

Objectif croissance : le point après un an

par Jean-Philippe Cotis, économiste en chef, OCDE

Présentation à une conférence de presse le 7 février 2006 à Londres

Soyez les bienvenus à cette présentation de la deuxième édition d'**Objectif croissance**, notre nouvelle publication annuelle. Permettez-moi tout d'abord de rappeler brièvement la raison d'être de ce projet et sa nature.

La meilleure définition que l'on puisse donner de l'OCDE tient sans doute en trois mots : « club de convergence ». En d'autres termes, il s'agit d'un lieu où les pays membres peuvent mettre à profit leur expérience mutuelle et s'inspirer des meilleures pratiques. Comme l'indique la Convention, l'objectif est de faire en sorte que tous les membres de l'Organisation connaissent une croissance économique vigoureuse et durable, et que les pays où le niveau de vie est moins élevé rattrapent les autres.

Depuis deux décennies, cependant, la convergence n'a pas été suffisante au sein du club. La croissance tendancielle et la résilience se sont améliorées dans certaines économies de l'OCDE. En revanche, le Japon et certaines grandes économies d'Europe continentale ont eu tendance à perdre du terrain au cours des 15 dernières années par rapport aux pays les plus performants, en termes de PIB par habitant. Le vieillissement de la population étant plus prononcé en Europe et au Japon qu'en Amérique du Nord, cette divergence pourrait s'accroître dans les années à venir.

Ce manque de convergence est porteur d'enseignements, que nous essayons de tirer dans **Objectif croissance**. La première édition, parue il y a un an, a inauguré une nouvelle forme de surveillance comparative fondée sur une série d'indicateurs des politiques publiques choisis pour leur lien avec la performance économique. Nous utilisons ces indicateurs, parallèlement aux analyses approfondies menées par l'OCDE, pour identifier des priorités et formuler des recommandations pour chaque pays membre.

Quel indicateur ?

Il convient tout d'abord de signaler que l'indicateur de performance qui occupe ici la position centrale est le PIB par habitant. On s'interroge souvent sur la fiabilité du PIB comme indicateur du bien-être général. Et l'on est effectivement en droit de se poser une telle question. De fait, la Convention relative à l'OCDE stipule que l'un des principaux objectifs de l'Organisation est de promouvoir « le bien-être social ».

Nous avons donc, dans la présente édition d'**Objectif croissance**, examiné un grand nombre d'autres indicateurs du bien-être ou du mal-être. En tant qu'indicateur du bien-être, le PIB présente de nombreux inconvénients. Il ne tient pas compte de la dégradation de l'environnement, ni de la valeur attachée au loisir. Il omet également l'influence de la répartition des revenus sur le bien-être. En utilisant le PIB par habitant comme indicateur du bien-être, on court toujours le risque d'avoir une vision réductrice.

Pour éviter ce genre de distorsion, on peut bien sûr ne critiquer les pays qui ont un PIB par habitant relativement peu élevé que dans la mesure où celui-ci reflète également une déficience des politiques publiques, et non un choix de société. Dans la première édition d'**Objectif croissance**, les faibles niveaux d'emploi observés dans certains pays d'Europe continentale étaient jugés regrettables parce que reflétant un malthusianisme peu judicieux, consistant à utiliser des fonds publics pour inciter les gens à sortir prématurément du marché du travail. Si ces faibles niveaux d'emploi avaient reflété une préférence pour le loisir, ils n'auraient pas prêté à la critique. Les économistes n'ont pas à se prononcer sur des préférences, qu'elles soient personnelles ou collectives.

Avec cette deuxième édition d'**Objectif croissance**, nous analysons de façon plus approfondie les relations entre le bien-être et la croissance, en passant en revue un grand nombre d'indicateurs du bien-être qui vont largement au-delà du PIB par habitant.

Parallèlement au PIB et à la production, nous examinons des indicateurs de revenu et de consommation, qui rendent mieux compte du niveau de vie. Or, cette analyse plus fine ne modifie pas sensiblement l'image déjà donnée par les indicateurs de PIB, pas plus que l'examen d'indicateurs corrigés de l'amortissement du capital. Nous construisons également des indicateurs du PIB et du revenu par habitant qui tiennent compte du loisir ou de l'aversion à l'égard des inégalités de revenus. Alors que la prise en compte de la valeur attachée au temps de loisir ne modifie pas notablement le classement des pays selon leur PIB par habitant, une très forte aversion à

l'égard des inégalités de revenus peut aplatir la distribution du « PIB par habitant ajusté ».

