

Chapitre 1

Accroître la productivité et tirer davantage parti de l'ouverture de l'économie

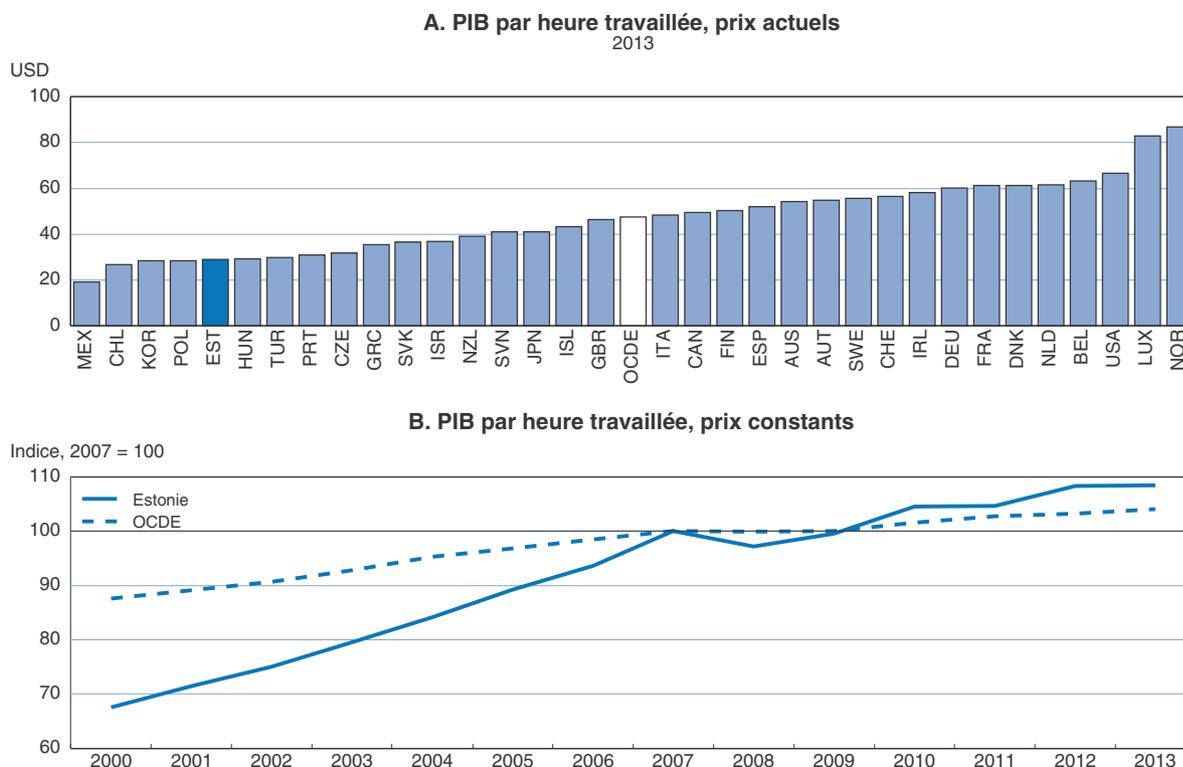
L'Estonie peut dynamiser la croissance de sa productivité et tirer davantage parti de l'ouverture de son économie. La productivité est relativement faible dans le secteur manufacturier et dans les grandes entreprises, car l'activité manufacturière est orientée essentiellement vers les exportations de biens à faible intensité technologique à destination d'un petit nombre de marchés. L'impact économique du système de R-D de l'Estonie semble encore limité, en raison pour partie de l'insuffisance des transferts de connaissances. Le pays offrant des conditions favorables à l'activité d'entreprise, la croissance de la productivité pourrait être renforcée en favorisant l'innovation et la spécialisation intelligente ; en supprimant les facteurs qui entravent encore l'entrepreneuriat et la concurrence ; en faisant en sorte que les PME aient accès à des financements ; en rénovant l'infrastructure ; et en améliorant l'efficacité énergétique.

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.

La croissance modeste de la productivité ralentit la convergence des revenus

En matière de productivité, le potentiel de rattrapage de l'Estonie est important. Alors que le PIB par heure travaillée et les revenus sont nettement plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre a ralenti depuis 2008 et s'aligne désormais sur la croissance moyenne de la productivité de la zone OCDE (graphique 1.1). Il est difficile de mesurer la productivité au niveau sectoriel. Les données de l'OCDE laissent à penser que la productivité a régressé dans les services (graphique 1.2) davantage que dans d'autres pays de l'OCDE, et ce de manière assez générale, jusqu'aux services professionnels, financiers et d'information et, dans une certaine mesure, jusqu'au commerce de gros et de détail (OECD, 2013c). La croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier s'est maintenue, mais les gains de productivité y ont été moindres ces 15 dernières années que dans certains autres

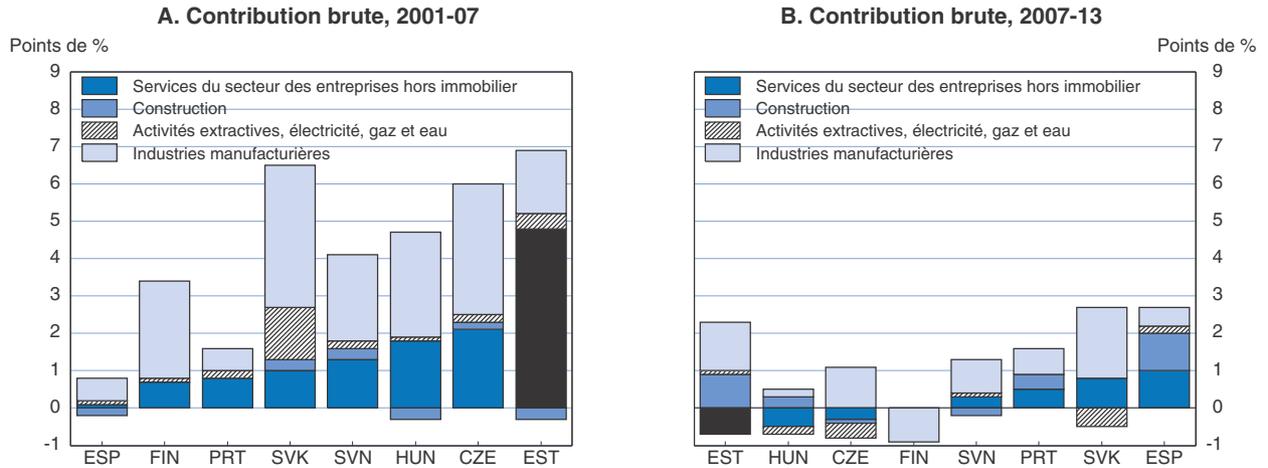
Graphique 1.1. **Évolution de la productivité**



Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266141>

Graphique 1.2. Contribution à la croissance de la valeur ajoutée réelle du secteur des entreprises par heure travaillée



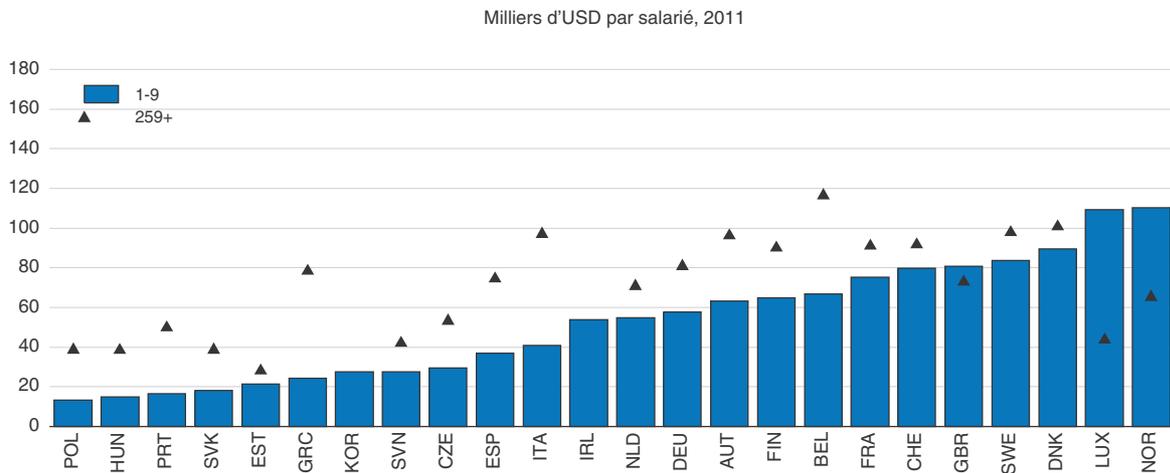
Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933266154>

pays aux revenus comparables ou plus élevés, à l'instar des Républiques slovaque et tchèque. Dans le secteur de la construction, la croissance de la productivité a augmenté sous l'effet, principalement, du recul massif de l'emploi.

Les niveaux de productivité sont particulièrement faibles dans les grandes entreprises (graphique 1.3). Nombre d'entre elles sont des entreprises manufacturières qui concentrent leur activité sur des exportations à faible contenu technologique faciles à imiter. Par ailleurs, leurs activités d'innovation sont réduites (Benkovskis and Rimgailaitė, 2011 ; *Economic Survey of Estonia 2011*, OECD, 2011f). La productivité et les activités de R-D sont aussi assez faibles dans les petites entreprises (OECD, 2013b). Celles-ci sont tournées

Graphique 1.3. Productivité de la main-d'œuvre par taille d'entreprise, économie totale



Source : OCDE (2014d), *Panorama de l'entrepreneuriat 2014*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933266166>

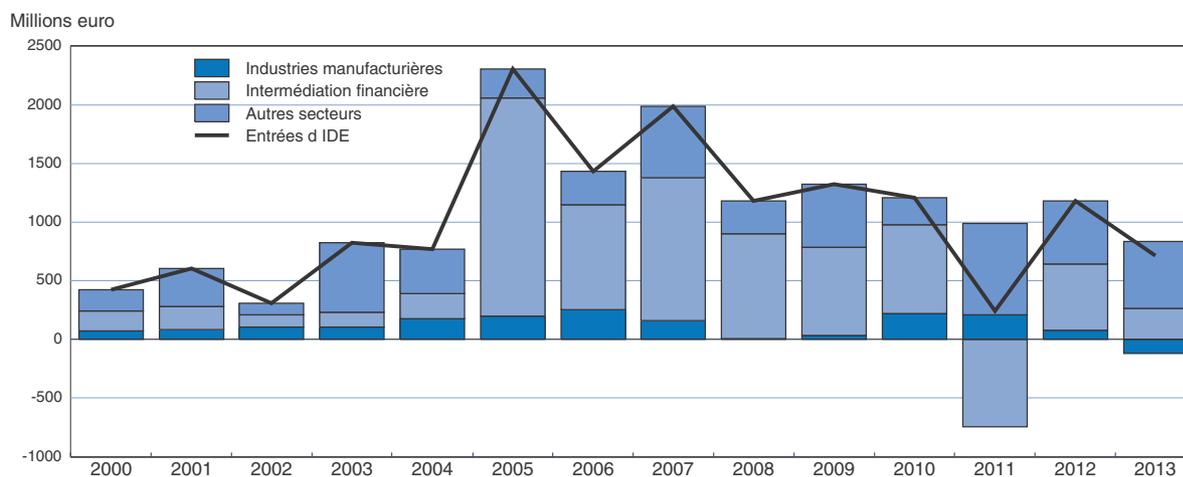
vers l'international, ce qui pourra à l'avenir ouvrir la voie d'une meilleure productivité. La proportion d'entreprises innovantes à forte croissance est au neuvième rang d'un palmarès regroupant 18 pays de l'OCDE (OECD, 2014d).

