

**Quelles réformes pour la croissance ?
Les recommandations du « shadow G8 »
IFRI, Paris, le 22 mai 2003**

Comment expliquer les écarts de croissance au sein de l'OCDE

Jean-Philippe Cotis
Économiste en chef de l'OCDE

Il semble qu'un écart se soit creusé entre la croissance économique de l'Amérique du Nord et les autres grandes zones de l'OCDE (Europe, Japon), les États-Unis se plaçant en tête. Cette divergence pourrait être un problème plus sérieux que certains ne le pensent. Le moment est venu d'agir.

Les interrogations sur les sources de la croissance sont sans doute éternelles, mais elles revêtent depuis peu une importance beaucoup plus grande pour les pays de l'OCDE. Nous nous trouvons aujourd'hui au terme d'un long cycle de croissance. L'on y voit maintenant plus clair et beaucoup d'Européens commencent à réaliser que l'Amérique du nord et l'Europe continentale pourraient être engagées sur des voies divergentes

en termes de croissance économique. Dans les grands pays européens, le PIB par habitant a cessé de converger vers les niveaux observés aux États-Unis pendant les années 1980. Et il s'en est probablement écarté pendant les années 1990. Les mêmes conclusions valent également pour le Japon (Graphique 1).

Il apparaît aussi qu'à l'intérieur de l'Europe, depuis 1995-96, les différentiels de croissance entre les grands pays sont devenus relativement importants. Ils se manifestent pour l'essentiel dans les activités du secteur tertiaire alors que la croissance industrielle reste à peu près la même partout. De plus, les pays nordiques ont pris de l'avance sur leurs grands voisins européens.

Vu de l'OCDE, cette évolution est assez préoccupante. Nous pensons en effet que cette diversité de résultats reflète souvent de mauvaises orientations de politiques économiques, orientations qui compromettraient la croissance et la prospérité si elles devaient persister.

Propager le succès, diffuser les meilleures pratiques, pousser les pays « frileux » sur la voie de la réforme pour les aider à libérer leur potentiel de croissance, telle est la raison d'être de l'OCDE. Nous devons donc travailler d'avantage pour répondre à certaines questions essentielles. Quels sont les ressorts de la croissance dans les pays qui réussissent? Où sont les facteurs de freinage chez ceux qui accusent un certain retard? L'OCDE a été le fer de lance d'un vaste effort de recherche mené sur ces questions au cours des dernières années. Cet exercice a débouché au mois de mars sur la publication d'un ouvrage intitulé : *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE* (voir références).

On peut tirer de ce travail quelques enseignements utiles.

1. Les économistes de l'OCDE sont fermement convaincus que les écarts de croissance observés au cours des dix dernières années sont surtout de nature structurelle.

Ils trouvent en effet leur origine dans des divergences démographiques liées au vieillissement de la population et à l'immigration, et

l'interruption au cours des années 1980 et 1990 du processus de convergence des PIB par habitant qui s'était engagé après la seconde guerre mondiale.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, la convergence a été entravée par l'incapacité à retrouver le plein emploi et à porter la productivité à des niveaux élevés. Après bien des atermoiements, ce diagnostic est maintenant largement partagé, mais dans l'intervalle, que d'occasions manquées!

Même s'ils ont perdu du temps, les Européens et les Japonais ne se sont pas complètement désintéressés des problèmes structurels. Les pays d'Europe du Nord ont obtenu, par exemple, des résultats remarquables, qu'il s'agisse de mettre à profit les technologies de l'information et des communications, de créer des emplois qualifiés et des entreprises innovantes, ou de moderniser sans l'affaiblir l'État providence. Dans beaucoup de pays européens, des progrès importants ont été également réalisés dans la lutte contre le sous-emploi.

Trop souvent cependant, des considérations macro-économiques ont relégué au second plan des préoccupations de plus long terme. Les Européens se sont ainsi focalisés sur les questions budgétaires et monétaires à l'occasion de la préparation de l'Union monétaire, puis plus récemment au cours de la phase de ralentissement de l'activité, afin de déterminer si les politiques macro-économiques suivies en Europe étaient suffisamment flexibles.

