant l'homogénéité des biens, les pays et les régions peuvent rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et réaliser des économies substantielles (OCDE, 2015e ; Fazekas, 2017). En Italie, avant la réforme de la centralisation mise en œuvre dans le sillage de la crise de la zone euro, on observait une forte variation du prix de biens et de services identiques ; la réforme a permis de réduire cette variation tout en faisant baisser le prix moyen. Il convient également de développer les achats groupés pour les acheteurs de taille restreinte, comme les municipalités. En outre, aller au-delà du prix comme critère principal d'attribution des marchés et donner plus de poids à la qualité et à l'innovation sont deux axes de réforme qui pourraient rendre les marchés publics plus concurrentiels et améliorer leur contribution au développement régional. Le coup de pouce donné du côté de la demande à l'innovation et à la montée en qualité des fournisseurs par les marchés publics a également toute sa pertinence du point de vue de l'efficacité de la politique de cohésion.

L'amélioration de la mise en concurrence et de la transparence des procédures passe également par une professionnalisation accrue des acheteurs publics. Dans les marchés publics, la capacité administrative reste insuffisante (OCDE, 2019e), et la situation pourrait être plus grave au niveau infranational, ce qui pèse sur l'efficience et peut être source d'inobservation involontaire des règles applicables. Des séances de formation régulières, des normes d'intégrité rigoureuses et des perspectives professionnelles intéressantes s'imposent donc pour les acheteurs publics (OCDE, 2015e). Dans cette veine, la Commission a adopté une recommandation sur la professionnalisation des marchés publics (2017) et conçu un outil, ProcurCompEU, cadre européen de compétences destinés aux acheteurs publics. Parvenir à une concordance de vues sur des règles de passation des marchés publics souvent complexes exige un renforcement des capacités pour les personnes qui ne sont pas responsables des marchés publics, comme celles qui sont chargées de la gestion, du contrôle et de l'audit de la politique de cohésion.

Améliorer la définition et la mise en œuvre des contraintes statistiques relatives aux marchés publics permettrait aussi de renforcer la concurrence, la transparence et le respect des règles relatives aux marchés publics, notamment en maximisant les gains tirés de la passation électronique de ces marchés. En dépit des avancées réalisées dans ce domaine, comme l'obligation de soumettre les offres par voie électronique depuis octobre 2018, des lacunes notables demeurent au regard des normes de saisie et de publication des données. Ainsi, dans la base de données Tenders Electronic Daily (TED), où doivent être publiés tous les avis de marché dépassant un certain seuil, des informations apparemment simples, comme le numéro d'enregistrement des acheteurs et des vendeurs, font souvent défaut (graphique 2.19). Les bases de données nationales sur les marchés publics présentent également des lacunes importantes et qui plus est, se prêtent rarement à des comparaisons (Fazekas, 2017, 2019). Des données complètes et de qualité sont également essentielles pour l'efficacité des outils de détection des fraudes et d'extraction de données comme Arachne (Cour des comptes européenne, 2015). En 2021-27, la réglementation relative à la politique de cohésion va nécessiter une infrastructure robuste de recueil de données sur les marchés publics qui contribuera à améliorer la concurrence et la transparence.

Graphique 2.19. Les données figurant dans les procédures de passation des marchés publics sont souvent incomplètes

2019



Note : Proportion de procédures dans lesquelles le numéro d'enregistrement d'un vendeur (partie A), ou d'un acheteur (partie B) ne figurait pas.
Source : Commission européenne (2020), Single Market Scoreboard: Performance in Public Procurement, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

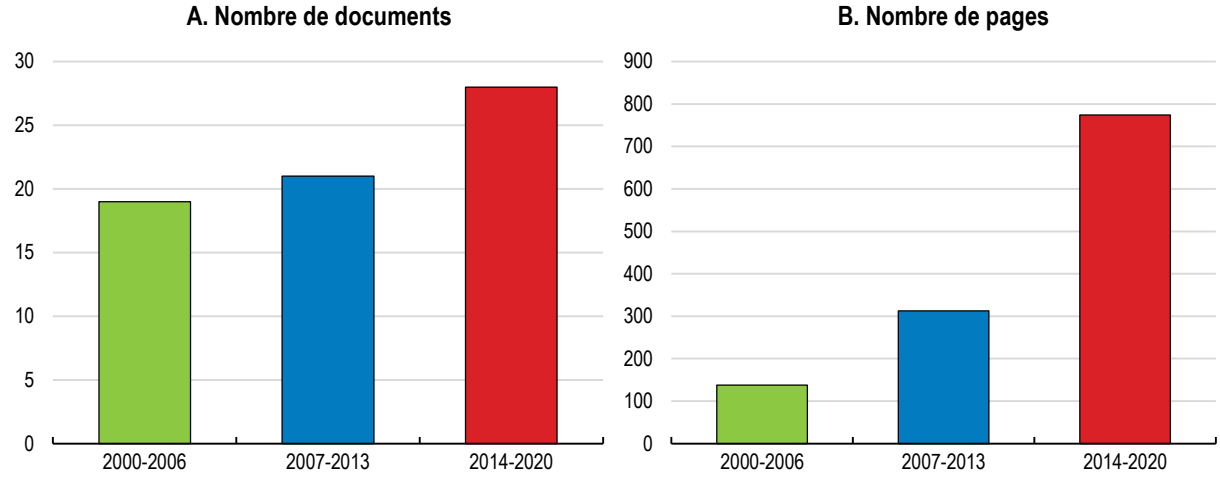
StatLink https://doi.org/10.1787/888934277800

Réduire la charge administrative

Une simplification de la politique de cohésion s'impose pour réduire la charge administrative à laquelle les PME et les collectivités locales peuvent avoir du mal à faire face. Cette charge dissuade souvent les auteurs des propositions de projet de demander des financements. Sur la période 2021-27, le cadre législatif tented'inverser la tendance à une complexité croissante (graphique 2.20). On note des progrès vers l'élaboration d'un règlement unique applicable à différents fonds, même si les règlements propres à chacun existent toujours. Un allègement des dispositions réglementaires, une rationalisation de la communication, un allègement des obligations déclaratives, une diminution du nombre de cas dans lesquels le même projet peut être audité par des autorités différentes, et un assouplissement des prescriptions en matière d'audit et de vérifications pour les projets considérés comme présentant un faible risque ont également eu lieu.

Graphique 2.20. La politique de cohésion est devenue plus complexe au fil du temps

Documents concernant les règlements de l'UE et les décisions de la Commission



Note : En avril 2018.