L'ouverture de l'économie et les investissements directs étrangers à forte valeur ajoutée stimulent la productivité et l'innovation

Pour une économie de petite taille, l'ouverture est une source centrale de convergence des revenus. Elle donne aux entreprises qui croissent rapidement un accès aux marchés étrangers, et est un vecteur de transfert des connaissances (Andrews and Westmore, 2014). Avec des exportations et des importations représentant les unes comme les autres 90 % de son PIB, l'Estonie est l'une des économies les plus ouvertes du monde. Toutefois, les exportations concernent surtout des biens à contenu technologique faible ou moyen, et semblent relativement peu diversifiées géographiquement (*Economic Survey of Estonia 2012*, OECD, 2012c). Deux pour cent seulement des entreprises exportent vers plus de 14 destinations. Enfin, les faits semblent montrer que les entreprises estoniennes développant leurs exportations sont souvent plus productives que celles qui ne font pas évoluer, ou restreignent, leur palette d'exportations (Masso and Vahter, 2014).

Les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) visant des activités à forte valeur ajoutée ont des conséquences bénéfiques considérables sur la durée (Vahter, 2011). Le potentiel de transfert de connaissances des IDE est très grand, et ce tout particulièrement pour une petite économie comme l'Estonie qui présente un fort déficit de productivité (OECD, 2008b). Se montant à environ 90 % du PIB en 2012, le stock d'entrées d'IDE de l'Estonie est solide. Néanmoins, une part très significative de ces flux aboutit dans le secteur de l'intermédiation financière. Les entrées d'IDE visant le secteur manufacturier sont minimales (graphique 1.4) et concentrées sur des biens manufacturés à faible valeur ajoutée (Masso et al., 2010). Cette tendance se reflète également dans la faible participation de l'Estonie aux chaînes de valeur mondiales – par rapport à d'autres petites économies ouvertes (OECD, 2013a).

Graphique 1.4. Entrées d'investissements directs étrangers par secteur



Source : Banque centrale de l'Estonie.

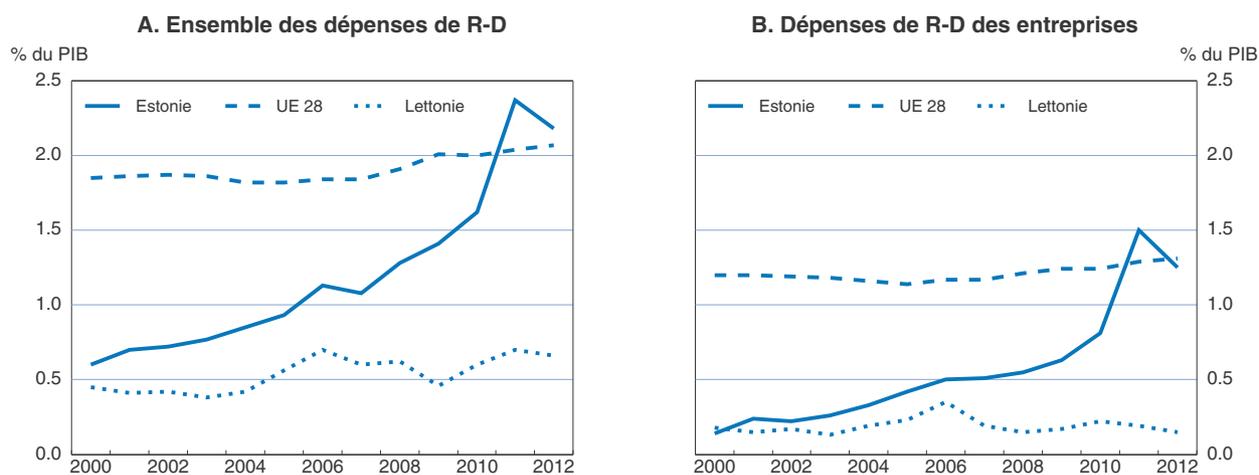
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266172>

Des réformes structurelles peuvent contribuer à mieux tirer parti de l'ouverture de l'Estonie et à consolider la croissance. Des efforts continus sont nécessaires pour favoriser des spécialisations et des innovations habiles, supprimer les obstacles à l'entrepreneuriat et à la concurrence qui subsistent, permettre l'accès des PME à des financements, moderniser les infrastructures et rehausser l'efficacité énergétique – autant de thèmes abordés ci-après.

Mieux exploiter l'innovation

La faible croissance de la productivité n'empêche pas l'Estonie de mener des activités d'innovation de manière probante. Les dépenses de R-D du pays ont beaucoup augmenté ces dernières années, jusqu'à 2.2 % du PIB en 2012 (graphique 1.5). Il se pourrait que cette progression se traduise à l'avenir par une amélioration de la productivité et de la compétitivité (Andrews and Westmore, 2014). Toutefois, la croissance remarquable de la R-D en 2010 et 2011 découle en partie d'investissements exceptionnels considérables dans le secteur des schistes bitumineux. Les dépenses de R-D des pouvoirs publics, des organismes sans but lucratif et, dans une certaine mesure, des entreprises ont progressé en 2012 (Statistics Estonia, 2013). Le secteur des services est actif dans la R-D des entreprises et la part des entreprises de création récente est, comparativement, assez grande (OECD, 2012b ; OECD, 2014d), en particulier dans le secteur des TIC où l'Estonie a développé un avantage comparatif de taille (OECD, 2013b ; OECD, 2012a). Les activités manufacturières se distinguent par un relativement faible niveau de dépenses de R-D et par la petite proportion d'entreprises de création récente (OECD, 2014d), du fait de l'accent mis sur la fabrication de biens à contenu technologique réduit qui concernent un nombre réduit de spécialités, sont faciles à imiter et, le plus souvent, ne sont pas protégés par des brevets (Benkovskis and Rimgailaite, 2011 ; *Economic Survey of Estonia 2012*, OECD, 2012c).

Graphique 1.5. Dépenses de R-D



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266184>

L'impact économique du système estonien de R-D semblant pour l'instant limité (European Commission, 2013d ; National Audit Office of Estonia, 2013a ; National Audit Office of Estonia, 2014a), les pouvoirs publics ont enclenché des réformes. Les exportations de produits de moyenne et haute technologie, les recettes tirées de la vente de technologies sous licence et brevetées, ainsi que les ventes de nouveaux produits, sont minimes (European Commission, 2014a ; OECD, 2014c). Cela s'explique notamment par la fragmentation des politiques de R-D et par des redondances inutiles dans les aides (European Commission, 2010 ; European Research Area Committee, 2012).

La stratégie de spécialisation intelligente de l'Estonie est au cœur des efforts déployés pour mieux tirer parti de l'innovation et, partant, redynamiser la convergence entre le PIB par habitant et la productivité (encadré 1.1). Ce sont les TIC, les soins de santé et l'efficacité des ressources qui, selon cette stratégie, recèlent le plus fort potentiel de valeur ajoutée future pour le pays. Par exemple, dans le secteur des TIC, il est possible de davantage diversifier les prestations actuelles de services en élaborant aussi des biens manufacturés – au prix toutefois d'un surcroît d'investissement initial (Estonian Development Fund, 2013). La spécialisation intelligente est considérée comme un cadre d'action régional utile pour la croissance tirée par l'innovation. Il semble cependant que l'Estonie pourrait mettre cette stratégie en œuvre de manière plus efficace et rehausser son impact économique en améliorant les conditions cadres. Par ailleurs, comme on le verra ci-après, il faudrait œuvrer tout particulièrement en faveur du transfert de connaissances et du renforcement des compétences de gestion dans le secteur privé.

Renforcer les conditions cadres de l'innovation

Le ministère de l'Éducation et de la Recherche et le ministère des Affaires économiques et de la Communication se partagent l'essentiel de la responsabilité de la stratégie d'innovation et de sa mise en œuvre. La nouvelle stratégie d'innovation a prévu de renforcer leur coordination et leur collaboration (MER/MEAC, 2014). Pour que la politique d'innovation soit efficace, il leur faut aussi coopérer étroitement avec des acteurs privés, qui sont souvent mieux placés que les pouvoirs publics pour détecter les obstacles à l'innovation ou à l'action des autorités (OECD/WB, 2014). C'est pourquoi l'Estonie a créé un Comité de pilotage qui rassemble des représentants des différents ministères, du secteur privé et du milieu universitaire. Il convient, par souci d'efficacité, de demander à ce genre de groupe de travail interministériel de rendre des comptes, et de passer ses performances régulièrement en revue. On pourrait renforcer encore la collaboration concernant l'innovation, par exemple en favorisant la transversalité interministérielle (OECD, 2011b). Il en va de même pour les mesures relatives à l'innovation qui nécessitent des décisions financières elles aussi interministérielles (National Audit Office of Estonia, 2014a). Le fait de favoriser une collaboration efficace entre les ministères peut aussi contribuer à mettre en avant l'efficacité énergétique, domaine dans lequel la recherche-développement est essentielle pour l'amélioration des performances (voir plus loin).

Certains s'inquiètent d'une insuffisante représentation des entrepreneurs et de la société civile dans le processus décisionnel politique (European Research Area Committee, 2012 ; European Commission, 2013b ; OECD, 2013f). La participation du secteur privé et le droit de saisine des autorités pour information se sont considérablement améliorés, mais demeurent en deçà de ce que proposent les leaders de l'innovation que sont, par exemple, les pays nordiques (graphique 1.6). On peut aller plus loin dans la reddition de comptes

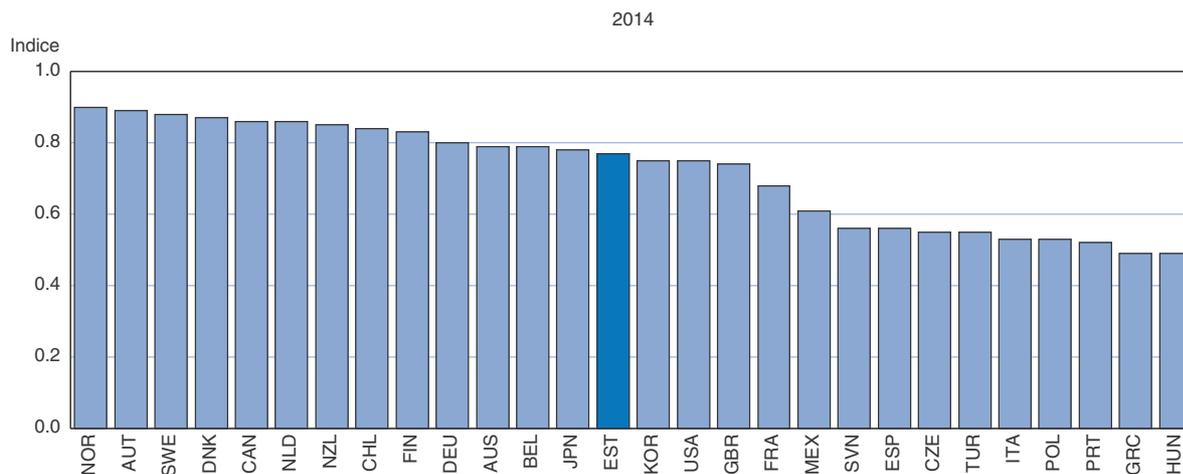
Encadré 1.1. La spécialisation intelligente et sa mise en œuvre en Estonie

