



OECD ECONOMIC POLICY REFORMS GOING FOR GROWTH 2018

FRENCH VERSION

- EDITORIAL
- EXECUTIVE SUMMARY
- FRANCE NOTE

*G20 FINANCE MINISTERS & CENTRAL BANK
GOVERNORS MEETING*

19 MARCH 2018

BUENOS AIRES, ARGENTINA

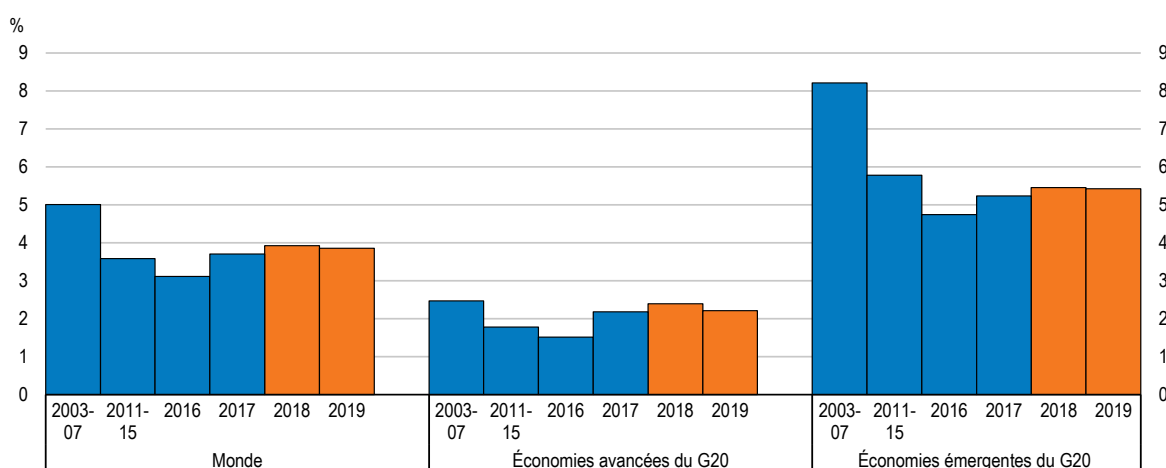


Éditorial

Une chance à ne pas laisser passer

La croissance mondiale a enfin retrouvé sa vitesse de croisière. Pour la première fois depuis de nombreuses années, toutes les grandes régions du globe connaissent un redressement généralisé et quasi-simultané, même si certaines économies sont en phase d'expansion régulière depuis plus longtemps que d'autres. Il faut espérer qu'il en sera bientôt fini de la stagnation des niveaux de vie supportée par une fraction importante de la population dans de nombreux pays de l'OCDE. La décrue plus rapide du chômage observée ces derniers mois est un signe clairement encourageant. Encore faut-il que l'embellie constatée sur les marchés du travail se traduise par une progression générale et marquée des salaires. Des réformes structurelles globales sont nécessaires pour alimenter une croissance plus forte allant au-delà du redressement cyclique, créer des emplois plus nombreux et mieux rémunérés, offrir de meilleures perspectives et développer l'inclusivité.

Graphique 1. La croissance mondiale a retrouvé sa vitesse de croisière
PIB réel, croissance en glissement annuel