Source : Cour européenne des comptes (2018), Simplification de la mise en œuvre de la poliique de cohésion après 2020, document d'information, mai 2018, Bruxelles.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277819

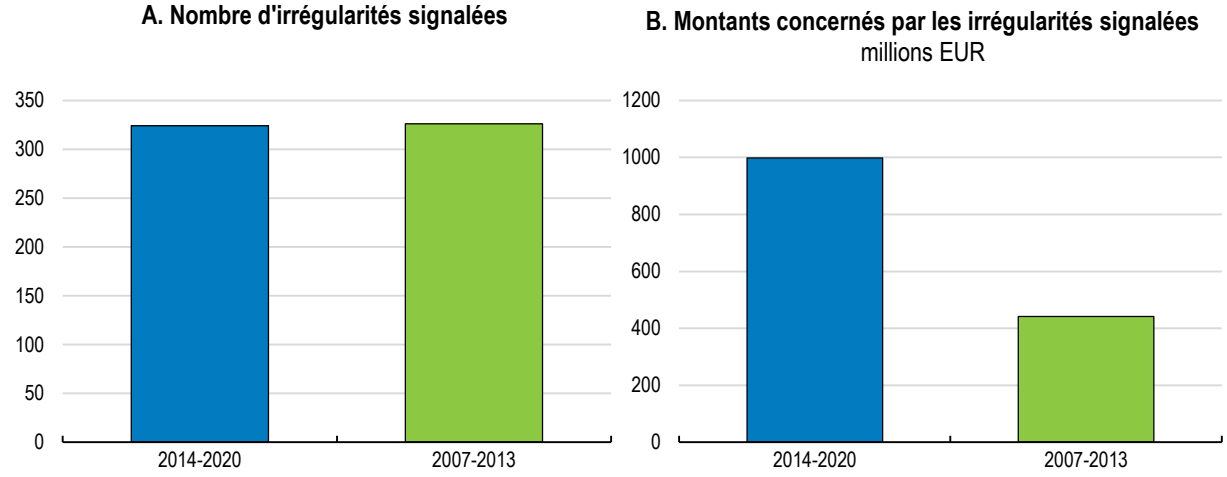
Les options de coûts simplifiés, selon lesquelles les subventions versées aux bénéficiaires prennent la forme de coûts unitaires ou de montants ou de taux forfaitaires, et non d'un remboursement des factures, contribuent efficacement à la réduction de la charge administrative (Cour européenne des comptes, 2018b). Elles peuvent aussi atténuer les problèmes de fraude et de corruption, les coûts facturés ne pouvant plus être exagérés. En 2014-20, le recours aux options de coûts simplifiés était encore modéré, et couvrait environ un tiers des budgets des programmes du Fonds social européen, mais seulement une part résiduelle dans le cas des autres fonds. De plus, leur utilisation a été plus marquée dans les régions plus développées (Brignani et Santin, 2018). Les dispositions législatives relatives à la politique de cohésion pour la période 2021-27 encouragent plus avant le recours aux options de coûts simplifiés et les rendent obligatoires pour un éventail plus large de projets de faible envergure, ce qui est opportun. Les pays devraient intensifier l'utilisation de ce type d'aide, ce qui impose d'effectuer les préparatifs administratifs nécessaires (par exemple en définissant les méthodes de calcul). Dans le même temps, il est important d'accroître encore la certitude juridique au regard de la compatibilité des options de coûts simplifiés avec les règles relatives aux marchés publics ou aux aides d'État.

Limiter la fraude et la corruption

À l'intérieur du budget de l'UE, la politique de cohésion est fortement marquée par la fraude. De 2013 à 2017, cette politique représentait 72 % des montants concernés par les irrégularités signalées comme frauduleuses dans l'ensemble des domaines d'action de l'UE, une proportion nettement plus élevée que sa part dans le budget de l'UE, soit un tiers (Cour européenne des comptes, 2019). Si l'on prend en compte un laps de temps similaire courant à partir du début de chaque période de programmation, les montants concernés par les irrégularités signalées comme frauduleuses ont progressé en 2014-20 par rapport à 2007-2013 (graphique 2.21), ce qui ne témoigne pas nécessairement d'une amplification de la fraude (la détection pourrait s'être améliorée), mais montre que le problème persiste.

Graphique 2.21. Les montants impliqués dans les irrégularités signalées comme frauduleuses ont augmenté

Par période de programmation, programmes de la politique de cohésion



Note : Par souci de comparabilité, les données relatives à chaque période de programmation portent sur un laps de temps similaire courant à partir du début de la période concernée.

Source : Commission européenne (2019), « Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure », Partie 2/3, accompagnant le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 31e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2019.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277838

En dépit du suivi et des contrôles exercés au niveau de l'UE et des pays, les fonds de l'UE pour la politique de cohésion pourraient, au final, se prêter davantage à la corruption et à la fraude que les fonds nationaux, en raison, notamment, d'un lien plus ténu entre la société civile, la fiscalité et les performances de l'action publique à l'échelle du pays (Fazekas et Tóth, 2016). Outre les autres coûts économiques et sociaux, la corruption et la fraude portant sur des financements au titre de la cohésion peuvent entraver le redéploiement des ressources en consolidant le pouvoir de marché d'entreprises historiques ayant des liens avec le monde politique. En effet, la corruption et la fraude pourraient expliquer en partie pourquoi les mêmes entreprises ont tendance à bénéficier tour à tour des financements relevant de la cohésion (Mungiu-Pippidi, 2020).

La lutte contre la fraude devrait être menée à plusieurs niveaux. Le respect de l'état de droit constitue une condition préalable fondamentale, qui appelle à faire appliquer la nouvelle possibilité de suspendre les dotations au titre du budget de l'UE ou de prendre d'autres mesures financières appropriées si les manquements visés à l'État de droit sont avérés (voir le chapitre 1). Sur un plan plus opérationnel, les mesures de prévention et de détection, comme les activités de contrôle en fonction du risque, devraient être renforcées pour dissuader les fraudeurs avant qu'ils n'agissent et éviter la mise en place d'un modèle du « recouvrement des indus » (OCDE, 2019f). Pour ce faire, il est essentiel de collecter et d'analyser systématiquement les données. En 2013, la Commission a mis à la disposition des pays un outil de calcul du risque fondé sur les données, Arachne, pour leur permettre d'identifier les projets relevant de la politique de cohésion qui présentent un risque de fraude. Cet outil potentiellement puissant impose aux autorités nationales de saisir des données sur les opérateurs économiques qui fraudent. Toutefois, plusieurs États membres n'utilisent que peu Arachne, voire pas du tout (Cour européenne des comptes, 2019 ; Bonnemains et al., 2018). Parmi les raisons invoquées par les pays pour expliquer cette situation figurent le caractère incomplet et inexact des données, le nombre élevé de faux positifs et les obstacles législatifs, en particulier le respect de la législation nationale sur la protection des données (Bonnemains et al., 2018). Il conviendrait de développer l'usage de cet outil, qui exige des pays un effort coordonné pour parvenir à

une saisie rapide et complète des données. Pour en encourager l'utilisation, la Commission prévoit également de continuer à l'améliorer.