Nous élargissons ensuite l'analyse en examinant des indicateurs sociaux qui entrent dans quatre grandes catégories : autosuffisance, équité, santé et cohésion sociale. Plus concrètement, nous observons des indicateurs comme la pauvreté des enfants, l'inégalité des revenus, les taux de suicide, le nombre de ménages sans emploi, la durée de la scolarisation ...

En ayant deux questions à l'esprit :

- Quels sont les aspects du bien-être qui vont de pair avec un PIB par habitant élevé ?
- Quels sont les autres aspects du bien-être qu'il y a lieu de prendre en considération pour compléter et nuancer le tableau brossé à partir des statistiques du PIB ?

De simples corrélations révèlent que l'autosuffisance, l'équité et la santé sont en général plus grandes dans les pays ayant un PIB élevé, alors que d'autres aspects en rapport avec la cohésion sociale, comme les taux de suicide et de victimation, ne semblent pas être en corrélation avec le PIB. En outre, il n'est pas impossible qu'à partir de niveaux de PIB déjà élevés, l'augmentation de la croissance ait un rendement décroissant en termes d'amélioration du bien-être.

Un tour d'horizon des indicateurs de bien-être serait incomplet sans l'examen d'indicateurs subjectifs. Ces derniers ne semblent pas toujours bien corrélés entre eux ou avec le PIB par habitant. Il est très frappant de constater que, d'après les résultats d'enquêtes, la plupart des gens, dans la plupart des pays de l'OCDE, se considèrent comme assez heureux ou très heureux, quel que soit leur niveau de revenu. On observe une très légère tendance des pays les plus riches à se caractériser par des niveaux de satisfaction plus élevés sur le plan de la qualité de vie. En revanche, les pays où les gens se déclarent le moins heureux ont aussi un PIB par habitant inférieur à la moyenne. D'après plusieurs auteurs, les indicateurs subjectifs reflètent peut-être plus le bien-être relatif que le bien-être absolu.

Au total, les indicateurs sociaux et subjectifs fournissent manifestement des compléments d'information utiles par rapport au PIB. Mais nombre d'entre eux sont limités et ne rendent compte que d'un aspect du bien-être. Et ils présentent tous des inconvénients sur le plan pratique, notamment en termes de disponibilité, d'étalonnage et de comparabilité internationale. Nous considérons donc, en définitive, que le PIB demeure l'indicateur global le moins imparfait et le plus instantané du bien-être. Cela étant, il faut aussi tenir compte d'autres aspects du bien-être. C'est pourquoi nous avons choisi d'aller au delà des simples statistiques du PIB par habitant pour examiner avec soin, également, la qualité des politiques publiques.

Accessoirement, on notera que la croissance économique telle qu'on la mesure traditionnellement peut avoir des effets secondaires négatifs, notamment sur l'environnement - mais que les sociétés les plus prospères peuvent consacrer davantage de ressources à l'atténuation des problèmes environnementaux, et le font en général. Par ailleurs, la croissance du PIB peut avoir des effets externes positifs sur le plan politique : dans la mesure où il est plus facile de concilier des besoins de ressources concurrents dans une économie en expansion, la croissance peut faciliter le pluralisme et la démocratie.

Ces réserves étant faites, je souhaiterais vous donner un aperçu du rapport et mettre en relief les principales conclusions et les nouveautés les plus importantes. Je commencerai par faire le point sur les suites données aux recommandations de l'an passé, pour passer ensuite à l'extension du champ de la surveillance.

Suites données aux recommandations de l'an passé

Comme je vous l'ai dit, dans la précédente édition d'**Objectif croissance**, nous nous étions intéressés avant tout aux marchés du travail et aux marchés de produits. Nous aboutissions au diagnostic qu'il fallait surtout renforcer la productivité du travail et améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre. La présente édition fait le point des progrès accomplis.

Considérons d'abord les efforts déployés pour améliorer la productivité du travail :

- Les obstacles à l'entrée et d'autres réglementations qui entravent la concurrence sont progressivement assouplis dans certains pays. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas, où les coûts administratifs imposés aux nouvelles entreprises devraient être réduits d'un quart ; ou en Finlande et en Pologne, où la privatisation d'entreprises publiques du secteur marchand se poursuit. Au niveau de l'UE, la directive sur les services va dans le même sens. Mais il n'est pas du tout certain que l'Europe persévère dans cette voie.