La spécialisation intelligente est un cadre d'action associant la politique industrielle, la politique de l'éducation et la politique de l'innovation (y compris leur conception, leur mise en œuvre et leur évaluation) dans le but de favoriser de nouvelles possibilités de croissance. Il appartient aux pays ou régions d'inventorier et de choisir un certain nombre de domaines prioritaires devant accueillir des investissements dans le savoir. Ils doivent donc prendre en compte : les avantages comparatifs régionaux ; l'usage efficace des ressources publiques ; la création de synergies entre l'innovation publique et l'innovation privée ; et la nécessité d'un suivi et d'une évaluation fondés sur des faits. Compte tenu du déficit d'informations au niveau global, la spécialisation intelligente repose sur une démarche ascendante interactive engageant toutes les parties prenantes, dont le secteur privé, des scientifiques et tous les niveaux de gouvernement. Par ce processus de « découverte entrepreneuriale », la spécialisation intelligente se distingue des politiques industrielles et d'innovation classiques (OCDE, 2013f). La possibilité de se spécialiser intelligemment en permettant une affectation flexible des ressources au profit de leur usage le plus efficace revêt une importance encore plus grande dans un contexte mondialisé en mutation rapide (Johansson and Olaberria, 2014 ; Johansson and Nicoletti, 2014).

L'Estonie a mis au point sa propre stratégie de spécialisation intelligente. Sa *Stratégie de croissance entrepreneuriale 2014-20* est la troisième du pays concernant la recherche-développement et l'innovation (MER/MEAC, 2014 ; Ministry of Economic Affairs and Communications, 2013). Les stratégies antérieures, essentiellement axées sur le développement de la capacité de recherche, de développement et d'innovation du pays, ont laissé la place au renforcement de l'impact de ces activités sur la croissance économique. La fixation des priorités s'appuie sur une stratégie de développement régional déterminant les secteurs qui, en régions, ont un potentiel de croissance. L'objectif chiffré est de porter les dépenses privées de R-D à 2 % du PIB, la part des exportations estoniennes dans le commerce mondial à 0.11 %, et la productivité de la main-d'œuvre à 80 % de la moyenne de l'UE d'ici 2020. La stratégie recense trois domaines dans lesquels la coopération entreprises/chercheurs est la plus susceptible de générer une valeur ajoutée : les technologies de l'information et des communications ; les technologies et services de santé ; et un usage plus efficace des ressources.

Outre les ministères et les différents niveaux de gouvernement, les institutions suivantes participent à la mise en œuvre de la stratégie de spécialisation intelligente :

- Le Fonds estonien pour le développement, qui assure en matière de développement la veille nécessaire pour formuler des politiques à long terme, et procède à des investissements directs de capital-risque en attendant le lancement du fonds national de capital-risque.
- La Fondation KredEx, qui propose différents instruments financiers, dont des prêts, l'assurance des crédits et des garanties publiques. Elle se lancera prochainement dans la gestion d'un fonds de fonds de capital-risque.
- La Fondation d'assurance-crédit KredEx, une compagnie d'assurance détenue par l'État qui aide les entreprises estoniennes à atténuer les risques liés aux ventes à l'exportation et sur le marché intérieur.
- Enterprise Estonia, l'une des plus grandes institutions du système national d'aide à l'entrepreneuriat, qui propose une assistance financière, des conseils, des possibilités de coopération et des formations aux entrepreneurs, aux organismes de recherche, au secteur public et au secteur associatif.
- Le Comité de la politique d'innovation et des entreprises, qui conseille le ministère des Affaires économiques et de la Communication pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Graphique 1.6. **Participation publique et droit de saisine des autorités**

Source : World Justice Project (2014), Indice de primauté de la loi du WJP 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266192>

demandée aux institutions publiques entre deux élections, et renforcer ainsi la transparence ; on peut aussi multiplier les occasions pour les citoyens de participer au processus de formulation des politiques (OECD, 2014e). Des représentants du secteur des entreprises ont, de plus, fait remarquer le peu de temps que laissent, dans la pratique, les préavis de modification des lois et règlements.

Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des commissions indépendantes pour la productivité, entités chargées d'examiner et d'orienter les réformes et réglementations microéconomiques afin que la prise de décision se fonde davantage sur des analyses et des conseils indépendants et publics (OECD, 2013i). Aux Pays-Bas par exemple, un Conseil des économistes en chef se réunit tous les mois pour examiner les initiatives publiques et leurs résultats. En Australie, la Commission de la productivité (*Productivity Commission*) a beaucoup contribué à stimuler la performance économique sous l'angle de la productivité dans les années 60 et 70. La Nouvelle-Zélande et la Norvège ont plus récemment créé une entité analogue. Le Danemark a institué en 2012 et pour deux années une commission permanente et indépendante pour la productivité. Une telle entité transversale pourrait permettre à l'Estonie de mieux comprendre pourquoi la convergence se montre lente et irrégulière alors même que les conditions cadres globales sont bonnes.

Il semble possible de responsabiliser et mieux piloter les organes publics chargés de mettre en œuvre les politiques d'innovation (European Commission, 2013d). De fortes pressions politiques ont entraîné à plusieurs reprises, en 2014, le remplacement de membres du conseil d'administration d'*Enterprise Estonia*, qui est l'une des plus grandes institutions du dispositif national d'aide à l'entrepreneuriat (voir encadré 1.1). Il se peut aussi que des doublons diminuent l'efficacité et la responsabilisation des intervenants. L'existence simultanée de certains instruments d'innovation dans plusieurs entités est gage à la fois de coûts d'administration élevés et d'impacts réduits (European Research Area Committee, 2012). Dans ce contexte, il conviendrait de se pencher sur les possibilités d'amélioration de la gouvernance des institutions chargées de la mise en œuvre, ainsi que sur la façon de les rendre plus indépendantes du gouvernement. Ainsi renforcerait-on leur capacité d'engagement dans l'élaboration de mesures fondées sur des faits (OECD, 2011b).

On s'est beaucoup efforcé ces dernières années d'améliorer l'évaluation des politiques d'innovation (OECD, 2013f). L'évaluation est devenue plus indépendante du ministère des Affaires économiques et de la Communication. Une conception et une application efficaces des politiques d'innovation supposent par ailleurs de mener des expériences, d'assurer un suivi et de procéder à des adaptations sans relâche (OECD/WB, 2014). Concrètement, il faut expérimenter de nouveaux instruments d'action à petite échelle afin de les évaluer de manière exhaustive, puis de les appliquer plus largement si la preuve est faite de leur efficacité. L'évaluation doit être prévue dès la conception. Il faut tester, grâce à des projets pilotes, la faisabilité pratique des nouveaux instruments de recherche et d'innovation, ainsi que leur potentiel en matière de spécialisation intelligente. On pourrait également par ce biais réévaluer l'efficacité des instruments existants de soutien de l'innovation, et voir s'ils évincent les dépenses privées d'innovation (Andrews and Criscuolo, 2013).

Suivant en cela les meilleures pratiques recommandées par l'OCDE, l'Estonie procède par ailleurs à des évaluations secteur par secteur de l'impact de la réglementation. Ces exercices consistent à inventorier et quantifier les avantages et les coûts que présentera une réglementation proposée si elle est adoptée. Les évaluations de cette sorte que conduit l'Estonie sont axées sur la diminution de la charge administrative. En général, les incidences des nouvelles réglementations sur les échanges et les investissements ne sont évaluées que pour les textes d'origine communautaire ayant des effets sur le commerce extérieur. Dans les autres cas, la démarche risque de négliger les conséquences négatives d'une réglementation sur les échanges et les investissements (OECD, 2011a).

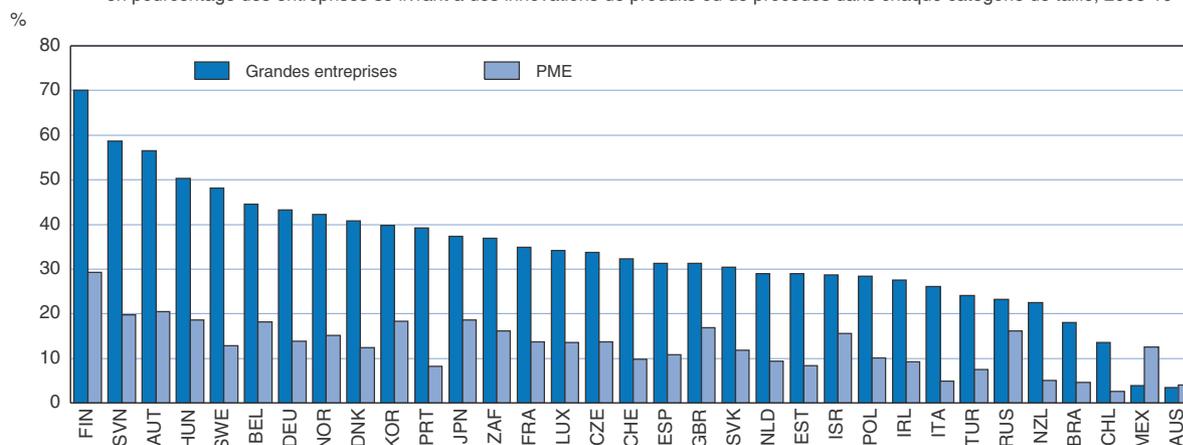
Favoriser le transfert de connaissances entre les structures privées et les entités publiques

Comparativement, la collaboration R-D internationale des entreprises est une chose répandue en Estonie (OECD, 2013b). Elle semble toutefois ne se traduire que par des transferts limités de connaissances (European Research Area Committee, 2012). En outre, la proportion d'entreprises qui mènent dans le domaine de l'innovation une collaboration avec des établissements d'enseignement supérieur et des instituts de recherche publics est faible – en particulier lorsque ce sont des PME (graphique 1.7 ; European Commission, 2014a ; European Commission, 2013d). Peut-être cela s'explique-t-il par le faible nombre d'universités et d'organismes de recherche présents en Estonie et par les difficultés que présente la collaboration avec des entités de recherche situées à l'étranger. La possibilité existe de davantage centrer la recherche universitaire sur la recherche appliquée et sur les domaines recensés par la stratégie de spécialisation intelligente du pays, et de renforcer la collaboration des universités avec les entreprises nationales. Parallèlement, il est essentiel de conserver un équilibre entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée, à la fois pour l'innovation de demain et pour qu'apparaissent de nouveaux domaines de croissance. Il faut également s'attacher davantage à favoriser la collaboration des entreprises et des universités avec des instituts de recherche appliquée, y compris étrangers tels que VTT en Finlande et Fraunhofer en Allemagne. Le soutien spécifique des autorités aux collaborations internationales est limité (MER/MEAC, 2014).