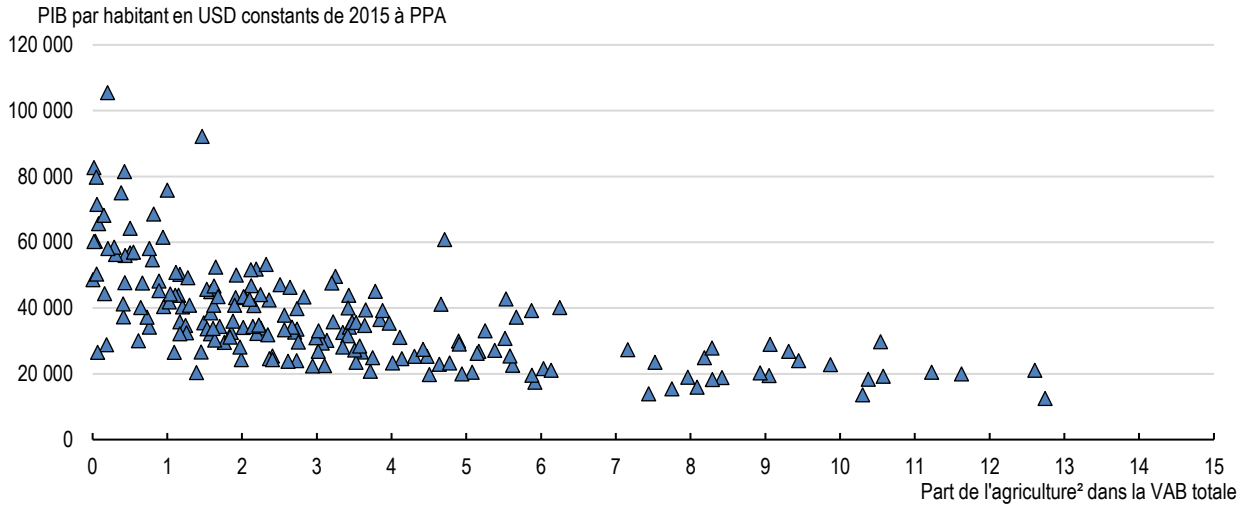
Réformer la Politique agricole commune pour accélérer le développement rural

Si la future politique agricole commune sera fortement arrimée sur les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et de la stratégie connexe « De la ferme à la fourchette » visant à instaurer un système alimentaire durable, le soutien apporté aux agriculteurs dans le contexte de la PAC s'inscrit actuellement dans le cadre de différents programmes fondés sur deux piliers. Le premier pilier comprend les paiements directs aux agriculteurs et un certain nombre de mesures d'intervention sur les marchés. La plupart des paiements directs ne sont pas couplés au niveau de la production, c'est-à-dire que le soutien est accordé par hectare et non en fonction du volume de production. En 2014-20, les États membres ont aussi pu allouer jusqu'à 13 % de leur enveloppe de paiements directs à des paiements liés à des produits spécifiques (OCDE, 2020g). Le premier pilier contient également un cadre relatif aux mesures d'intervention sur les marchés comme l'aide au stockage privé ou les achats publics. Le second pilier finance la politique de développement rural, dont les investissements dans l'agriculture et la sylviculture, l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales ou les mesures en faveur du transfert de connaissances et de l'innovation. Il finance également les paiements par hectare ou par unité de gros bétail afin de poursuivre des objectifs environnementaux comme la conservation des sols (paiements agri-environnementaux) ou de soutenir l'agriculture dans des zones soumises à des contraintes naturelles (comme les montagnes), ainsi que d'autres mesures ayant un moindre impact budgétaire (telles les aides aux jeunes agriculteurs et les interventions dans le cadre de l'approche LEADER/du CLLD comme discuté ci-dessous).

Les régions à la traîne ayant tendance à dépendre davantage de l'agriculture (graphique 2.22), le soutien de la PAC portant sur les investissements efficaces et les gains de productivité peut contribuer sensiblement à la convergence régionale et à la transformation structurelle. Tels sont notamment les objectifs de la future PAC, qui prévoient un soutien au renouvellement des générations et des aides à l'emploi et à la croissance dans les régions rurales. Certains paramètres de la PAC ont été définis au début du budget à long terme de l'UE 2021-27 et il est difficile voire impossible de les modifier après coup, mais d'autres pourront être adaptés au cours de ces sept années, ouvrant ainsi la voie à des réformes. Par conséquent, les États membres peuvent, dans certaines limites, transférer des ressources d'un pilier à l'autre, déterminer le montant des paiements basés sur la production ou moduler les paiements non couplés selon la taille des exploitations. La liberté donnée aux pays au titre du premier pilier augmentera de manière considérable à partir de 2023, notamment au regard de l'utilisation des paiements directs afin de renforcer les incitations en faveur de la protection de l'environnement, point examiné plus en détail au chapitre 1. Dans l'attente de la finalisation des nouveaux règlements relatifs à la PAC et des plans stratégiques nationaux, des règles de transition s'appliqueront en 2021-22, prolongeant pour l'essentiel la PAC 2014-20.

Graphique 2.22. Les régions agricoles accusent souvent un retard

Régions TL-2[1], 2017



Note : 1. Le graphique repose sur un échantillon de 192 régions TL2 appartenant à 25 pays de l'UE. Le niveau territorial 2 (TL2) correspond aux régions étendues, conformément à la définition de la classification des unités géographique établie par l'OCDE. Cette catégorie correspond aux classifications NUTS 2 d'Eurostat, à l'exception de l'Allemagne et de la Belgique où le niveau NUTS 1 correspond au niveau TL2 de l'OCDE. Pour les régions TL2 françaises, les données VAB de 2016 ont été utilisées pour 2017. 2. L'agriculture correspond à la section A de la CITI, révision 4.