- S'agissant de la formation du capital humain, des progrès sont enregistrés dans la plupart des pays, où le renforcement du système éducatif a été jugé prioritaire ; même si, dans certains cas, les réformes ne sont pas encore très avancées.

Malheureusement, les initiatives visant à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre sont plus rares. En particulier, on s'est insuffisamment efforcé de réduire l'impôt implicite frappant les revenus du travail dans le cas des travailleurs « vieillissants ». Cela étant, il faut se féliciter de l'orientation générale des mesures annoncées en France pour réduire les freins à l'embauche dans les petites entreprises et, plus récemment, pour faciliter l'embauche de jeunes et l'emploi de travailleurs âgés.

Extension de la surveillance à l'innovation

Comme je l'ai indiqué, nous étendons progressivement la couverture des indicateurs utilisés afin de tenir compte d'autres aspects en rapport avec la performance économique.

L'an passé, nous avons essentiellement mis l'accent sur les marchés du travail et les marchés de produits, domaines sur lesquels nous avons le plus travaillé dans le passé. Cette année, nous nous intéressons aussi à l'innovation. En effet, l'innovation est l'un des principaux moteurs de la croissance en longue période. Et l'OCDE suit depuis longtemps l'évolution de bon nombre d'indicateurs dans ce domaine. Les indicateurs que nous utilisons pour rendre compte des politiques publiques concernent les « conditions-cadre », comme les réglementations qui influencent la concurrence sur les marchés de produits, mais aussi des aspects plus spécifiques, notamment la R-D réalisée dans les établissements publics (universités et laboratoires publics) ou le soutien public à la R-D privée. La performance est mesurée à l'aide d'indicateurs de moyens, comme l'intensité de R-D dans le secteur des entreprises, ou d'indicateurs de résultats, comme les dépôts de brevets.

Quels sont, empiriquement, les déterminants de l'intensité de R-D ? Quels sont les facteurs qui ont stimulé l'investissement dans la R-D privée au cours des années 90 ?

Globalement, nos recherches donnent à penser que des facteurs comme l'aptitude à absorber et à exploiter des connaissances étrangères ou la situation financière et économique générale ont le plus contribué à l'évolution de l'intensité de R-D. L'évolution de la réglementation des marchés de produits et le renforcement des droits de propriété intellectuelle ont aussi stimulé la R-D dans tous les pays que nous avons examinés, notamment les pays nordiques les mieux placés. La contribution du financement public de la R-D a généralement été plus limitée, ce qui n'est pas surprenant étant donné que, dans beaucoup de pays, le niveau de financement public de la R-D n'a pas sensiblement changé au cours des années 90. L'action menée dans ce domaine a davantage visé à renforcer l'efficacité des mesures ou programmes destinés à soutenir les efforts d'innovation.

Deux réserves s'imposent à ce stade. D'une part, certains des indicateurs sont fortement corrélés. Par exemple, parmi les conditions-cadre, on observe généralement une corrélation négative entre la réglementation des marchés de produits et la protection des droits de propriété intellectuelle. Cela peut poser des problèmes lorsqu'on tente d'évaluer leur contribution respective.

D'autre part, et peut-être en partie à cause de cette corrélation, l'interprétation de certains des indicateurs est quelque peu ambivalente.

- Prenons l'intensité de R-D : elle mesure les moyens mis en œuvre, et non la productivité ou le succès de l'activité d'innovation.
- Prenons encore les brevets : ils peuvent être indispensables pour permettre aux innovateurs de tirer profit de leurs efforts, et donc constituer une puissante incitation à innover. Mais ils peuvent aussi avoir pour objet d'éliminer la concurrence potentielle ou d'engager des poursuites dans le même but.

Présenter un nouvel ensemble de recommandations dans le domaine de l'innovation

Passons maintenant aux recommandations que nous formulons à l'intention de chaque pays pour stimuler l'innovation. Nous avons suivi la même approche que pour les marchés du travail et les marchés de produits. En d'autres termes, les réformes sont jugées nécessaires lorsque des faiblesses des politiques publiques s'accompagnent de performances inférieures à la moyenne en matière d'innovation ou d'insuffisances dans les déterminants immédiats de l'innovation (qualifications ou conditions financières, par exemple). Pour prendre un exemple concret, lorsque les performances en matière d'innovation sont inférieures à la moyenne OCDE et que des obstacles réglementaires importants entravent la concurrence, nous considérons qu'à priori une réforme des marchés de produits, et donc une recommandation dans ce sens, s'imposent.