S'agissant de l'initiative pour l'ouverture de l'accès aux données publiques, le gouvernement devrait continuer à aller de l'avant (European Commission, 2013c). Une mise à disposition plus générale des statistiques recueillies par la puissance publique peut accroître la transparence du gouvernement et la sensibilisation du public à ses programmes et activités. Elle contribue également à faire réfléchir aux améliorations

Graphique 1.7. Collaboration des entreprises avec des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche publique dans le domaine de l'innovation

en pourcentage des entreprises se livrant à des innovations de produits ou de procédés dans chaque catégorie de taille, 2008-10



Source : OCDE (2013b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266205>

possibles de la performance gouvernementale. La plus grande transparence en matière de données peut faire naître entre les autorités et les organismes de recherche de nouvelles modalités de collaboration sur les politiques de R-D et une coopération pour créer des services publics novateurs et porteurs de valeur ajoutée (Ubaldi, 2013). Le potentiel de l'initiative concernant l'ouverture de l'accès aux données publiques est particulièrement fort en Estonie du fait de l'avance du pays en matière de gouvernance électronique. Lors de la mise en œuvre de cette initiative, il faut veiller à ce que l'accès aux données et la réutilisation de celles-ci ne soient pas entravés par des restrictions techniques, juridiques et financières (Ubaldi, 2013).

Promouvoir les compétences managériales et entrepreneuriales

La maigreur des résultats économiques de la collaboration internationale est peut-être imputable à la médiocre capacité d'absorption des connaissances que les entreprises locales tirent de leur collaboration avec des entités étrangères (UNCTAD, 2011). Les compétences managériales et entrepreneuriales ont leur importance pour la mise en pratique des idées innovantes et pour l'adaptation des organisations aux environnements concurrentiels, mais aussi pour leur capacité d'absorption des savoirs technologiques d'origine étrangère (Andrews and Westmore, 2014 ; OECD, 2011e). L'Estonie souffre d'un déficit de compétences managériales pour la croissance et l'internationalisation d'une entreprise (European Commission, 2013b ; Andrews and Westmore, 2014). On ne peut que saluer le fait que la stratégie de spécialisation intelligente ait pour objectif de renforcer le développement des compétences de gestion et la planification à long terme dans les entreprises (Ministry of Economic Affairs and Communications, 2013). Compte tenu de la taille de l'économie estonienne, la mise en avant des compétences de gestion internationales et appliquées pourrait s'avérer particulièrement bénéfique. Il faut aussi privilégier la mise en concurrence des entreprises et une limitation des structures de gestion les moins efficaces, comme les entreprises à actionnariat familial dirigées par des membres de la famille (Andrews and Westmore, 2014). Des marges existent aussi pour améliorer l'enseignement scolaire de la

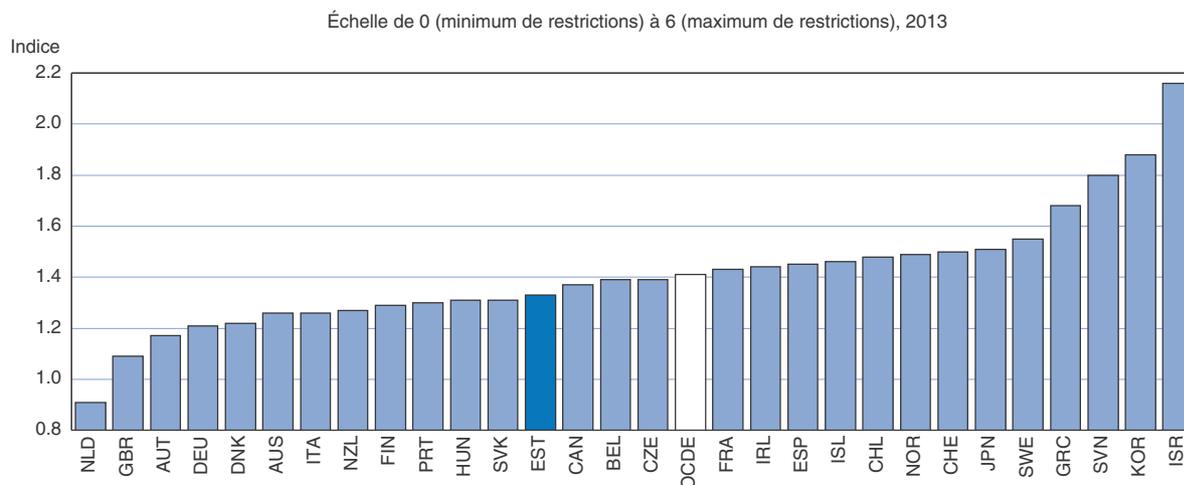
gestion d'entreprise. L'éducation à l'entrepreneuriat est plus faible dans les établissements d'enseignement estonien que dans ceux de la majorité des autres pays de l'OCDE (OECD, 2013h). L'exposition précoce aux compétences managériales et entrepreneuriales comporte bien des avantages sur la durée (OECD, 2011e).

L'initiative gouvernementale concernant la « résidence électronique » est une étape prometteuse pour l'internationalisation du pays. Ce mode de résidence facilite, où que l'on se trouve sur la planète, la conduite d'activités économiques avec l'Estonie et en Estonie. Il sera par exemple possible, depuis l'étranger, d'immatriculer une entreprise, d'acquiescer des droits et d'ouvrir un compte bancaire en Estonie. La résidence électronique pourra aussi permettre aux investisseurs étrangers de jouer plus aisément un rôle plus actif dans la gestion d'entreprises situées en Estonie (Taavikotka, 2014).

Améliorer la réglementation des marchés de produits

Une réglementation des marchés de produits favorisant la concurrence stimule l'innovation et la diffusion de technologies en permettant une allocation flexible des ressources et une convergence accélérée vers les chefs de file de la productivité (Johansson and Olaberria, 2014 ; Andrews and Westmore, 2014). Globalement, la réglementation estonienne semble plus propice à la concurrence que ne l'est la réglementation moyenne dans la zone OCDE (graphique 1.8). Il reste cependant possible de renforcer la concurrence et l'efficacité de l'utilisation des ressources en supprimant les obstacles résiduels à l'entrée des étrangers et en poursuivant le travail de réforme des procédures de faillite des entreprises.

Graphique 1.8. Réglementation des marchés de produits



Note : La valeur de l'indice pour l'OCDE est une moyenne simple.

Source : OCDE (2013), Indicateurs de la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266076>

Suppression des obstacles à l'entrée pour les étrangers

Il faut poursuivre le travail de repérage et de suppression des obstacles à l'entrée restants, qui restreignent la concurrence et la croissance, particulièrement dans les services. Étant donné le rôle d'intrants intermédiaires que jouent les services, ces obstacles à l'entrée peuvent entraver la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. La réglementation excessive des services professionnels a des effets négatifs particulièrement

forts dans les services de l'aval qui font beaucoup appel aux services (Bourlès, 2013 ; Barone and Cingano, 2011). En Estonie, les services représentent 58 % de la valeur ajoutée totale du pays et plus de la moitié de la valeur ajoutée nationale dans les exportations. Le régime réglementaire est globalement favorable au jeu de la concurrence dans les services (OECD, 2014b). Pourtant, certains obstacles à l'entrée subsistent, à savoir :

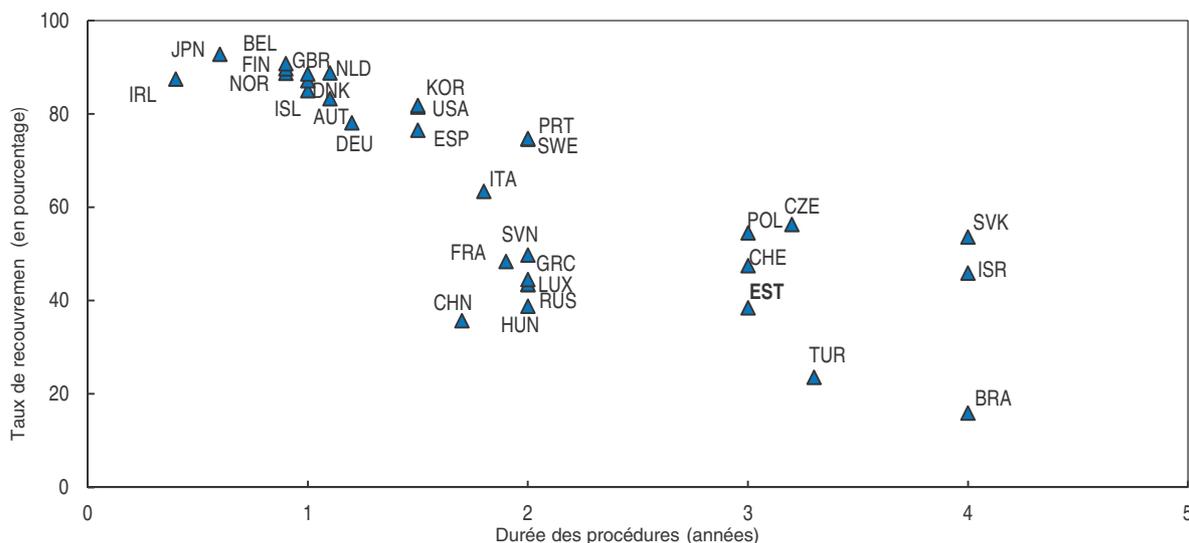
- Quelques services professionnels en Estonie bénéficient d'un certain nombre de droits d'exclusivité, d'après l'indicateur de réglementation du marché des produits (RMP) de l'OCDE 2013. Par exemple, les ingénieurs ont l'exclusivité sur les évaluations environnementales et sur le droit de superviser des projets d'ingénierie. À la différence de ce que l'on observe dans de nombreux pays, certains types d'audits ne peuvent être effectués que par des comptables. Pour une partie de ces exclusivités, il serait possible d'ouvrir le marché à d'autres fournisseurs sans porter préjudice à la qualité du service ni réduire la protection des consommateurs.
- Les obstacles à l'entrée sont élevés pour les étrangers non ressortissants de l'UE dans certains services professionnels, notamment les services juridiques. Il n'existe pas de dispositif de reconnaissance des qualifications étrangères dans les professions réglementées, à l'exception des pays avec lesquels l'Estonie a signé des accords spéciaux. Il faut repasser des examens de qualification en langue estonienne, ce qui représente un obstacle inutile, qui touche également les entrants de pays de l'UE. Ce type de restrictions linguistiques se trouve probablement dans d'autres cas. Par ailleurs seuls les avocats pleinement habilités à pratiquer dans un autre État membre de l'UE sont autorisés à posséder des parts d'un cabinet d'avocats et à en être partenaires (OECD, 2014b).
- Dans les transports maritimes, il existe des conditions de nationalité et de résidence pour l'enregistrement des navires. Le gouvernement projette de faciliter l'accès des étrangers à ce marché, ce qu'il convient de saluer. Les sociétés de transport immatriculées en Estonie doivent avoir une majorité citoyens estoniens dans de leur conseil d'administration. De plus, les transports maritimes et aériens sont les seuls secteurs des services dans lesquels l'Estonie applique des restrictions sur l'actionnariat étranger : la participation étrangère au capital est plafonnée à 49 % (OECD, 2014b).