Source : OCDE (2020), calculs de l'OCDE basés sur des données extraites des Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277857

Faire en sorte que le soutien octroyé aux producteurs crée moins de distorsions et améliore encore la productivité

Les paiements basés sur la production constituent une forme de soutien particulièrement inefficient, car ils génèrent une distorsion des choix de production et ne contribuent qu'en partie au relèvement du revenu agricole (OCDE, 2003). En réduisant les incitations dont bénéficient les agriculteurs pour passer à des cultures à plus forte valeur ajoutée, ces paiements ne favorisent pas, et pourraient même entraver, les gains de productivité (Banque mondiale, 2017 ; Commission européenne, 2018). En outre, cette forme de soutien n'est pas propice à l'établissement de conditions de concurrence équitables dans l'UE et tend aussi à être plus dommageable sur le plan environnemental, comme indiqué au chapitre 1. La possibilité offerte aux États membres de fournir des aides couplées à la production de produits spécifiques a été maintenue dans le cadre de la PAC pour 2021-27, toutefois dans un cadre budgétaire et réglementaire strict, mais il est de toute façon recommandé que les pays suppriment progressivement ces paiements.

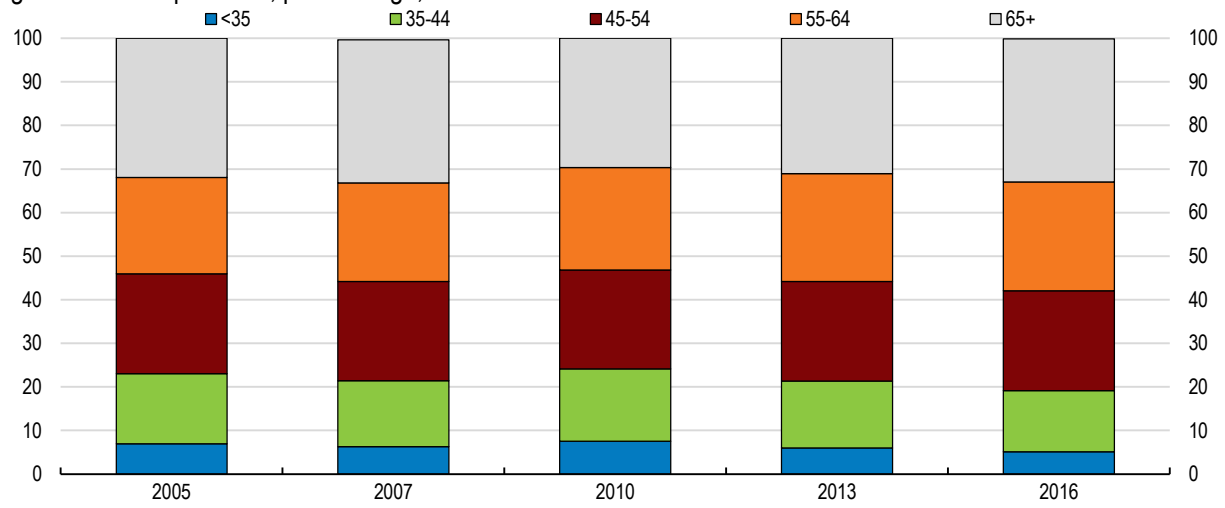
Dans certaines circonstances, les paiements découplés peuvent jouer un rôle pour favoriser la hausse de la productivité agricole, réduire la pauvreté rurale et contribuer aux biens publics comme la préservation du paysage. Même s'ils ne sont pas ciblés sur la productivité et l'innovation, ces paiements augmentent et aident à stabiliser le revenu agricole dans les zones rurales défavorisées, permettant ainsi aux agriculteurs de réaliser des investissements de nature à améliorer la productivité (Banque mondiale, 2017). En assurant la viabilité de l'agriculture dans ces zones, cette aide au revenu peut éviter la déprise agricole. En général, toutefois, les paiements découplés ont tendance à produire un impact neutre sur la productivité des exploitations de culture, même si on a souvent observé un impact positif pour les exploitations d'élevage (DeBoe, 2020). De plus, la contribution globale des paiements découplés à la réalisation des objectifs environnementaux a été très modeste d'une manière générale (chapitre 1). La PAC pour 2021-27 vise à renforcer le lien entre les paiements directs aux agriculteurs et l'amélioration des résultats environnementaux.

En outre, les paiements découplés sont souvent insuffisamment ciblés du point de vue de l'action publique, et peuvent produire des effets distributifs néfastes. Dans les régions prospères, ils ont souvent perdu leur utilité. En outre, le soutien étant principalement défini en fonction des hectares, l'essentiel de ces paiements reviennent aux grandes exploitations – approximativement 80 % des paiements directs de la PAC vont à 20 % seulement des agriculteurs de l'UE (Banque mondiale, 2017). Les modalités envisagées jusqu'ici pour résoudre ce problème, comme une augmentation des paiements correspondant aux premiers hectares ou une dégressivité au-delà de certains seuils, n'ont guère suscité l'adhésion des États membres (OCDE, 2020g). En vertu du récent accord politique relatif à la PAC pour 2021-27, les États membres sont tenus de réorienter au moins 10 % des paiements directs vers les petites exploitations. Les pays devraient prendre des mesures plus vigoureuses pour plafonner le soutien accordé aux grandes exploitations et pourraient envisager d'octroyer des aides sous conditions de ressources pour mieux atteindre les objectifs d'aide au revenu.

De plus, les paiements découplés ne sont pas ciblés sur l'innovation, et pourraient de fait la brider, car ils freinent le renouvellement des générations dans l'agriculture. Ces paiements conduisent à une hausse des prix des terres, les taux d'actualisation dépassant parfois, selon les estimations, les 70 % (Banque mondiale, 2017). Les prix élevés des terres constituent un obstacle majeur à l'entrée des jeunes agriculteurs (Cour des comptes européenne, 2017), entravant le renouvellement des générations (graphique 2.23). Bien que la PAC pour 2014-20 prévoie des mesures en faveur des jeunes agriculteurs, comme une aide à l'installation (second pilier) ou un paiement direct complémentaire (premier pilier), ces mesures ne sont guère susceptibles de compenser l'impact des paiements découplés sur le prix des terres. L'accord politique sur la PAC de 2021-27 prévoit une augmentation des aides aux jeunes agriculteurs (les États membres étant désormais tenus de leur réserver au minimum 3 % de leur enveloppe d'aide au revenu au titre de la PAC).

Graphique 2.23. Le renouvellement des générations dans l'agriculture reste insuffisant

Âge du chef d'exploitation, pourcentage, UE27



Note : Les données pour 2005 excluent la Croatie.
Source : Base de données Eurostat (2020) – Enquête sur la structure des exploitations agricoles.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934277876

Étudier les synergies entre les outils disponibles pour le développement rural

Une coordination des politiques de développement rural et de cohésion se justifie pleinement. De nombreuses régions à la traîne possèdent encore un vaste secteur agricole, ce qui leur permet de bénéficier d'un soutien conséquent au titre du pilier de la PAC relatif au développement rural et de la politique de cohésion. Exploiter les complémentarités peut permettre d'obtenir des gains d'efficacité : ainsi,

les investissements dans les agroéquipements ou la gestion des exploitations peuvent générer des rendements plus élevés lorsqu'ils vont de pair avec des infrastructures de transport ou de télécommunications adéquates, qui peuvent être cofinancées par la politique de cohésion. La possibilité d'un accroissement des synergies avec la politique de cohésion s'étend aussi à la simplification administrative et aux efforts destinés à limiter la fraude. On pourrait ainsi recourir davantage aux options de coûts simplifiés (Cour européenne des comptes, 2018c) et aux outils de calcul du risque afin de prévenir la fraude (OCDE, 2019f) dans les projets de développement rural.