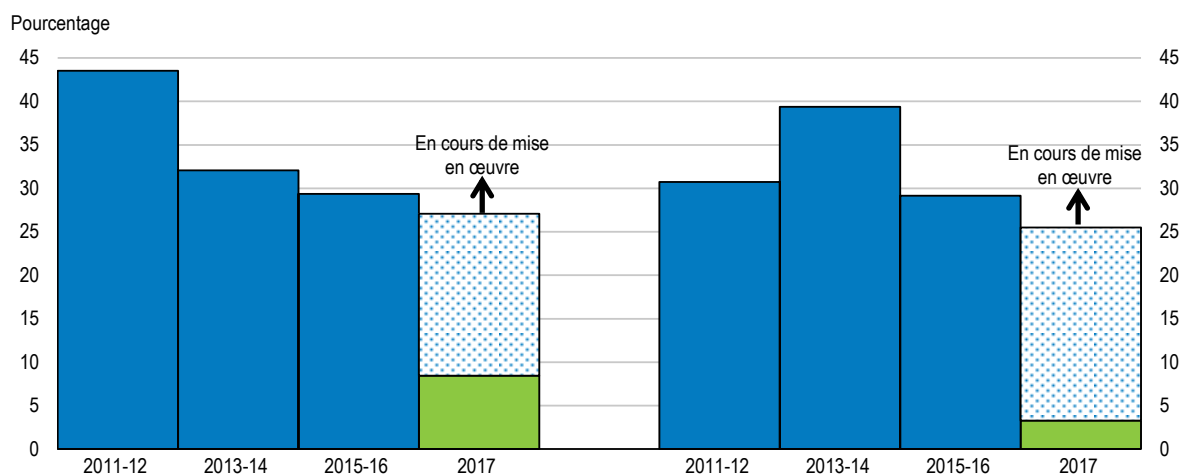
Note : Moyenne des taux de croissance annuel pour 2003-07 et 2011-15. Prévisions de l'OCDE pour 2018 et 2019.

Source : OCDE, *Perspectives économiques intermédiaires*, mars 2018.

Si l'on se fonde sur les mesures prises au titre des priorités d'action structurelles qui sont examinées dans la présente édition d'*Objectif croissance*, on ne voit guère de signe d'une accélération imminente du rythme des réformes. En fait, il ressort de cet examen que c'est plutôt un nouveau ralentissement qui a été observé en 2017 par rapport au rythme déjà modéré relevé au cours des deux années précédentes. Il n'empêche que certains pays sont parvenus l'an dernier à mettre en place des réformes importantes. Des mesures ont ainsi été prises au Japon pour améliorer l'accès aux services de garde d'enfants et par là même aider les femmes à rester dans la population active. La France a mis en œuvre une vaste réforme du marché du travail, portant à la fois sur la législation relative à la protection de l'emploi et la négociation collective des salaires. L'Inde a mis en place une taxe sur les produits et services tandis que l'Argentine vient d'approuver une vaste réforme fiscale.

Graphique 2. Le rythme des réformes est modéré

Nombre de réformes engagées en pourcentage des recommandations énoncées dans *Objectif croissance*.



Note : Les barres entièrement colorées représentent la part des réformes intégralement mises en œuvre. Pour 2017, les réformes en cours de mise en œuvre ont été indiquées à des fins de comparabilité avec les périodes de deux ans précédentes. Le taux de réaction aux recommandations a été annualisé pour les périodes de deux ans. Les économies de marché émergentes sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Indonésie, l'Inde, le Mexique, la Russie et la Turquie. Les économies avancées comprennent toutes les économies non émergentes membres de l'OCDE et la Lituanie.

Dans l'ensemble, les gouvernements ont continué d'accorder plus d'attention à l'emploi et à la protection sociale, notamment en prenant aussi des mesures pour améliorer les services de santé. La Grèce et l'Italie, où d'importantes mesures ont été prises pour renforcer la protection sociale, ainsi que la Chine, l'accès aux soins des travailleurs migrants a été amélioré, en sont une illustration. L'attention plus large portée aux mesures de soutien de l'emploi et des revenus est importante pour une plus grande inclusivité et une distribution plus équilibrée des revenus. Les efforts de réforme sont payants dans une large mesure : les taux d'emploi des personnes peu qualifiées et des jeunes – toujours bas dans certains pays parmi les plus durement touchés par la crise – se redressent et renouent déjà peu ou prou, en moyenne, avec leurs niveaux d'avant la crise, tandis que les taux d'activité féminine continuent de progresser.

Pour autant, les réformes d'envergure sont demeurées bien trop rares pour qu'il soit possible de dynamiser la productivité et de s'affranchir de politiques macroéconomiques de relance. Le retour d'une croissance mondiale plus forte offre la possibilité d'aller à nouveau de l'avant dans les réformes structurelles avec, à la clé, une chance encore plus grande que celles-ci portent plus rapidement leurs fruits. Les responsables de l'action publique doivent, individuellement et collectivement, trouver les moyens de vaincre les résistances politiques aux réformes qui s'attaquent aux points de blocage bien connus de la croissance, et jeter les fondements permettant à leurs économies de profiter au mieux de la transformation numérique en cours. Une croissance plus forte et plus soutenue aiderait par ailleurs à contenir les risques financiers inhérents à l'endettement public et privé important qui s'est constitué à la faveur du faible niveau des taux d'intérêt.