Autre restriction à l'activité économique des étrangers en Estonie, l'interdiction qui leur est faite d'acheter des terres dans les régions frontalières de l'est du pays, même s'ils sont résidents en Estonie (OECD, 2011f). Il serait aussi possible d'étendre davantage l'usage de l'anglais dans l'administration. Certaines normes nationales n'existent pas en anglais (OECD, 2011a). Pour fournir un environnement réglementaire déjà transparent, les autorités pourraient envisager de traduire en anglais les normes nationales qui n'existent qu'en estonien, y compris les normes d'application locale.

Poursuite de la révision des procédures de faillite

Une législation des faillites qui impose des coûts de sortie excessifs en cas de faillite d'une entreprise rend les entrepreneurs moins enclins à prendre des risques, ce qui freine la réallocation des ressources et l'innovation. (Andrews and Criscuolo, 2013). Cela étant, des codes de faillites n'offrant pas suffisamment de sauvegardes aux créanciers peuvent réduire l'offre de crédit : il importe donc de trouver un juste équilibre (Andrews and Criscuolo, 2013 ; OECD, 2014d). L'Estonie a fait un travail considérable de réforme de sa législation des faillites en 2011. Pourtant, le taux de recouvrement des créances est relativement faible et les procédures d'insolvabilité sont longues (graphique 1.9). Cela

Graphique 1.9. Procédures de faillite : taux de recouvrement des créances et durée



Source : OCDE (2013h), *Panorama de l'entrepreneuriat 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266083>

pourrait aussi expliquer en partie l'attitude assez négative du public vis-à-vis des entrepreneurs qui prennent un nouveau départ après une faillite (European Commission, 2013a ; OECD, 2013h). La longueur des procédures pourrait être l'une des causes de la faiblesse des taux de recouvrement, notamment parce qu'elle accroît l'incertitude. Il faudrait poursuivre le travail de réforme des procédures d'insolvabilité et en améliorer l'efficacité. En particulier, leur durée devrait être réduite et le taux de recouvrement des créances augmenté. Pour plus d'efficacité, il faudrait aussi réfléchir à l'opportunité d'un processus de règlement amiable non judiciaire. Un tel processus de règlement a été instauré par exemple au Royaume-Uni (« Company Voluntary Arrangements ») : le débiteur nomme un administrateur judiciaire chargé de définir un plan de restructuration de la dette, et la société peut continuer à fonctionner si les créanciers en sont d'accord.

Certains doutent que les cas d'insolvabilité d'entreprises soient toujours réglés d'une manière optimale pour une allocation efficace des ressources (*Economic Survey of Estonia 2011*, OECD, 2011f). La décision de liquider ou de réorganiser une entreprise peut être complexe et nécessiter des connaissances économiques d'expert. Les juges ne peuvent pas toujours disposer de l'expertise nécessaire pour traiter les affaires complexes (European Commission, 2013b). Les procédures de restructuration de dette peuvent faire appel à des experts extérieurs mais ce n'est presque jamais le cas car ce sont les débiteurs, insolubles, qui devraient rémunérer les experts et qu'ils en ont rarement les moyens. Les tribunaux devraient avoir le pouvoir de demander aux créanciers de prendre en charge la rémunération des experts, particulièrement pour les cas les plus complexes impliquant une grande entreprise. Un tribunal spécialisé dans les affaires de liquidation permettrait d'assurer que les compétences nécessaires puissent être mobilisées pour les procédures de faillite, ainsi qu'il a été suggéré dans de précédentes *Études économiques*.

Assurer l'accès des PME au crédit

Les banques étrangères, essentiellement de pays nordiques, représentent 94 % du total des actifs bancaires (Eesti Pank, 2013). L'actionnariat étranger a amorti l'impact de la crise sur le système financier estonien (Eesti Pank, 2013 ; OECD, 2011c). En matière d'octroi de crédits et d'acceptation de garanties immobilières, les banques à capitaux étrangers fondent leur décisions sur les notations et des informations avérées vérifiables (Beck et al., 2008 ; OECD, 2011c). Les PME risquent par conséquent de se voir pratiquer des taux d'intérêts plus élevés sur les crédits bancaires et leurs demandes de prêts ont une plus grande probabilité d'être rejetées. Les petites entreprises sont d'un accès plus difficile pour les banques, car leurs rapports financiers contiennent généralement moins d'informations et les rapports sur leurs antécédents de crédit sont souvent limités dans le temps (Eesti Pank, 2014).

L'accès des PME aux prêts bancaires est plus difficile que dans de nombreux autres pays de l'UE (European Commission, 2013b ; OECD, 2013b, World Bank, 2014). La part des petites entreprises qui recourent à des financements étrangers est parmi les plus faibles de l'UE. En revanche, le recours à des financements provenant du secteur non financier est plus répandu. La part des PME qui se voient refuser un crédit est assez élevée (European Commission, 2013g). La récente embellie constatée quant à la disponibilité de capital risque est bienvenue. Les petites entreprises de moins de 250 salariés sont à l'origine de 78.4 % de la valeur ajoutée totale, soit une part plus importante que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OECD, 2014d).

Les caisses d'épargne sont considérées comme particulièrement susceptibles d'accorder des prêts aux PME (Ayadi, R. et al., 2010). Grâce aux relations privilégiées qu'elles entretiennent avec les prêteurs, elles réduisent l'asymétrie d'information qui est probablement un obstacle à l'accès au financement des PME. Les caisses d'épargne diversifient aussi l'intermédiation bancaire, ce qui est positif pour la stabilité financière et la croissance régionale (Chiaramonte et al., 2013). Les banques locales sont aussi plus susceptibles d'utiliser l'épargne pour financer l'investissement dans la même région, ce qui tend à favoriser le développement des régions dont le niveau de revenu est relativement faible. En l'absence d'activité bancaire locale, le rationnement du crédit risque de pénaliser particulièrement les régions déshéritées, du fait de leur dotation initiale plus faible qui signifie, par exemple, qu'elles ont moins d'avoirs à offrir en garantie (Hakenes et al., 2009). Les caisses d'épargne peuvent aussi contribuer à diminuer le coût de l'emprunt pour les entreprises car elles stimulent la concurrence. Dans certains pays, ces établissements possèdent une longue tradition dans ce domaine, notamment en Allemagne, où elles représentent 13 % du total des actifs bancaires, ainsi qu'en Autriche (Ayadi, R. et al., 2010).

En janvier 2014, l'Estonie comptait vingt caisses d'épargne. Leur volume d'encours s'est accru de plus de 70 % depuis 2012, principalement en raison de l'augmentation des prêts aux entreprises. Elles ne représentent toutefois que 0.1 % du total des prêts (Eesti Pank, 2014 ; OECD, 2011a). Il s'agit généralement de petits montants, en moyenne 6 000 EUR pour les particuliers et 43 000 EUR pour les entreprises, qui sont généralement des PME. Les caisses d'épargne rémunèrent les dépôts à des taux supérieurs aux banques, ce qui en fait des destinations plus intéressantes pour les déposants, en particulier dans le contexte actuel de taux d'intérêt faibles. La proportion de créances improductives est comparativement faible (Eesti Pank, 2014).

Les caisses d'épargne ne sont pas supervisées par l'Autorité de supervision financière, car elles ne possèdent pas d'agrément bancaire. Elles sont régies par la loi sur les caisses d'épargne. Elles n'acceptent de dépôts que de leurs membres et leurs dépôts ne sont pas couverts par l'assurance-dépôts. Les prêts ne doivent pas dépasser 20 fois le montant la contribution versée par le membre, et sont limités à 20 % des fonds propres de la caisse d'épargne. Cette restriction limite le potentiel d'expansion de ces établissements. L'obtention d'un agrément bancaire pourrait leur permettre de croître. Toutefois, pour obtenir un agrément bancaire, les caisses d'épargne doivent se soumettre à des exigences contraignantes.

La directive de l'UE sur le secteur bancaire laisse une certaine latitude pour alléger la contrainte réglementaire imposée aux les petites banques agréées, notamment en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les instruments de fonds propres pour être considérés comme instruments de fonds propres de catégorie 1 (European Commission, 2013e ; European Commission, 2013f). Par ailleurs, la charge administrative et les obligations d'information liées aux procédures de redressement et de résolution peuvent être considérablement réduites pour les petits établissements de crédit (European Commission, 2014b). Or, l'Estonie ne fait pas plein usage de cette latitude. Il faudrait s'attaquer aux obstacles injustifiés à l'obtention d'un agrément bancaire par les caisses d'épargne. De plus, à la différence des banques, les intérêts que versent les coopératives sur les dépôts sont soumis à l'impôt sur le revenu (Eesti Pank, 2014), ce qui crée une distorsion de la concurrence sur les dépôts.

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les pouvoirs publics ont cherché à faciliter les relations prêteur-emprunteur en réduisant l'asymétrie d'information entre les deux parties, qui est particulièrement marquée dans le cas des petits emprunteurs. Dans certains pays, comme en France, des institutions publiques indépendantes réalisent une évaluation de solvabilité, par exemple avec l'aide de la banque centrale. Des médiateurs du crédit peuvent aussi être chargés d'autres fonctions « intuitives », comme la surveillance du cadre de financement, l'évaluation des difficultés rencontrées par les PME et la formulation d'avis à l'intention des autorités compétentes. En général, les dispositifs de médiation du crédit dépendent entièrement de financements publics (OECD, 2013d). Au lendemain de la crise financière mondiale de 2008-09, plusieurs pays européens de l'OCDE ont introduit des dispositifs de médiation du crédit qui, au départ, étaient destinés à être temporaires. En France et en Belgique, ces initiatives ont été pérennisées (OECD, 2013d).

Il existe encore peu de recul sur les services de médiation du crédit et le peu d'informations dont on dispose au niveau des entreprises ne suffit pas à tirer des conclusions définitives sur leur impact économique. Il semblerait toutefois, d'après les observations, que la médiation du crédit a permis de répondre aux besoins de certaines PME qui s'étaient vu refuser un crédit (OECD, 2013d ; Banque de France, 2011). Ces instruments pourraient s'avérer particulièrement utiles en période de ralentissement économique ou de crise financière.