Il est toutefois possible de tirer un meilleur parti des synergies existant entre le second pilier de la PAC et la politique de cohésion (Banque mondiale, 2017 ; Commission européenne, 2018 ; Calegari et al., 2020). L'existence d'ensembles de règles différents au niveau de l'UE ainsi que d'organismes de gestion et d'autorités politiques responsables divers au niveau national ou régional a souvent conduit à une coordination insuffisante entre les programmes de développement rural et ceux de la politique de cohésion (Kah et al., 2020). En 2014-20, un nouvel instrument – le développement local mené par les acteurs locaux (Community-led Local Development, CLLD) s'appuyant sur l'approche LEADER du développement rural – a permis de combiner le financement de la cohésion et celui du développement rural pour soutenir les stratégies de développement local, mais cette possibilité n'a guère été mise à profit et les procédures administratives relatives à chaque source de financement restent différentes.

Sur la période 2021-27, les possibilités d'amélioration de la coordination de l'action publique sont renforcées. Les objectifs de la politique de cohésion donnent davantage de poids à la participation des parties prenantes locales aux stratégies de développement pour les zones rurales, urbaines et côtières, et dans un CLLD associant des fonds multiples, il sera possible de désigner un fonds « chef de file » et d'appliquer uniquement les règles de ce fonds. Il est essentiel de tirer parti de ces nouvelles possibilités pour accroître l'efficacité de l'action publique dans les zones rurales. Parmi les domaines se prêtant à des stratégies d'investissement intégrées figurent le soutien à l'innovation au sein des PME agricoles, l'amélioration de la connectivité numérique des zones rurales et le développement du tourisme.

Tableau 2.1. Recommandations destinées à améliorer la convergence régionale dans l'UE

CONCLUSIONS (principales conclusions en gras)	RECOMMANDATIONS (principales recommandations en gras)
Améliorer la spécialisation des régions	
Les dépenses consacrées à la recherche-développement (R-D) dans l'UE restent nettement inférieures à l'objectif fixé à 3 % du PIB, et les stratégies nationales en faveur de l'innovation ne sont pas suffisamment coordonnées.	**Favoriser la collaboration entre pays en matière de R-D et de projets industriels innovants.**
Dans les régions les plus pauvres, les investissements dans la R-D sont souvent très faibles, ce qui nuit à l'innovation et à sa diffusion.	**Dans les régions les plus pauvres, consacrer davantage de fonds de cohésion à des projets de R-D.**
Il est possible de mieux diffuser les externalités de productivité inhérentes aux grandes villes auprès des territoires environnants. Par ailleurs, les villes de deuxième rang n'arrivent souvent pas à générer des économies d'agglomération substantielles.	**Faire en sorte que les régions soient plus nombreuses à bénéficier d'économies d'agglomération, grâce à une réduction des temps de trajet vers les grandes villes, un développement du télétravail et une meilleure intégration entre les villes de deuxième rang et les territoires environnants.**
La politique de la concurrence a permis de maîtriser les phénomènes de concentration et de pouvoir de marché. Toutefois, de nouveaux défis se posent avec la transformation numérique, les subventions accordées par des États n'appartenant pas à l'UE et les « acquisitions prédatrices » (qui voient des entreprises racheter des rivales de plus petite taille pour prévenir toute concurrence future).	**Adapter les règles de concurrence et leur mise en œuvre aux nouveaux défis :** • **suivre de près et empêcher les « acquisitions prédatrices »** • **mettre au point de nouveaux instruments pour faire face aux subventions étrangères exerçant un effet de distorsion** • **accroître la concurrence sur les marchés numériques.** Faire en sorte que les règles sur le contrôle des fusions ne soient pas appliquées de façon plus souple pour permettre aux entreprises européennes de changer d'échelle.
Dans de nombreux pays de l'UE, la rigidité de l'offre de logements bride la croissance des villes et la création d'emplois à forte productivité.	Pour stimuler la construction de logements dans les villes, rendre la réglementation relative à l'occupation des sol moins restrictive au moyen de leviers d'action nationaux et infranationaux.
Certaines régions sont encore largement dépendantes des secteurs à forte intensité de carbone, qui doivent subir des fermetures ou des restructurations pour que l'UE puisse atteindre la neutralité carbone en 2050.	Élaborer et mettre en œuvre des plans de transition à long terme pour ces régions, assortis d'une aide à la recherche d'emploi, de formations et de filets de protection sociale pour les travailleurs ayant perdu leur emploi.
La passation des marchés publics peut stimuler l'innovation en créant des marchés de nouveaux produits et services. La fragmentation de ce processus le long des frontières nationales freine cet élan.	Les acheteurs publics devraient, dans les faits, faire preuve d'une plus grande ouverture aux soumissionnaires d'autres pays. Recourir davantage aux achats groupés de nouveaux produits et services réalisés par plusieurs pays.
Accroître l'efficience du soutien apporté dans le cadre du budget de l'UE à l'amélioration de la production régionale	
Politique de cohésion	
La moitié des financements relevant de la cohésion sont accordés dans le cadre de marchés publics, mais bien souvent, les procédures d'appel d'offres ne sont pas assez concurrentielles, ce qui pourrait empêcher la sélection des prestataires les plus efficients ou les plus innovants.	**Rendre les marchés publics plus concurrentiels en centralisant davantage les marchés publics et en favorisant le professionnalisme des responsables.** **Veillez au respect des exigences de transparence visant les procédures de marché.**
Les projets sont souvent sélectionnés selon le principe « premier arrivé, premier servi » et une attention accrue pourrait être portée à leur contribution à la réalisation des objectifs de croissance régionale.	**Adopter encore davantage de procédures concurrentielles de sélection des projets, en mettant l'accent sur la contribution des projets aux objectifs de croissance régionale.** Allonger la liste des demandeurs, adapter les appels à projets à la capacité de réaction des bénéficiaires potentiels et les aider à remédier aux lacunes dans les capacités.
À l'intérieur du budget de l'UE, la politique de cohésion est fortement marquée par la fraude. L'utilisation des outils de calcul du risque à l'échelle de l'Europe, qui facilitent l'identification des projets présentant un risque élevé, reste encore limitée.	**Accélérer la prévention et la détection de la fraude et de la corruption portant sur des financements relevant de la cohésion, notamment en utilisant davantage et en mettant à jour des outils communs de calcul du risque.**
La charge administrative a eu tendance à s'alourdir, entraînant un gaspillage des ressources et dissuadant parfois les auteurs des propositions de projet de demander des financements.	Pour réduire la charge administrative, octroyer des financements en recourant de plus en plus à des solutions plus simples que le remboursement des factures (grâce à des taux forfaitaires, par exemple).
La coopération interrégionale a tendance à accroître les avantages découlant de la politique de cohésion et favorise la mise en œuvre des stratégies de développement régional.	Développer davantage la coopération interrégionale et les projets conjoints dans les politiques en faveur de la cohésion et de l'innovation, notamment au-delà des frontières nationales et en associant des régions parvenues à différents stades de développement.