Bien qu'enfin il s'accélère, l'investissement des entreprises n'en reste pas moins modeste en regard des phases d'expansion passées. Qui plus est, des données récentes montrent que l'investissement dans les technologies numériques, fondamental pour stimuler la productivité, diffère grandement selon les pays et les entreprises. L'écart de productivité

qui se creuse entre les entreprises en pointe et celles qui accusent un retard technologique constitue en soi une source d'inégalités salariales croissantes et de ralentissement de la productivité. Des analyses menées par l'OCDE indiquent que les entreprises se heurtent à des contraintes diverses jouant à la fois sur leurs incitations à investir dans les technologies numériques et leur capacité à le faire.

Inciter davantage à investir nécessite des mesures pour instaurer un environnement économique plus compétitif, notamment en favorisant l'entrée de nouvelles entreprises grâce à la levée des obstacles réglementaires à la création d'entreprises, et en réduisant les freins à l'investissement direct étranger. En dépit d'avancées récentes dans ces domaines, comme avec le paquet « Services » dans l'Union européenne, l'entrée sur le marché des services aux entreprises dans des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et la France continue d'être entravée par des obstacles administratifs et réglementaires. Pour l'heure, il faut faire plus pour abaisser les barrières à l'investissement étranger lorsqu'elles demeurent relativement importantes, comme en Indonésie, au Mexique et en Russie. Quant au protectionnisme commercial, il ne peut que porter préjudice à l'investissement en générant des coûts supplémentaires et de l'incertitude, en érodant la compétitivité et en rétrécissant le périmètre d'expansion des entreprises performantes.

Il y a également matière, dans de nombreux pays, à réformer les régimes d'insolvabilité pour faciliter une sortie en bon ordre des entreprises en échec ou leur restructuration. Ce point est important à la fois pour encourager l'expérimentation d'idées nouvelles et pour libérer les ressources nécessaires à l'expansion des entreprises innovantes performantes. On trouvera au chapitre 3 du présent rapport de nouveaux indicateurs des régimes d'insolvabilité établis par l'OCDE pour chaque pays et une description des principales caractéristiques constitutives des régimes permettant d'atteindre ces objectifs. Dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'Australie et l'Italie, la levée des obstacles à la restructuration des entreprises en difficulté est ainsi une priorité. Des réformes sont également nécessaires pour harmoniser les procédures d'insolvabilité entre les États membres de l'Union européenne.

La fiscalité est un autre domaine dans lequel les gouvernements peuvent agir pour multiplier les incitations du secteur privé à investir. Les régimes fiscaux peuvent ainsi être réformés pour élargir la base d'imposition en éliminant les niches fiscales, à commencer par celles qui profitent le plus aux particuliers disposant d'un haut niveau de revenu ou de patrimoine, tout en laissant la possibilité d'abaisser les barèmes d'imposition, notamment sur les sources plus mobiles comme les revenus du capital et du travail. Des réformes en ce sens ont été mises en place dans des pays comme l'Argentine, le Canada et l'Espagne, cependant que les taux d'imposition des entreprises ont été abaissés aux États-Unis. Il reste toutefois que les réformes doivent encore s'attaquer à l'une des distorsions majeures des systèmes fiscaux, celle qui consiste, pour les financements, à privilégier l'emprunt plutôt que les fonds propres. Cette primauté de l'emprunt non seulement crée une dépendance excessive de la croissance vis-à-vis de la dette, mais elle a aussi un effet discriminatoire sur les jeunes entreprises innovantes.

Plus généralement, la plupart des pays disposent d'une bonne marge pour mener des réformes susceptibles de concilier les objectifs de croissance et d'inclusivité, notamment en privilégiant davantage la propriété immobilière et les successions pour la collecte de recettes fiscales. Dans le cadre des efforts déployés au plan international pour rendre la fiscalité des entreprises plus équitable et plus transparente, des avancées ont été obtenues pour limiter la fraude fiscale des entreprises multinationales avec le plan d'action BEPS sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, élaboré sous les auspices

du G20 et de l'OCDE, et avec le déploiement de l'échange automatique de renseignements.