Comblent certains retards en matière d'infrastructure

Les réseaux de transports, de communication et d'énergie sont des réseaux essentiels pour l'internationalisation et la croissance économique. Ils mettent fin à l'isolation, ouvrent de nouveaux marchés et encouragent les entreprises à investir (European Commission, 2012). L'Estonie a énormément avancé dans la modernisation de ses infrastructures

(World Economic Forum, 2013). Ses investissements d'infrastructure sont élevés par rapport à ceux de la plupart des autres pays de l'UE (Wagenvoort et al., 2010). L'une des raisons à cela est l'apport des financements de l'UE, qui sont utilisés dans une large mesure pour financer les projets d'infrastructure et ont représenté 4 % du PIB en 2012 (Eesti Pank, 2013). Toutefois, il subsiste un certain nombre de goulets d'étranglement tant internes qu'externes, qui bloquent le développement du secteur privé et limitent la mobilité (National Audit Office, 2013b) :

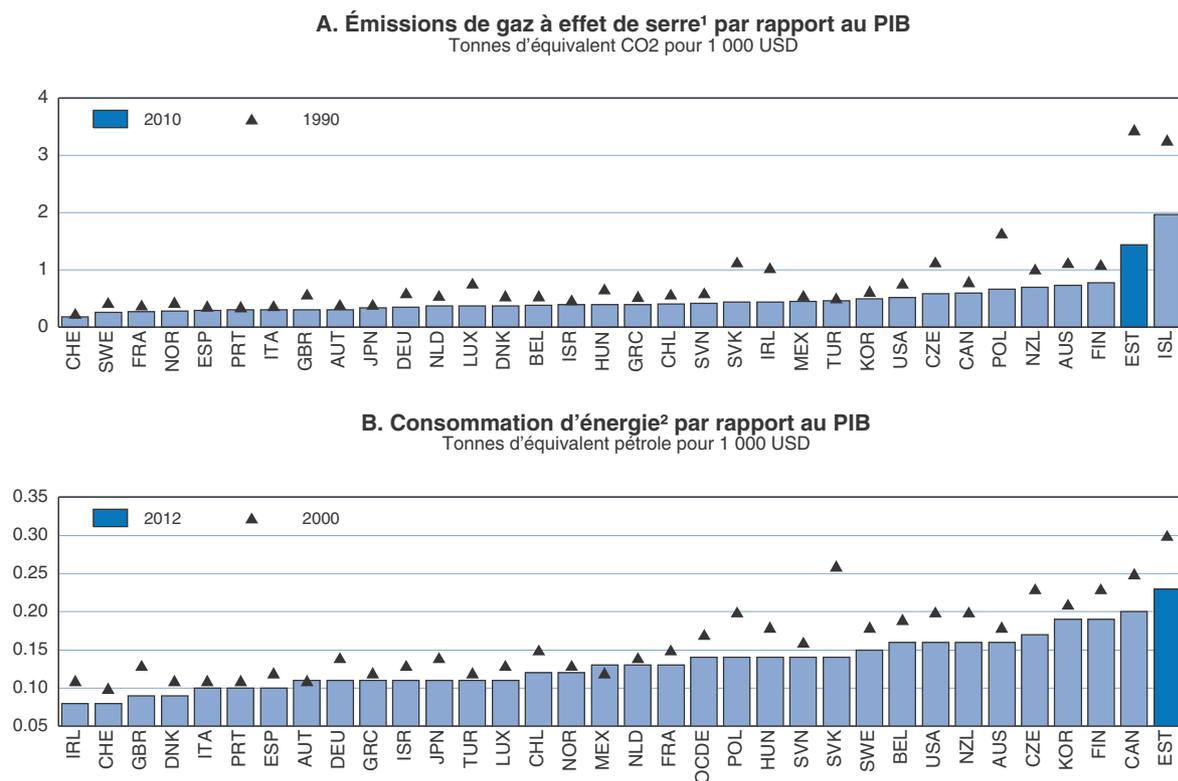
- Les infrastructures de transport qui relient le pays avec le reste de l'UE devraient être améliorées, en particulier pour le rail, et l'autoroute Baltique-Adriatique devrait être davantage développée (European Commission, 2012). Le projet Rail Baltica, qui doit relier l'Estonie à l'UE via un train à grande vitesse doit être réalisé sans subir de nouveaux retards (AECOM, 2011 ; IMF, 2014).
- L'intégration de l'Estonie dans le réseau gazier européen demeure insuffisante. Le marché du gaz en Estonie est de taille modeste et actuellement il dépend entièrement du gaz russe importé par un monopole, la société Eesti Gaas, qui est une filiale de la société russe Gazprom (IEA, 2013). Pour remédier à ces faiblesses, le gouvernement a élaboré de nouveaux plans de diversification de ses importations de gaz. Les projets visant à mieux intégrer le pays aux réseaux gaziers de l'UE et à créer un nouveau terminal de gaz naturel liquéfié en association avec la Finlande devraient être mis en œuvre rapidement pour assurer une plus grande sécurité d'approvisionnement. Cette priorité revêt une acuité croissante étant donné l'incertitude du climat géopolitique actuel, la part des énergies renouvelables qui continue de s'accroître, et l'utilisation croissante des schistes bitumineux estoniens comme combustible plutôt que pour produire de l'électricité.
- S'agissant de l'intégration avec le marché européen de l'électricité, l'Estonie a considérablement progressé. Deux liaisons de transport d'électricité avec la Finlande sont déjà en service. Toutefois, le fonctionnement en synchronisation avec le réseau d'électricité de l'UE n'est pas envisagé avant 2025. Cela nécessite une coopération avec les pays de la région appartenant à l'UE (IEA, 2013).
- Les fonds destinés aux projets d'infrastructure nationaux ont, pour l'essentiel, été consacrés à des projets de grande ampleur, qui peuvent être financés par des fonds de l'UE, laissant moins de fonds pour les projets ruraux de moindre envergure. Il apparaît que certains projets financés par l'UE ont été surdimensionnés dans leur conception (National Audit Office of Estonia, 2013a). Or, la qualité des réseaux routier et ferroviaire laisse à désirer, particulièrement dans les régions rurales (European Commission, 2012) ; il semble également que les liaisons haut débit soient limitées dans les zones rurales (OECD, 2013b) ; l'investissement de rénovation est faible (National Audit Office of Estonia, 2013b). Ces constatations suggèrent qu'il y aurait des progrès à faire concernant le suivi des projets et la prise de décisions quant à leur sélection. En continuant de moderniser son infrastructure, l'Estonie devra s'assurer que suffisamment de fonds sont consacrés à un développement régional équilibré. Cela pourrait aussi contribuer à combler le déséquilibre spatial entre les postes à pourvoir et les demandeurs d'emploi.
- Il faut poursuivre les efforts pour mieux connecter les différents modes de transport entre eux, notamment le rail, les ports et les aéroports (European Commission, 2012). Le manque de connexions suffisantes peut pénaliser la mobilité et restreindre l'activité économique et les exportations. Autre piste d'amélioration possible, l'harmonisation des horaires entre les différents modes de transport (European Commission, 2013b).

- Des déficiences subsistent dans les services publics de fourniture d'eau et de traitement des eaux usées, en dépit d'importants investissements depuis une dizaine d'années. La collecte des eaux usées ne permet pas d'évacuer les volumes suffisants et le traitement n'est pas toujours aux normes. L'accès à une eau potable de qualité suffisante n'est pas toujours garanti dans certaines zones (National Audit Office of Estonia, 2013c). Il en résulte un assez faible niveau de satisfaction quant à la qualité de l'eau (OECD, 2013g). Il importe de combler les retards qui restent en matière de fourniture d'eau potable de bonne qualité et de services d'assainissement.

Réduire les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie

L'utilisation rationnelle de l'énergie peut améliorer la compétitivité en stimulant l'innovation et en réduisant les coûts, notamment ceux des atteintes à l'environnement (OECD, 2011d). Le coût d'une forte consommation d'énergie augmentera avec la hausse des prix du CO₂ dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, dont les faibles niveaux actuels ne sont pas soutenables. En outre, la dimension environnementale de cette consommation revêt de l'importance. Les émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB représentent moins de la moitié de leur niveau de 1990, mais sont encore parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique 1.10). Cela tient, dans une large mesure, à l'utilisation de schistes bitumineux, surtout pour produire de l'électricité, dont une partie est exportée, ainsi que pour le chauffage et dans les procédés industriels. L'Estonie en possède d'abondantes réserves et c'est le seul pays au monde où les schistes bitumineux constituent la principale source d'énergie et couvrent 70 % de la demande d'énergie. L'exploitation de ces réserves a contribué à la réalisation des objectifs de sécurité énergétique. Il s'agit toutefois d'un combustible dont l'intensité carbone est particulièrement élevée. L'Estonie affiche l'une des plus fortes intensités d'émission de CO₂ de la zone OCDE dans la production d'électricité et de chaleur (IEA, 2013), tandis que les émissions des transports sont relativement faibles (OECD, 2013e). Les quantités de CO₂ et de cendres de schistes bitumineux émises par unité d'énergie et de chaleur produite se sont accrues de 11 % entre 2007 et 2012 (National Audit Office of Estonia, 2014b).

Le coût des émissions de CO₂ risque de devenir considérable à l'avenir. Les prix du carbone dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) augmenteront vraisemblablement lorsque l'activité économique se raffermira en Europe et que des objectifs d'émission de CO₂ plus stricts seront adoptés. L'Estonie a défini un objectif à l'horizon 2020 pour les émissions de gaz à effet de serre produites dans des secteurs ne relevant pas du SEQE-UE, qui limite leur augmentation à 11 % par rapport au niveau de 2005. Bien que le gouvernement prévoie de respecter cet objectif en appliquant les politiques actuelles, l'Estonie pourrait devoir atteindre des objectifs d'émission plus ambitieux après 2020, dans le cadre de ceux fixés par l'Union européenne (OECD, 2014a). L'Estonie s'est également engagée à porter la part des énergies renouvelables à 25 % de la consommation finale brute d'énergie. Elle a atteint 14.1 % en 2012, en majeure partie grâce à l'utilisation de biomasse, principalement pour le chauffage (IEA, 2013).

Graphique 1.10. **Émissions de gaz à effet de serre et consommation d'énergie**

1. Les données font référence aux émissions directes brutes, y compris les émissions provenant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), après déduction de l'absorption/séquestration des gaz à effet de serre au titre de l'UTCATF.
2. Approvisionnements totaux en énergie primaire calculés comme suit : production, plus solde des échanges, moins soutes maritimes internationales, plus variations des stocks.

Source : OCDE/AIE (2013), émissions de CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC et SF₆ ; Base de données statistiques de l'AIE sur les émissions de CO₂ issues de la combustion d'énergie et Perspectives économiques de l'OCDE ; AIE (2013), Soldes énergétiques des pays de l'OCDE : Estonie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933266093>

Revoir les incitations fiscales afin de promouvoir l'efficacité énergétique

Les taux d'imposition implicites du carbone, qui correspondent par définition aux recettes fiscales par tonne de CO₂, sont faibles en moyenne et varient considérablement selon les sources d'énergie et leurs usages. Les taux d'imposition appliqués aux combustibles fossiles utilisés pour produire de la chaleur et de l'électricité sont très inférieurs à ceux qui s'appliquent aux carburants dans les transports, et les écarts entre eux sont plus importants que dans nombre d'autres pays de l'OCDE (OECD, 2013e). De plus, les schistes bitumineux utilisés pour la production de chaleur et d'électricité sont moins taxés que les autres combustibles fossiles (IEA, 2013 ; OECD, 2014a). Le gaz naturel est soumis à l'impôt uniquement s'il est utilisé pour le chauffage, tandis que le charbon destiné au chauffage n'est pas taxé. De même, l'essence est imposée à un taux plus élevé que le gazole, tant au titre du contenu énergétique que de la teneur en CO₂. Pour donner des signaux-prix efficaces, les taux d'imposition devraient tenir compte des émissions de CO₂ imputables à chaque source d'énergie (OECD, 2013e). L'harmonisation des taux d'imposition peut être progressive à condition de s'engager fermement sur des hausses futures.