CONCLUSIONS (principales conclusions en gras)	RECOMMANDATIONS (principales recommandations en gras)
Politique agricole commune (PAC)	
Les régions rurales ont souvent droit à un soutien conséquent au titre des politiques de développement dural et de cohésion, mais leurs interventions ne sont pas suffisamment coordonnées.	**Améliorer la coordination entre la politique de développement rural et la politique de cohésion en mettant en œuvre des stratégies intégrées financées par l'une et l'autre.**
Bien souvent, les paiements directs aux agriculteurs ne favorisent pas la hausse de la productivité et ne permettent pas de soutenir les revenus. Les paiements couplés à certains produits créent une distorsion des choix de production. Les paiements indépendants de la production vont pour la plupart aux grands exploitants agricoles et font croître le prix des terres. Au cours de la période 2021-27, les États membres seront tenus de réorienter au moins une certaine proportion des paiements directs vers les petites exploitations.	Supprimer progressivement le soutien octroyé aux exploitants agricoles en fonction de la production de produits spécifiques. Faire en sorte que les paiements directs par hectare diminuent en fonction de la taille de l'exploitation et envisager de les assortir de conditions de ressources pour mieux atteindre les objectifs d'aide aux revenus.

Références

Aghion, P. et al. (2020), « How to strengthen European industries' leadership in vaccine research and innovation », *VoxEU.org*, 1er septembre.

Aghion, P. et al. (2015), « Industrial Policy and Competition », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 7, n° 4, pp. 1-32.

Ahrend, R. et al. (2017), « What Makes Cities More Productive? Evidence From Five OECD Countries on the Role of Urban Governance », *Journal of Regional Science*, vol. 57, n° 3, pp. 385-410.

Algan, Y., C. Malgouyres et C. Senik (2020), « Territories, Well-being and Public Policy », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 55, janvier.

Alves Dias, P. et al. (2018), *EU coal regions: opportunities and challenges ahead*, EUR 29292 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, ISBN 978-92-79-89884-6, doi:10.2760/064809, JRC112593.

Anderson, J., F. Papadia et N. Véron (2020), « Government-guaranteed bank lending: beyond the headline numbers », *Blog Post*, Bruegel.

Andrews, D., C. Criscuolo et P. N. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries », *OECD Productivity Working Papers*, 2015-02, Éditions OCDE, Paris.

Arbolino, R. et P. Di Caro (2020), « Can the EU funds promote regional resilience at time of Covid-19? Insights from the Great Recession », *Journal of Policy Modeling,* vol. 43.

Asheim, B., R. Boschma et P. Cooke (2011), « Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases », *Regional Studies*, vol. 45, n° 7, pp. 893-904.

Austin, B., E. Glaeser et L. Summers (2018), « Jobs for the Heartland: Place-Based Policies in 21st-Century America », *Brookings Papers on Economic Activity*, Printemps.

Autor, D. et al. (2019), « The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms », The Quarterly Journal of Economics, vol. 135.

Autor, D.H. (2019), « Work of the Past, Work of the Future », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 109, pp. 1-32.

Bachtrögler, J., U. Fratesi et G. Perucca (2020), « The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy », *Regional Studies*, vol. 54, n° 1, pp. 21-34.

Banque mondiale (2018), *Managing Coal Mine Closure: Achieving a Just Transition for All*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C.

Banque mondiale (2017), « Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU », *European Union Regular Economic Report*, Banque mondiale.

Becker, S., T. Fetzer et D. Novy (2017), « Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis », *Economic Policy*, vol. 32, pp. 601-651.

Benkovskis, K., O. Tkacevs et N. Yashiro (2018), « Do EU Funds Boost Productivity and Employment? Firm Level Analysis for Latvia », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE,* n° 1525.

Berkowitz, P., A. Catalina Rubianes et J. Pienkowski (2017), « The European Union's experience with policy conditionalities », *EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities*, 28 avril 2017.

Bétin, M. et V. Ziemann (2019), « How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE,* n° 1590.

Bisciari, P., D. Essers et E. Vincent (2020), « Does the EU convergence machine still work? », *NBB*

Economic Review, juin.

Bonnemains, L. et al. (2018), « Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States », Commission européenne, DG REGIO.

Boschma, R. (2013), « Constructing Regional Advantage and Smart Specialization: Comparison of Two European Policy Concepts », *Papers in Evolutionary Economic Geography*, #13.22, Utrecht University, Urban & Regional research centre Utrecht.

Botta, E. (2019), « A review of 'Transition Management' strategies: Lessons for advancing the green low-carbon transition », *OECD Green Growth Papers*, 2019-04, Éditions OCDE, Paris.

Brignani, N. et L. Santin (2018), *Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund (CF) and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, Final Report, 27 mars 2018, Commission européenne.

Busom, I., B. Corchuelo et E. Martínez-Ros (2014), « Tax incentives… or subsidies for business R&D? », *Small Business Economics*, vol. 43, pp. 571-596.

Calegari, E. et al. (2020), « EU regional convergence in the agricultural sector: Are there synergies between agricultural and regional policies? », *Papers in Regional Science*.

Campbell, S. et L. Coenen (2017), « Transitioning beyond coal: Lessons from the structural renewal of Europe's old industrial regions », *CCEP Working paper*, n° 1709, Centre for Climate and Energy Policy, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.

Cavalleri, M., B. Cournède et E. Ozsogut (2019), How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1589.

Cedefop (2015), « Increasing the value of age: guidance in employers' age management strategies », *Cedefop research paper*, n° 44, Luxembourg.

Charron, N., V. Lapuente et B. Rothstein (2019), *Measuring the quality of Government at the subnational level and comparing results with previous studies*, mars 2019, Commission européenne.