Dans des pays comme l'Inde, l'Indonésie et la Turquie, mais également l'Italie et la Grèce, le travail informel reste un obstacle majeur lorsqu'il s'agit de stimuler une croissance inclusive. S'attaquer à ce problème nécessite de réformer les réglementations pesantes qui régissent les marchés de produits et du travail, et de réduire le coin fiscal sur le travail pour les bas salaires partout où il est encore élevé. Offrir des emplois formels à un plus grand nombre d'actifs leur ouvrira de plus larges perspectives pour améliorer leurs compétences et leur productivité tout en leur assurant une meilleure protection sociale. En Chine, de nouvelles mesures garantissant une plus grande égalité d'accès aux services publics, tout en supprimant le système d'enregistrement des ménages, favoriseraient la mobilité de la main-d'œuvre, la productivité et l'inclusion. Le meilleur moyen de soutenir l'efficacité des réformes dans tous ces domaines consiste à mettre en œuvre des mesures propres à renforcer la lutte contre la corruption – comme celles prises au Mexique – et à consolider l'État de droit.

Dans les économies émergentes comme dans les économies avancées, le déficit de qualifications, y compris dans les compétences managériales et organisationnelles, limite la capacité de bon nombre d'entreprises à adopter les technologies numériques. Une réponse à plus long terme consiste à réformer les systèmes d'éducation et de formation pour permettre aux travailleurs d'acquérir les compétences, cognitives et autres, rendues de plus en plus nécessaires par les nouvelles technologies du numérique et le capital intellectuel. Ces réformes doivent inclure des mesures facilitant l'accès des groupes défavorisés à l'éducation de façon à réduire la fracture numérique. À plus court terme, la réponse au déficit de qualifications consiste à offrir aux travailleurs plus de possibilités de perfectionnement de leurs compétences et à réduire le décalage entre les compétences offertes et celles demandées par les employeurs. Enfin, le développement de programmes de formation, y compris de formation tout au long de la vie, susceptibles de bénéficier à ceux qui en ont le plus besoin, demeure un enjeu commun à la plupart des pays.

Aussi, en dépit d'une croissance économique plus forte, l'heure n'est pas à l'autosatisfaction. Dans *Objectif Croissance* sont énoncées des priorités d'action et des recommandations devant permettre de libérer le potentiel de développement des compétences et d'innovation, de promouvoir le dynamisme des entreprises et la diffusion des connaissances et d'aider les actifs à profiter d'un marché du travail en mutation rapide. Dans le souci d'assurer la viabilité à long terme des gains obtenus en termes de revenu et de bien-être, les risques pour l'environnement et les points de blocage sont également de plus en plus pris en considération dans cette publication (voir chapitre 2). Le redressement économique actuel est une chance pour la réussite des réformes les mieux à même de nous mener à l'objectif d'une croissance forte, inclusive et durable. C'est une chance à ne pas laisser passer.



Álvaro Pereira
Chef économiste de l'OCDE par intérim

Résumé

Le taux de croissance annuel du PIB mondial, qui devrait selon les prévisions s'établir à 4 % en 2018, est proche du rythme qu'il affichait pendant la période ayant précédé la grande récession. Cette phase de croissance mondiale forte et généralisée offre un cadre favorable pour transformer cette embellie en une croissance à long terme plus forte et durable pour tous.

Dans ce contexte d'évolutions positives à court terme s'appuyant encore sur des politiques budgétaires et monétaires qui soutiennent l'activité, les responsables de l'action publique restent confrontés à plusieurs défis à moyen et long terme. La croissance de la productivité reste décevante. De plus, et malgré le redémarrage de l'emploi tant attendu, la progression des salaires n'a pas suivi pour l'instant, et nombre de groupes vulnérables restent confrontés à des perspectives médiocres sur le marché du travail. Les inégalités persistent et se caractérisent même par une hausse tendancielle à long terme dans de nombreux pays, signe que certains pans de la société n'ont pas beaucoup profité de la croissance. En outre, des mégatendances comme la transformation numérique, les pressions environnementales et l'évolution démographique pourraient bien menacer la durabilité de la croissance à long terme, sauf si des mesures adéquates sont prises pour relever les défis pour l'action publique qu'elles représentent.