L'Estonie doit redoubler d'efforts en vue d'identifier et d'internaliser les externalités de l'utilisation de schistes bitumineux (National Audit Office of Estonia, 2014b). Des objectifs importants du plan du gouvernement concernant l'exploitation des schistes bitumineux n'ont pas été atteints, notamment celui d'améliorer l'efficacité de l'extraction et de la consommation de ce combustible et de réduire leur impact sur l'environnement (National Audit Office of Estonia, 2014b). Il y a lieu de se féliciter que le gouvernement envisage d'élaborer un nouveau plan d'exploitation des schistes bitumineux et qu'il ait l'intention d'augmenter les taxes sur les activités connexes qui portent atteinte à l'environnement. Le relèvement des taxes sur la consommation de schistes bitumineux et l'harmonisation des taux d'imposition en tenant compte des émissions de CO₂ des différentes sources d'énergie contribueraient à encourager la transformation de ce combustible en produits pétroliers plus légers au lieu de l'utiliser pour produire de l'électricité, ce qui réduirait des deux tiers les émissions de CO₂ liées à son utilisation (IEA, 2013). De même, pour abaisser l'intensité carbone de l'économie estonienne, il est nécessaire que les investissements dans des activités de R-D se poursuivent, notamment ceux du secteur privé et d'Eesti Energia (IEA, 2013). De nouveaux efforts s'imposent également pour internaliser les coûts de la réutilisation ou du recyclage des quantités considérables de déchets issus de l'utilisation de schistes bitumineux (National Audit Office of Estonia, 2013a). Il faudrait en outre faire en sorte que l'État reçoive une part appropriée des recettes provenant de l'extraction et de la consommation de schistes bitumineux (National Audit Office of Estonia, 2014b).

La précarité énergétique est de plus en plus préoccupante en raison du renchérissement de l'énergie (Thomson, 2013 ; Association for the Conservation of Energy, 2013). On considère souvent qu'il y a précarité énergétique, celle-ci étant généralement définie en pourcentage du revenu imposable des ménages dépensé pour se fournir en énergie, quand ce pourcentage dépasse 10 %, par exemple. Les ménages à faible revenu devraient recevoir un soutien financier plus important pour réaliser des investissements d'économies d'énergie, notamment pour acheter des appareils électroménagers moins énergivores (IEA, 2012). À l'heure actuelle, les aides financières, allouées par le fonds Kredex, ne sont accordées qu'en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique des maisons individuelles et des immeubles d'appartements (voir encadré 1.1). En outre, les allocations de subsistance devraient faire l'objet d'ajustements à intervalles réguliers afin de prendre en compte l'évolution des prix de l'énergie, à la suite de hausses de la fiscalité énergétique par exemple. Les incitations aux économies d'énergie seraient ainsi préservées.

Améliorer l'efficacité énergétique du chauffage urbain et des bâtiments

L'amélioration de l'efficacité énergétique du chauffage urbain peut réduire considérablement les émissions (European Commission, 2013b). Les exploitants de ce secteur sont surtout des entités privées et, dans certaines régions, les communes. Les pertes dans les réseaux de chaleur, auxquels sont raccordés 70 % de la population, représentent 22 % (IEA, 2013). Les autorités prévoient d'adopter une réglementation qui incitera les exploitants de ces réseaux à ramener ces pertes à 15 % d'ici à 2017, initiative qui mérite d'être saluée. Le gouvernement a aussi proposé un projet de réglementation qui encourage à utiliser de la biomasse renouvelable dans le chauffage urbain.

La réglementation des réseaux de chaleur devrait être réexaminée afin de voir s'il est possible d'encourager plus vigoureusement à améliorer l'efficacité. À présent, les prix sont réglementés en fonction des coûts évalués *ex ante*, d'où des incitations à l'investissement qui peuvent s'avérer limitées (Égert, 2009 ; IEA, 2013). Il conviendrait d'étudier comment renforcer les incitations à améliorer l'efficacité du réseau, par exemple en pénalisant les exploitants qui n'atteignent pas des niveaux de référence ambitieux en la matière (concurrence par comparaison). En effet, réglementer les prix en prenant pour référence les coûts et les normes de qualité des autres prestataires de service crée des incitations à améliorer la qualité et à réduire les coûts, tandis qu'une réglementation des prix fondée sur les coûts du prestataire lui-même affaiblit ces incitations (OECD, 2006).

Des incitations plus puissantes à investir dans l'efficacité énergétique des bâtiments pourraient être offertes aux ménages et aux propriétaires de bâtiments. Dans de nombreux réseaux de chauffage urbain, le comptage de la consommation est inadapté, voire inexistant. De plus, les propriétaires ne sont guère encouragés à investir pour améliorer l'efficacité énergétique puisque ce sont surtout les locataires qui en profitent, et ces derniers ont de leur côté peu d'intérêt à engager des investissements dans une propriété résidentielle qui ne leur appartient pas. Il faudra peut-être que le gouvernement prenne des mesures ciblées pour remédier au problème des « incitations divergentes » en direction des propriétaires et des locataires. Les propriétaires qui investissent pourraient bénéficier d'incitations fiscales, par exemple, ou bien avoir le droit de répercuter le coût de l'investissement sur les locataires ou les bénéficiaires de la réduction de la facture énergétique (OECD, 2008a ; IEA, 2012). Par ailleurs, lorsque le raccordement à un réseau de chauffage urbain est obligatoire, les clients n'ont pas la possibilité d'investir dans des solutions alternatives, économiquement justifiées par leur efficacité énergétique. Certaines collectivités locales délimitent des zones desservies par le réseau de chauffage urbain dans lesquelles les clients ne peuvent pas changer de type de chaleur fournie, à moins d'opter pour une énergie renouvelable (IEA, 2013).

Des politiques fondées sur la connaissance des comportements peuvent favoriser l'efficacité énergétique

Les instruments incitatifs et réglementaires classiques peuvent être efficacement complétés dans nombre de cas par des mesures réglementaires axées sur les comportements, y compris pour promouvoir l'efficacité énergétique. Une réglementation étayée par des informations sur les comportements entend, tout en respectant la liberté de choix, définir le contexte dans lequel s'inscrivent les décisions de manière à accroître la probabilité que les décisions prises soient plus éclairées. Souvent, les mesures fondées sur l'étude des comportements sont peu onéreuses et fournissent des incitations, notamment fiscales ou réglementaires, plus efficaces. Cela étant, leur conception peut nécessiter des travaux de recherche considérables. La démarche la plus prometteuse à cet égard est de nature empirique, et s'appuie sur l'application à titre expérimental et au niveau local de mesures permettant de vérifier la validité d'idées inspirées des sciences du comportement, comme le montre l'expérience acquise dans d'autres pays (Lunn, 2014). Par exemple, des instruments d'action de type comportemental sont utilisés au Royaume-Uni pour

encourager les ménages à mieux isoler leur logement quand il existe une tendance au sous-investissement à cet égard (encadré 1.2). Or, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments est l'un des plus grands défis que doit relever l'Estonie en matière d'efficacité énergétique.

Encadré 1.2. S'inspirer des sciences du comportement pour encourager l'investissement dans l'isolation – données du Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la structure *Behavioural Insights Team*, qui conseille en interne les pouvoirs publics au Royaume-Uni, a organisé une série d'essais mettant à profit les sciences du comportement pour encourager les ménages à installer une isolation plus efficace (Lunn, 2014). Le principal problème à surmonter, d'après les études d'économie comportementale, tient à la tendance qu'auraient les individus à accorder un poids exagéré aux coûts à court terme par rapport aux avantages à en tirer de nombreuses années plus tard : la certitude sur les coûts à engager immédiatement s'accompagne d'une incertitude concernant les bénéfices futurs qui peut être plus grande que ne le justifieraient les données disponibles. En outre, quand les individus ne sont pas sûrs de la décision à prendre, ils imitent souvent celles de leur entourage – tendance qui renforce l'impact des mesures propices à une prise de décision éclairée.

La structure britannique *Behavioural Insights Team*, en partenariat avec les autorités locales et les commerces de détail, s'est fondée sur ces constatations pour concevoir et mettre à l'essai quatre mécanismes de type comportemental susceptibles de stimuler l'installation de l'isolation : une compensation initiale (par exemple sous forme de bon ou d'exonération d'un mois d'impôt local) ; des rabais pour le parrainage de voisins afin qu'ils adoptent des améliorations de l'efficacité énergétique ; des avantages consentis par la collectivité en cas de parrainage de nouveaux ménages ; et une aide au dégagement des combles. Bien que les résultats comparatifs complets ne soient pas encore publiés, il ressort notamment de l'expérience un constat peut-être surprenant : l'aide au dégagement des combles a trouvé un écho particulièrement important, et la probabilité de voir isoler les greniers a été multipliée par quatre.

L'Estonie devrait envisager de lancer un plus grand nombre d'essais et d'expériences de promotion de l'efficacité énergétique moyennant des mesures fondées sur la connaissance des comportements. Ces mesures pourraient être conçues par une unité chargée des politiques de type comportemental, qui en assurerait également le suivi, à l'instar de la structure britannique *Behavioural Insights Team* (voir encadré 1.2). En outre, des mesures d'information seraient utiles aussi pour susciter des efforts considérables d'économies d'énergie, par exemple si elles renseignent régulièrement les ménages sur les coûts de l'énergie, même lorsque le comptage chez les consommateurs finals n'est pas rentable (IEA, 2013).

Recommandations pour accroître la productivité et tirer davantage parti de l'ouverture de l'économie

Mieux exploiter l'innovation

- Développer le transfert de connaissances vers les entreprises estoniennes, promouvoir la recherche appliquée et améliorer la collaboration avec les instituts nationaux et étrangers de recherche appliquée. Faire avancer l'initiative concernant l'ouverture de l'accès aux données publiques.
- Accroître l'efficacité des politiques d'innovation, assurer la reddition de comptes des groupes de travail interministériels et l'examen périodique de leurs performances. Évaluer la nécessité d'un organisme consultatif indépendant chargé d'examiner les réformes et réglementations microéconomiques pour mieux fonder la prise de décision.
- Renforcer l'efficacité de l'évaluation des politiques d'innovation en intégrant le suivi et l'évaluation dès la conception. Tester des instruments isolément par le biais de projets pilotes.
- Étendre l'évaluation de l'impact des réglementations de manière à en retracer systématiquement les répercussions sur les échanges et les investissements.
- Promouvoir les compétences de gestion internationale et appliquée et renforcer l'enseignement scolaire des compétences nécessaires pour gérer une entreprise.

Lever les obstacles à l'entrepreneuriat

- Rendre les procédures d'insolvabilité des entreprises plus rapides et plus efficaces. Renforcer l'apport d'expertise pour le traitement des affaires complexes d'insolvabilité, par exemple en donnant compétence aux tribunaux pour imposer aux créanciers de prendre en charge la rémunération des experts. Réfléchir à l'opportunité d'un tribunal spécifique pour les faillites.
- Poursuivre le travail de repérage et de suppression des obstacles à l'entrée, qui restreignent la concurrence et la croissance, en particulier dans les services professionnels et les services de transport. Envisager d'assouplir les restrictions sur l'acquisition de biens fonciers par des citoyens de pays non-membres de l'UE titulaires d'un titre de séjour permanent. Promouvoir l'usage de l'anglais dans l'administration.
- Pour supprimer les obstacles au crédit pour les PME, envisager de faciliter l'obtention d'un agrément bancaire par les caisses d'épargne. Par exemple, abaisser les exigences de fonds propres et alléger les obligations relatives aux plans de redressement et de résolution. Aligner la fiscalité des intérêts sur les dépôts, quelles que soient les banques. Évaluer l'opportunité d'un programme de médiation du crédit.