Chateau, J., R. Bibas et E. Lanzi (2018), « Impacts of Green Growth Policies on Labour Markets and Wage Income Distribution: A General Equilibrium Application to Climate and Energy Policies », *OECD Environment Working Papers*, n° 137, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ea3696f4-en.

Cohen, C. (2019), « Implementing Smart Specialisation: An analysis of practices across Europe », *JRC Technical Report*, Commission européenne.

CE (2021a), **«** Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe », COM(2021) 350 final, Commission européenne.

CE (2021b), « Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », COM(2021) 66 final, Commission européenne.

CE (2021c), « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur », COM(2021) 223 final, Commission européenne.

CE (2020a), « Un nouvel EER pour la recherche et l'innovation », COM(2020) 628 final.

CE (2020b), « Livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères », COM(2020) 253 final, Commission européenne.

CE (2020c), *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2020) 2877634 - 04/06/2020, Commission européenne.

CE (2019a), « Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe », Employment and

Social Developments in *Europe (ESDE) Review*, SWD (2019) 294, Commission européenne.

CE (2019b), *Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry: Report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest,* Commission européenne.

European Commission (2019c), Single Market Scoreboard: Performance in Public Procurement, https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm.

CE (2018), « Impact Assessment », *document de travail des services de la Commission,* SWD(2018) 301 final, Commission européenne.

CE (2017a), *LAB – FAB – APP, Investing in the European future we want, Report of the independent High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes,* Commission européenne.

CE (2017c), *Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement, Final report*, février, Commission européenne.

CE (2014), « Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services », *Guidebook Series*: *How to support SME policy from Structural Funds,* Commission européenne.

Congressional Research Service (2020), *Department of Defense Research, Development, Test, and Evaluation (RDT&E): Appropriations Structure, Updated October 7, 2020*.

Correa, P. et I. Guceri (2016), « Research and Innovation for Smart Specialization Strategy », *Policy paper series*, Oxford University Centre for Business Taxation.

Cournède, B., V. Ziemann et F. De Pace (2020), « The Future of Housing: Policy Scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1624.

Crémer, J., Y.-A. de Montjoye et H. Schweitzer (2019), *Competition policy for the digital era*, Commission européenne.

Crescenzi, R., G. de Blasio et M. Giua (2018), *Cohesion Policy Incentives for Collaborative Industrial Research: The Evaluation of a Smart Specialisation Forerunner Programme*, Regional Studies, https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1502422.

Crescenzi, R., M. di Cataldo et A. Rodriguez-Pose (2016), « Government Quality and the Economic Returns of Transport Infrastructure Investment in European Regions », *Journal of Regional Science*, vol. 56, n° 4, pp. 555–582.

Cunningham, C., F. Ederer et S. Ma (2018), « Killer Acquisitions », *Journal of Political Economy*, vol. 129, https://ssrn.com/abstract=3241707.

DeBoe, G. (2020), « Impacts of agricultural policies on productivity and sustainability performance in agriculture: A literature review », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 141, Éditions OCDE, Paris.

Darvas, Z., J. Mazza et C. Midões (2019), « How to improve European Union cohesion policy for the next decade », *Policy Contribution*, n° 8, mai, Bruegel.

Dauth, W., S. Findeisen et J. Suedekum (2017), « Trade and Manufacturing Jobs in Germany », *American Economic Review*, vol. 107, n° 5, pp. 337-342.

Dijkstra, L., H. Poelman et A. Rodríguez-Pose (2019), « The geography of EU discontent », *CEPR Discussion Paper*, DP14040.

Doerr, S. et L. Gambacorta (2020), « Covid-19 and regional employment in Europe », *BIS Bulletin*, n° 16, 15 mai 2020.

Eurofound (2014), *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

ECA (2020), « La réponse de l'UE à la stratégie d'investissement étatique de la Chine », *Document*

d'analyse n°3, Cour des comptes européenne.

ECA (2019), « La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination », *Rapport spécial*, n° 6, Cour des comptes européenne.

ECA (2018a), « La sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020 continuent à être principalement axés sur les réalisations », *Rapport spécial*, n° 21, Cour des comptes européenne.

ECA (2018b), « Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020 », *document d'information*, mai, Cour des comptes européenne.

ECA (2018c). New options for financing rural development projects: Simpler but not focused on results, Special Report, n° 11, Cour des comptes de l'Union européenne.

ECA (2017b), « EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal », *Special Report*, n° 10, Cour des comptes de l'Union européenne.

ECA (2015), « Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires », *Rapport spécial*, n° 10.

Fazekas, M. (2019), *Single bidding and non-competitive tendering procedures in EU Co-funded Projects*, Commission européenne, Politique régionale et urbaine.

Fazekas, M. (2017), « Assessing the Quality of Government at the Regional Level Using Public Procurement Data », *Working Papers*, WP 12/2017, Commission européenne, Direction générale de la Politique régionale et urbaine.

FMI (2020), « Euro Area Policies », *IMF Country Report No. 20/324*.

Forum stratégique pour les PIIEC (2019), Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU industry, rapport du Forum stratégique pour les projets importants d'intérêt européen commun.

Franks, J. et al. (2018), « Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart? », Working Paper, WP/18/10, Fonds monétaire international.

Hausmann, R. et D. Rodrik (2003), « Economic development as self-discovery », *Journal of Development Economics*, vol. 72, pp. 603-633.

Heim, M. et C. Midões (2019), « European champion-ships: industrial champions and competition policy », *Blog Post*, 26 juillet, Bruegel.

Hermet, E. et D. de Franclieu (2020), « Aides d'État et Covid-19 : un dilemme européen », Billet n° 181, *Bloc-notes Éco*, Banque de France.

Herz, B. et X.-L. Varela-Irimia (2017), « Border Effects in European Public Procurement », *Journal of Economic Geography*, vol. 20.

Howell S. (2017), « Financing Innovation: Evidence from R&D Grants », *The American Economic Review*.

Hsieh, C.-T. et E. Moretti (2019), « Housing Constraints and Spatial Misallocation », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 11, n° 2, pp. 1-39.

Jean, S., A. Perrot et T. Philippon (2019), « Concurrence et commerce : quelles politiques pour l'Europe ? », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 51, mai.

Jenny, F. et D. Neven (2019), « Competition policy in the aftermath of the Siemens/Alstom prohibition: An agenda for the new Commission », *Concurrences*, n° 2-2019, pp. 2-5.

Kah S., N. Georgieva et L. Fonseca (2020), *Research for REGI Committee – EU Cohesion Policy in non-urban areas*, Parlement européen, Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion, Bruxelles.

Kierzenkowski, R., P. Gal et G. Fulop (2017), « Where to get the best bang for the buck in the United Kingdom? Industrial strategy, investment and lagging regions », *Documents de travail du*

Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 1426.