La publication Objectif croissance contient, à l'intention des responsables de l'action publique, des recommandations de réformes concrètes dans des domaines identifiés comme les cinq premières priorités qui s'imposent aux pays pour s'attaquer aux enjeux à moyen terme, redynamiser la productivité et stimuler la croissance de l'emploi tout en veillant à ce que les avantages des mesures prises profitent au plus grand nombre. Ces priorités ont été définies en s'appuyant sur le savoir-faire de l'OCDE en matière de réformes structurelles et de croissance inclusive. Les domaines visés sont divers et concernent notamment la réglementation des marchés de produits et des marchés du travail, l'éducation et la formation, les systèmes de prélèvements et de transferts, les règles relatives aux échanges et à l'investissement, les infrastructures physiques et juridiques ou encore les politiques de l'innovation, pour n'en citer que quelques-uns. Les recommandations pour l'action publique formulées dans tous ces domaines sont articulées de manière à former une stratégie de réforme cohérente, indispensable pour dégager des synergies, gérer les arbitrages à opérer et veiller à ce que les conséquences positives des politiques menées soient largement partagées sur la durée. En tant que tel, le cadre défini par Objectif croissance a joué un rôle décisif pour aider les pays du G20 à faire avancer leurs programmes de réforme structurelle, notamment grâce à un suivi des stratégies menées pour asseoir une croissance soutenue et équilibrée.

Le présent Rapport intermédiaire permet de passer en revue les progrès accomplis en matière de réformes structurelles du point de vue des priorités identifiées dans l'édition 2017 d'Objectif croissance.

Mesures correspondant aux priorités d'action publique

- En 2017, les réformes ont été menées à un rythme comparable à celui, relativement peu rapide, observé au cours des deux dernières années, et inférieur à celui qui avait été relevé dans le sillage direct de la crise.
- Néanmoins, certaines mesures vigoureuses ont été prises; de fait, plus d'un tiers de celles qui ont été mises en oeuvre en 2017 peuvent être considérées comme de grands pas en avant. Au nombre de celles-ci, on peut citer les réformes visant à renforcer la protection sociale en Grèce et en Italie, la réforme du marché du travail en France, attendu depuis longtemps, ou les importantes mesures prises au Japon pour développer les capacités d'accueil de jeunes enfants. L'Argentine a de son côté adopté une vaste réforme fiscale qui sera progressivement mise en oeuvre au cours des cinq prochaines années.
- Plus généralement, l'intensité des réformes varie selon les domaines de l'action publique concernés. Parmi les réformes destinées à stimuler l'acquisition de compétences et les capacités d'innovation, des mesures de grande ampleur ont été prises pour développer le soutien à la R D et en accroître l'efficacité.
- Pour l'essentiel, les mesures prises pour favoriser la dynamique des entreprises et la diffusion de connaissances ont porté en priorité sur le renforcement des infrastructures physiques et juridiques ainsi que sur des actions visant à rendre la réglementation des marchés de produits plus propice à la concurrence.
- Des mesures notables ont aussi été prises dans le domaine des prestations sociales, ce qui est important en termes de cohésion sociale. Pour continuer d'aider les travailleurs à faire face à l'évolution potentiellement rapide des emplois et des tâches, des réformes supplémentaires sont nécessaires dans d'autres domaines connexes, par exemple pour améliorer les politiques actives du marché du travail et les politiques du logement pour faciliter la transition vers le marché du travail et la mobilité.

Chapitres spéciaux - revoir les indicateurs pour enrichir l'analyse proposée dans Objectif croissance

Le rapport comprend deux chapitres spéciaux dans lesquels les indicateurs sont passés en revue dans le but d'élargir la portée des grilles d'analyse utilisées pour Objectif croissance : les indicateurs de la croissance verte et les indicateurs des régimes d'insolvabilité établis par l'OCDE.