Supprimer les goulets d'étranglement infrastructurels

- Mener à bien les plans d'extension de l'accès aux réseaux européens de trains à grande vitesse et aux équipements européens de fourniture d'énergie.
- Apporter des financements suffisants pour les projets d'infrastructure d'envergure modeste dans les zones rurales. Améliorer les connexions pour le transport intermodal. Combler les carences restantes dans la fourniture d'eau potable de bonne qualité et dans le traitement des eaux usées.
- Renforcer les efforts de suivi de l'efficacité et de l'efficience des dépenses d'infrastructure.

Augmenter l'efficacité énergétique

- Harmoniser et relever progressivement les taux d'imposition des sources d'énergie en fonction de leurs émissions de CO₂. S'assurer que les aides aux revenus versées aux ménages défavorisés tiennent compte des effets de la hausse des coûts de l'énergie sur les risques de pauvreté.
- Poursuivre les efforts visant un raffinage plus poussé de l'huile de schistes bitumineux pour obtenir des produits plus légers au lieu d'utiliser ces schistes pour produire de l'électricité. Internaliser l'intégralité des coûts sociaux et environnementaux des schistes bitumineux.
- Renforcer les incitations à améliorer l'efficience dans la réglementation des réseaux de chaleur.
- Renforcer les incitations en faveur des investissements dans l'efficacité énergétique des bâtiments.
- Envisager de lancer davantage d'essais et d'expériences de promotion de l'efficacité énergétique moyennant des mesures inspirées des sciences comportementales.

Bibliographie

- AECOM (2011), *Rail Baltica Final Report – Executive Summary*, May 2011, co-financed by the European Union Tran-European Transport Network (TEN-T).
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing.
- Andrews, D. and B. Westmore (2014), « Managerial Capital and Business R&D as Enablers of Productivity Convergence », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1137, OECD Publishing.
- Association for the Conservation of Energy (2013), « The Cold Man of Europe », *Energy Bill Revolution*, March 2013.
- Ayadi, R. et al. (2010), *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe – Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks*, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Banque de France (2011), *Credit Mediation and Bankruptcy*, presentation at the OECD WPSMEE 40th Session, 25-26 October 2011, Paris.
- Barone, G. and F. Cingano (2011), « Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries », *The Economic Journal*, No. 121, pp. 931-957.
- Benkovskis, K. and A.L. Rimgailaite (2011), « The quality and variety of exports from the new EU member states », *The Economics of Transition*, No. 19(4).
- Bourlès, R. et al. (2013), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries », *Review of Economics and Statistics*, No. 95(5), pp. 1750-1768.
- Chiaromonte, L., F. Poli and M.E. Oriani (2013), « Are Cooperative Banks a Lever for Promoting Bank Stability? Evidence from the Recent Financial Crisis in OECD Countries », *European Financial Management*.
- Eesti Pank (2013), *Review of the Estonian Financial System*, January 2013, Tallinn.
- Eesti Pank (2014), *Financial Stability Review*, May 2014, Tallinn.
- Égert, B. (2009), « Infrastructure Investment in Network Industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 688, OECD Publishing.
- Estonian Development Fund (2013), *Smart Specialisation – Activities Analysis of Bottlenecks and New Opportunities*, 19 June 2013, Tallinn.
- European Commission (2010), *Expert Evaluation – Network Delivering Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013 – Task 1: Policy Paper on Innovation: Estonia*, August 2010.
- European Commission (2012), *Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in ESTONIA for the Period 2014-2020*.
- European Commission (2013a), *Enterprise and Industry ESTONIA 2013 SBA Fact Sheet*.
- European Commission (2013b), *Industrial Performance Scoreboard – Member States' Competitiveness Performance and Implementation of EU Industrial Policy*.
- European Commission (2013c), *Estonia 2020 Action Plan for 2011-2015*, April 2013.
- European Commission (2013d), « Erawatch Country Reports 2012: Estonia », *IRC Scientific and Policy Reports*.
- European Commission (2013e), « Capital Requirements – CRD IV/CRR – Frequently Asked Questions », Brussels, 16 July 2013.
- European Commission (2013f), « Directive 2013/36/EU », *Official Journal of the European Union*, L 176/338, 27 June 2013.
- European Commission (2013g), « 2013 SMEs' Access to Finance survey », *Analytical Report*, Ipsos MORIS, Brussels, 14 November 2013.
- European Commission (2014a), *Innovation Union Scoreboard 2014*, Brussels.
- European Commission (2014b), « Directive 2014/59/EU », *Official Journal of the European Union*, 12 June 2014.
- European Research Area Committee (2012), « Peer-Review of the Estonian Research and Innovation System – Steady Progress Towards Knowledge Society », *Innovation Studies*, No. 19/2012.

- Hakenes, H., R.H. Schmidt and R. Xie (2009), « Public Banks and Regional Development », mimeo, University of Frankfurt.
- International Energy Agency (IEA) (2012), *Mobilising Investment in Energy Efficiency – Economic Instruments for Low-Energy Buildings*, Paris.
- International Energy Agency (IEA) (2013), *Energy Policies Beyond IEA Countries: Estonia*, Paris.
- International Monetary Fund (IMF) (2014), *Republic of Estonia, 2014, Article IV Consultation – Staff Report*, IMF Country Report, No. 14/112, May 2014.
- Johansson, A. and G. Nicoletti (2014), « Long-term Patterns of Trade and Specialisation », OECD Economics Department Working Paper Series, No. 1136, OECD Publishing.
- Johansson, Å. and E. Olaberria (2014), « New Evidence on the Determinants of Industrial Specialisation », OECD Economics Department Working Papers, No. 1112, OECD Publishing.
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing.
- Masso, J. and P. Vahter (2014), « The Role of Product Level Dynamics in Export Growth and Productivity: Evidence from Estonia », *Emerging Markets Finance and Trade*.
- Masso, J., T. Roolaht and U. Varblane (2010), « Foreign Direct Investment and Innovation in Central and Eastern Europe: Evidence from Estonia », *Working Papers of Eesti Pank*, No. 5.
- Ministry of Economic Affairs and Communications (2013), *Estonian Entrepreneurship Growth Strategy 2014-2020*, September 2013, Tallinn.
- Ministry of Education and Research/Ministry of Economic Affairs and Communications (MER/MEAC) (2014), *Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2014-2020 « Knowledge-based Estonia »*, 21 January 2014, Tallinn.
- National Audit Office of Estonia (2013a), *Overview of the use and preservation of state assets in 2012-2013 – Summary of Problems in the Development and Economy of Estonia by the National Audit Office*, Tallinn.
- National Audit Office of Estonia (2013b), *Quality of Renovation of Main Roads of State*, 22 November 2013, Tallinn.
- National Audit Office of Estonia (2013c), *Sustainability of drinking water and waste water systems developed with state support and impact on achievement of environmental goals Do drinking water and waste water systems meet requirements?*, 2 December 2013, Tallinn.
- National Audit Office of Estonia (2014a), *Impact of innovation support measures on competitiveness of companies*, Tallinn.
- National Audit Office of Estonia (2014b), *Riigi tegevus põlevkivi kasutamise suunamisel Kas riik tagab põlevkivivaru jätkusuutliku kasutamise?*, Tallinn, 12 March 2014.
- OECD (2006), *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *Household Behaviour and the Environment – Reviewing the Evidence*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), « Trade and Innovation: A Synthesis Paper », *Working Paper*, TAD/TC/WP(2008)6/PART1/REV1, Trade and Agriculture Directorate.
- OECD (2011a), *Enhancing Market Openness, Intellectual Property Rights, and Compliance through Regulatory Reform in Estonia*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), « Estonia: Towards a Single Government Approach », *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Estonia – Review of the Financial System*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *OECD Green Growth Studies: Energy*, OECD Publishing.
- OECD (2011e), *Skills for Innovation and Research*, OECD Publishing.
- OECD (2011f), *OECD Economic Surveys: Estonia 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), « ICT Skills and Employment: New Competences and Jobs for a Greener and Smarter Economy », *OECD Digital Economy Papers*, No. 198, OECD Publishing.
- OECD (2012b), « Science and Innovation: Estonia » in Part IV, Chapter 10, *Science, Technology and Industry Outlook 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *OECD Economic Surveys: Estonia 2012*, OECD Publishing.

- OECD (2013a), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains – Global Value Chains (GVCs): Estonia*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *OECD Compendium of Productivity Indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Working Party on SMEs and Entrepreneurship (WPSMEE) Credit Mediation for SMEs and Entrepreneurs: Final Report*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), *Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation*, preliminary version, OECD Publishing.
- OECD (2013g), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing.
- OECD (2013h), *Entrepreneurship at a Glance 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013i), *OECD Economic Surveys: Switzerland 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2014a), « Climate Change Mitigation in Estonia », *Technical Background Paper*, OECD Publishing.
- OECD (2014b), *OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Estonia*, OECD Publishing.
- OECD (2014c), *OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing.
- OECD (2014d), *Entrepreneurship at a Glance 2014*, OECD Publishing.
- OECD (2014e), *All on Board – Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing.
- OECD/WB (2014), *Making Innovation Policy Work: Learning from Experimentation*, OECD Publishing.
- Statistics Estonia (2013), « Last Year the Expenditures on Research and Development Activities Remained at the level of 2011 », *News Release*, No. 145, 3 December 2013.
- Taavikotka (2014), 10 million « e-Estonians » by 2025, 04 May 2014, <http://taavikotka.wordpress.com/2014/05/04/10-million-e-estonians-by-2025/>.
- Thomson, H. (2013), « Fuel Poverty Measurement in Europe: A rapid review of existing knowledge and approaches conducted for eaga Charitable Trust », *The University of York, eaga, charitable trust*, October 2013.
- UNCTAD (2011), « Best Practices in Investment for Development – How to attract and benefit from FDI in small countries Lessons from Estonia and Jamaica », *Investment Advisory Series, Series B, No. 6*.
- Ubaldi, B. (2013), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance, No. 22*, OECD Publishing.
- Vahter, P. (2011), « Does FDI Spur Productivity, Knowledge Sourcing and Innovation by Incumbent Firms? Evidence from Manufacturing Industry in Estonia », *World Economy*, No. 34(8), pp. 1308-1326.
- Wagenvoort R., C. De Nicola and A. Kappeler (2010), « Infrastructure Finance in Europe: Composition, Evolution and Crisis Impact », *EIB Papers, No. 15/1*, EIB.
- World Bank (2014), *Doing Business 2014 – Economic Profile: Estonia*, 11th edition, Washington, DC.
- World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Estonia 2015

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2015-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Accroître la productivité et tirer davantage parti de l'ouverture de l'économie », dans *OECD Economic Surveys: Estonia 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-est-2015-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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