Ces préoccupations sont importantes et légitimes. Le manque de flexibilité des politiques macro-économiques peut expliquer dans une certaine mesure pourquoi la zone euro a surréagi au ralentissement de l'activité aux Etats-Unis (Graphique 2). L'Europe, qui n'avait pas connu au départ de forte surchauffe, n'aurait pas dû accompagner aussi étroitement l'économie américaine sur la voie du ralentissement. Mais si l'on se place dans une perspective de long terme, il apparaît clairement que le différentiel de croissance observé depuis 10 ans entre les États-Unis et l'Europe n'est pas imputable à des problèmes conjoncturels. De fait, il y a 10 ans de cela, l'Europe et l'Amérique du Nord se trouvaient dans la même situation conjoncturelle. Il en ira de même en 2003.

Pour rendre compte de l'écart de croissance qui sépare désormais les deux rives de l'Atlantique, il faut donc se tourner vers des facteurs à long terme. La même démarche s'impose aussi pour l'analyse du différentiel transpacifique entre les États-Unis et le Japon. Pour mieux appréhender l'ampleur de ces écarts de croissance à long terme, on peut utilement se référer à la règle des **3-2-1** : 3 % de croissance annuelle en moyenne pour les États Unis ; 2 % pour l'Europe ; et 1 % pour le Japon.

Il n'y a bien évidemment rien de mal en théorie à ce que les taux de croissance divergent dès lors qu'ils sont le reflet d'une forme ou d'une autre d'optimum social. Il se pourrait par exemple que l'Europe et l'Amérique du Nord n'aient pas les mêmes préférences en matière de loisir ou de prise de risques. Les Européens préfèrent peut-être un surcroît de temps libre à un supplément de revenus. Il ressort cependant de nos travaux de recherche qu'en Europe la situation actuelle de sous-utilisation du facteur travail résulte pour une large part de politiques mal conçues.

La mise en œuvre de politiques plus judicieuses pourrait donc accroître le bien-être des Européens et revigorer celles des économies qui sont les moins dynamiques. Il en irait ainsi, par exemple, si les Européens décidaient de réduire les obstacles à l'emploi que suscitent actuellement leurs systèmes de préretraite et de pensions.

2. Sur quel plan faudrait-il agir ? En Europe, il faudrait en priorité ouvrir la voie à une hausse des taux d'emploi, tandis qu'au Japon il conviendrait de renforcer la productivité (Graphique 3). Les Européens ne devraient pas négliger pour autant les gains de productivité, les chiffres satisfaisants relevés dans ce domaine tenant pour une large part au fait que les travailleurs les moins productifs ont été évincés du marché du travail, en raison d'un coût trop élevé (Graphiques 4a et 4b). Dans beaucoup de pays européens enfin, des marchés de produits plus concurrentiels stimuleraient la productivité en améliorant l'innovation et la diffusion des technologies de l'information.

3. L'OCDE souhaite contribuer à l'effort de redressement collectif par la diversité et la rigueur de ses travaux. Appeler à la réforme

économique est chose facile, faire passer la réforme dans les faits ne va pas en revanche sans difficultés. Pour remettre en cause le statu quo, il faut être en mesure de montrer que l'inaction a elle aussi un coût. Dans un tel contexte, l'ouvrage de l'OCDE sur les sources de la croissance aurait tout aussi bien pu s'intituler : « Le coût de l'inaction ».

À l'OCDE nous avons travaillé sans relâche pour faire le lien entre politique économique et croissance, par le biais non seulement d'analyses sérieuses et approfondies, mais aussi de chiffrages concrets. Une pédagogie efficace ne peut pas se passer d'évaluations quantifiées et d'ordres de grandeur. Dans d'autres domaines, nous avons cherché à être innovants et à faire reculer les frontières de la recherche.