Nous souhaitons aussi ne pas omettre de recommander des mesures sur certains aspects qui échappent - temporairement peut-être - à toute prise en compte adéquate par des indicateurs. C'est ainsi qu'en mettant à profit nos propres analyses par pays, nous formulons d'autres recommandations, qui peuvent ou non s'appuyer sur des indicateurs.

En définitive, quatre groupes de pays se dégagent :

- Les principaux pays innovants sont les pays nordiques, les États-Unis et le Japon. La plupart d'entre eux ont enregistré des gains de productivité soutenus au cours de la dernière décennie (à l'exception du Japon). Par ailleurs, ils se caractérisent souvent par une forte proportion de diplômés de l'enseignement supérieur. Mais plusieurs d'entre eux doivent stimuler l'innovation dans les services en y favorisant l'apparition de marchés plus ouverts et plus concurrentiels.
- À l'autre extrémité se trouvent les pays d'Europe du Sud, où il faut améliorer l'enseignement, et d'Europe centrale et du Sud, où il a lieu de renforcer la concurrence sur les marchés de produits.
- Dans une position intermédiaire, on trouve les pays de langue anglaise autres que les États-Unis, où les performances en matière de productivité sont généralement d'un bon niveau. Tous ces pays doivent néanmoins renforcer les liens entre la recherche publique et l'industrie.
- Les autres pays - notamment l'Allemagne et la France - enregistrent en général des performances supérieures à la moyenne en matière d'innovation, mais doivent renforcer l'enseignement supérieur et la contribution des universités à la recherche. La plupart d'entre eux pourraient aussi améliorer l'efficacité économique des mesures financières en faveur de la R-D privée.

Explorer les liens entre les marchés financiers et la croissance

La présente édition d'**Objectif croissance** explore un autre domaine : les marchés financiers. Des travaux menés antérieurement dans le cadre de l'OCDE ont mis en évidence l'importance de systèmes bancaires et de marchés de capitaux étoffés et efficaces pour la croissance économique - en particulier parce qu'ils facilitent l'innovation. Mais pour mieux étayer ce diagnostic, il est indispensable de mieux comprendre les déterminants du développement financier proprement dit, notamment la concurrence et la protection des investisseurs.

Dans le secteur bancaire, les indicateurs de concurrence font apparaître des différences considérables suivant les pays. On peut donc penser qu'une concurrence plus intense pourrait se traduire par des gains importants dans bon nombre d'entre eux. Plus précisément, la dispersion des frais généraux et des marges d'intérêt nettes révèle que les structures de coûts et les stratégies de tarification sont très variables. De même, les indicateurs de concurrence internationale peuvent varier sensiblement d'un pays à un autre. La faible pénétration des établissements étrangers sur le marché du crédit aux particuliers, dans la zone euro, est particulièrement frappante. Et cela, en dépit des efforts déployés par l'UE pour favoriser l'intégration financière.

Dans une certaine mesure, les disparités observées reflètent des différences de réglementation. Les obstacles à la concurrence dans le secteur bancaire tendent à freiner le développement du secteur financier et, partant, la croissance du PIB. Une protection insuffisante des investisseurs sur les marchés d'actions et les marchés obligataires a un effet similaire. En outre, les secteurs qui dépendent plus que les autres de financements extérieurs connaissent une expansion plus rapide dans les pays où la réglementation est plus propice au développement des services financiers. On notera accessoirement que les secteurs très tributaires de financements extérieurs - comme celui des produits pharmaceutiques ou de l'équipement TIC - consacrent souvent beaucoup de ressources à la R-D. Ainsi, la réglementation peut influencer à la fois sur le taux de croissance global de l'économie et sur sa structure industrielle.

Globalement, notre analyse quantitative exploratoire incite à penser que dans les pays où la réglementation bancaire est la plus restrictive, des réformes tendant à l'aligner sur la moyenne de l'OCDE pourraient entraîner, pendant un certain temps, une accélération de la croissance du PIB pouvant aller jusqu'à ½ point.

Cette analyse confirme que nos recherches s'orientent dans une voie prometteuse. Cela étant, il va falloir améliorer la base de données d'indicateurs à l'échelle de la zone OCDE. Il importera notamment de mieux cerner les caractéristiques les plus pertinentes des systèmes financiers. Il sera alors possible de les utiliser pour élaborer des recommandations précises.