Krugman, P. (2019), *Regional Economics: Understanding the Third Great Transition*, septembre.

Lux, G. (2015), « Minor Cities in a Metropolitan World: Challenges for Development and Governance in Three Hungarian Urban Agglomerations », *International Planning Studies*, vol. 20, n° 1-2, pp. 21-38.

Mazzucato, M. (2018), « Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth », *Missions*, Commission européenne.

McKinsey & Company (2019), *How purpose-led missions can help Europe innovate at scale*, décembre.

McKinsey Global Institute (2020), « The future of work in Europe. Automation, workforce transitions, and the shifting geography of unemployment », *Discussion paper*, juin.

McKinsey Global Institute (2019), *The future of work in America: People and places, today and tomorrow*, juillet.

Mongelli, F., E. Reinhold et G. Papadopoulos (2016), « What's so special about specialization in the euro area? Early evidence of changing economic structures », *Occasional Paper Series*, n° 168, Banque centrale européenne.

Moretti, E. (2020), *The Effect of High-Tech Clusters on the Productivity of Top Inventors*, mai.

Moretti, E., C. Steinwender et J. Van Reenen (2020), « The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers », *NBER Working Papers,* n° 26483.

Motta, M. et M. Peitz (2020), «EU state aid policies in the time of COVID-19 », *VoxEU.org*, 18 avril.

Mungiu-Pippidi, A. (2020), *European's Burden – Promoting Good Governance across Borders*, Cambridge University Press.

OCDE (2020a), « Les actions engagées dans le domaine du tourisme face au coronavirus (COVID-19) », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19),* mise à jour le 2 juin 2020.

OCDE (2020b), « Enhancing Productivity in UK Core Cities: Connecting Local and Regional Growth », *OECD Urban Policy Reviews*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9ef55ff7-en.

OCDE (2020c), « Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies », *Research note by the OECD Secretariat*, mai 2020.

OCDE (2020d), *Shaping government interventions for a faster and more resilient economic recovery*, 8 juin.

OCDE (2020e), *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*, www.oecd.org/daf/competition/start-ups-killer-acquisitions-and-merger-control-2020.pdf.

OCDE (2020f), « Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps », *OECD Multi-level Governance Studies*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020g), « Union européenne », in *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2020*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019a), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en.

OCDE (2019b), « Regions in Industrial Transition: Policies for People and Places », Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c76ec2a1-en.

OCDE (2019c), « Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain », OECD Trade Policy Papers, n° 218, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019d), *OECD Economic Surveys: Italy 2019*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019e), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD*

Recommendation: *Highlights*.

OCDE (2019f), *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds – A Spotlight on common schemes and preventive actions*.

OCDE (2018a), *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018b), Latin American and Caribbean Competition Forum – Session III: Industrial Policy and the Promotion of Domestic Industry, Background Note, DAF/COMP/LACF(2018)5.

OCDE (2018c), *OECD Economic Surveys: Spain 2018*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017a), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2017 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017c), « Getting Skills Right - Good Practice in Adapting to Changing Skill Needs: A Perspective on France, Italy, Spain, South Africa and the United Kingdom », *Getting Skills Right*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264277892-en.

OCDE (2016), Rattachement local et seuils de compétence dans le contrôle des fusions, Note de référence du Secrétariat, DAF/COMP/WP3(2016)4.

OCDE (2015a), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

OCDE (2015b), *Competition and Market Studies in Latin America: The case of Chile, Colombia, Costa Rica, Mexico, Panama and Peru*.

OCDE (2015c), *Back to Work: Sweden - Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Back to Work, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264246812-en.

OCDE (2015d), « Politiques d'activation pour des marchés du travail plus inclusifs », in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, pp. 105–166, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-7-fr.

OCDE (2015e), « Recommandation du Conseil sur les marchés publics », https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0411.

OCDE (2014), « Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0402, mars.

OCDE (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, Éditions OCDE.

OCDE (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/9789264097834-en.

OCDE (2003), *Le revenu des ménages agricoles : Problèmes et réponses*.

OCDE (1980), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 1980*, mars.

Philippon, T. (2019), *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Harvard University Press.

Pieńkowski, J. et P. Berkowitz (2015), « Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers? », *European Commission Working Papers*, Direction générale de la politique régionale et urbaine.

Puga, D. (2010), « The magnitude and causes of agglomeration economies », *Journal of Regional Science*, vol. 50, n° 1, pp. 203-219.

Rhee, J. (2020), *Korea TechnoPark: Evolving Integrated Business Platform*, document non publié.

Rodríguez-Pose, A. (2018), The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2018*, vol. 11, pp. 189-209.

Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, septembre.

Sartor, O. (2018), *Implementing Coal Transitions: Insights from Case Studies of Major Coal-Consuming Economies*, IDDRI et Climate Strategies.

Westmore, B. (2013), « R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1047, Éditions OCDE, Paris.

Études économiques de l'OCDE

UNION EUROPÉENNE

La pandémie de COVID-19 a plongé l'Union européenne dans la pire récession de son histoire et risque d'accroître les inégalités, notamment entre les régions. Grâce à des mesures de riposte audacieuses et innovantes des pouvoirs publics, notamment à un instrument commun de financement des plans de relance nationaux (« Next Generation EU »), la croissance est en train de rebondir, mais des réformes ambitieuses seront primordiales pour effacer les stigmates laissés par la pandémie et réussir les transitions écologique et numérique. Cette *Étude économique* livre trois messages essentiels. Tout d'abord, monter en puissance dans l'investissement public et privé est primordial pour accélérer la reprise. Il faudrait donner la priorité à de meilleures interconnexions en Europe et au renforcement de la collaboration entre pays autour de projets industriels innovants. Ensuite, la transition vers la neutralité climatique et l'économie circulaire va renforcer le bien-être tout en consolidant les points forts industriels de l'Europe. Une meilleure tarification des émissions de carbone, de nouveaux instruments de réglementation et une augmentation des financements consacrés à la recherche-développement (R-D) sont autant d'éléments qui vont contribuer à renforcer la transition vers une économie plus verte. Enfin, pour éviter le creusement des inégalités régionales, il faut que les régions les plus pauvres améliorent leur spécialisation productive. Dans cette optique, il faut remettre à plat les politiques de cohésion et de développement rural pour qu'elles gagnent en efficience, notamment en soutenant plus efficacement l'innovation.

THÉME SPÉCIAL : LA CONVERGENCE RÉGIONALE

Volume 2021/12
Septembre 2021

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-34862-2
PDF ISBN 978-92-64-54802-2

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2021
(18 NUMÉROS)

9 789264 348622