Plus concrètement, *Les sources de la croissance* comportent deux volets : le premier volet s'appuie sur un exercice de comptabilité de la croissance qui vise à décrire à grands traits comment les principales composantes de la croissance ont évolué au fil du temps ; le deuxième volet se fonde sur une vaste analyse économétrique réalisée à partir de

données de panel d'origines diverses : données nationales globales, données de branche et données d'entreprises.

Une contribution essentielle a été l'élaboration d'une série d'indicateurs permettant de mesurer la « lourdeur du cadre réglementaire » dans lequel évoluent les entreprises et leurs salariés (Graphique 5). Ces données ont pu ensuite être injectées dans des analyses économétriques afin de déterminer l'impact des politiques structurelles sur la croissance de la productivité.

Nous avons d'abord estimé les effets des politiques macro-économiques sur la performance d'ensemble des économies. On a pu constater ainsi qu'une inflation faible et stable, une baisse des impôts et une plus large ouverture aux échanges extérieurs étaient autant de facteurs susceptibles d'alimenter la croissance à long terme.

Au niveau de la branche, nous avons tenté de voir comment la rigueur de la réglementation affectait la productivité et l'activité. Nous avons pu ainsi constater que la croissance était favorisée par un cadre

réglementaire évitant lourdeur excessive et entraves inutiles à la concurrence. Il est apparu par exemple qu'une libéralisation des produits pouvait accroître la productivité de près de 10 % dans les secteurs les plus en retard.

Enfin, notre analyse sur données d'entreprise a permis de constater que les entreprises qui voient le jour aux États-Unis sont en moyenne de plus petite taille qu'en Europe. Mais aux États-Unis lorsque ces nouvelles entreprises réussissent, elles se développent très rapidement. Nous savons tous que les coûts administratifs liés à la création d'entreprises aux États-Unis sont relativement faibles, et que les réglementations applicables au marché du travail sont plus souples. La création d'entreprise apparaît donc plus facile outre-Atlantique. Et lorsqu'une entreprise réussit, les coûts qu'elle doit engager pour accroître ses effectifs sont relativement faibles.

S'agissant des États-Unis, il ne faudrait pas tomber cependant dans la complaisance. La récession actuelle est le contrecoup de la croissance exubérante du passé. Et il est manifeste que le gouvernement

d'entreprise n'est pas parfait aux États-Unis. Nous ne devons pas oublier pour autant la contribution des entreprises américaines à l'innovation et à la diffusion des nouvelles technologies.

Depuis le Plan Marshall, l'OCDE s'emploie sans relâche à favoriser la réforme économique. Nous souhaiterions aujourd'hui qu'un nombre beaucoup plus important de pays, bénéficient d'un meilleur potentiel de croissance.

Nous sommes tous conscients des tensions diplomatiques qui prévalent aujourd'hui au sein de la zone de l'OCDE. Il serait malheureux que ces divergences stratégiques se trouvent aggravées par une nouvelle décennie de divergence économique. Le risque étant, au bout du compte, de ne même plus avoir de problèmes économiques en commun.

Nos difficultés présentes ne devraient pas cependant conduire au découragement. Elles devraient bien au contraire nous pousser à intensifier le dialogue afin de relancer un agenda pour la croissance, tant à l'OCDE qu'au niveau du Groupe des 8. Ce processus de convergence

était au centre des préoccupations à la fin du mois d'avril, lorsque les ministres de l'économie et des finances des pays de l'OCDE se sont employés à rapprocher leurs points de vue. Notre avenir économique commun en dépend.

Références

- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, disponible sur www.oecd.org/bookshop et en ligne sur www.oecd.org/growth, adresse sur laquelle on peut trouver plus de détails sur le travail de l'OCDE consacré aux sources de la croissance économique.
- La nouvelle brochure de l'OCDE intitulée « Quelle politique pour la croissance », ainsi que d'autres articles par Jean-Philippe Cotis, sont disponibles sur www.oecd.org/growth/agenda
- Voir également www.oecd.org/eco et www.oecd.org/macroeconomics