Liens entre croissance et croissance verte : ce que montrent les indicateurs

La capacité à améliorer durablement le PIB et le bien-être, comme le prône Objectif croissance, dépend entre autres facteurs de la capacité à réduire les conséquences négatives (par exemple la pollution) des activités économiques, à minimiser les risques liés à l'environnement et à exploiter les ressources en capital naturel (limitées). Il est en conséquence logique d'aborder de manière plus systématique, dans Objectif croissance, les enjeux liés à l'environnement. À cet égard, le chapitre 2 permet de passer en revue les indicateurs disponibles et les progrès récemment accomplis en termes de mesure des

résultats et des politiques en matière d'environnement. Bien qu'il n'existe pas de mesure unique des performances environnementales qui serait globalement admise, des avancées considérables ont été obtenues dans la mesure de la croissance verte, notamment dans le cadre des travaux relatifs aux indicateurs de la croissance verte de l'OCDE, ouvrant la voie à un traitement plus cohérent de la croissance verte dans la publication Objectif croissance.

Faciliter une sortie ordonnée du marché : éclairages fournis par les nouveaux indicateurs des régimes d'insolvabilité établis par l'OCDE

Des régimes d'insolvabilité médiocre peuvent avoir un lien avec trois facteurs de faiblesse de la productivité de la main-d'oeuvre, eux-mêmes interdépendants : la survie d'entreprises dites « zombies », qui devraient normalement sortir du marché ; la mauvaise allocation du capital, c'est-à-dire le fait que des ressources se retrouvent piégées dans des utilisations peu productives ; et enfin l'enlisement de la diffusion des technologies. Les indicateurs des régimes d'insolvabilité nouvellement élaborés par l'OCDE sont présentés au chapitre 3 ; ils permettront d'étendre et d'affiner les recommandations de réforme portant sur les politiques de sortie énoncées dans la publication Objectif croissance. L'analyse fait état de grandes différences entre pays dans la capacité des régimes d'insolvabilité à promouvoir une sortie ordonnée du marché de firmes non-viables. Ceci suggère que certains pays pourraient améliorer l'allocation des ressources et accroître la productivité en réformant la loi sur les faillites.

France

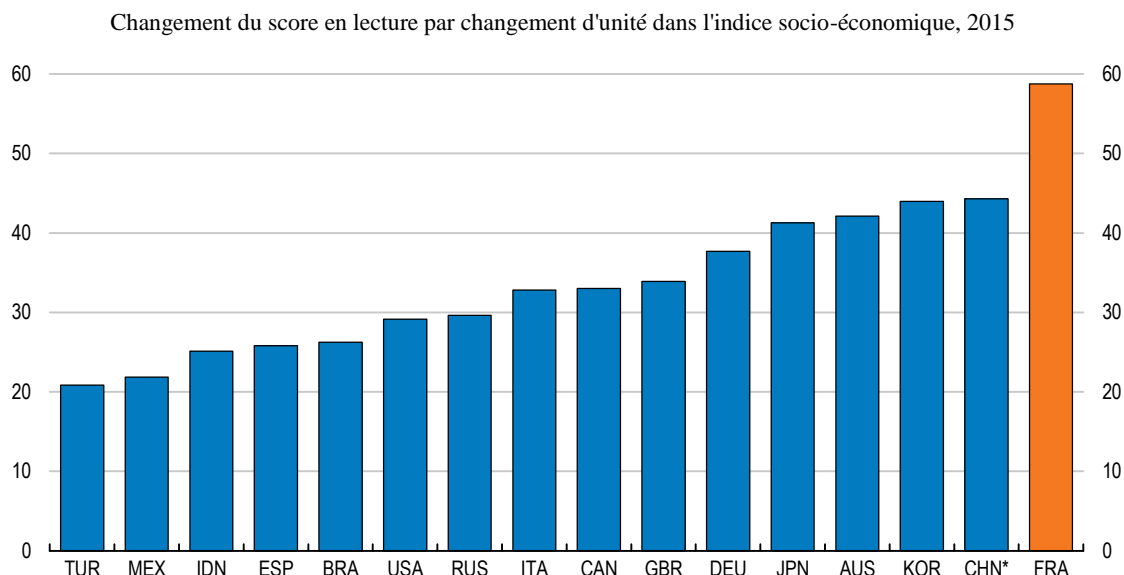
Objectif Croissance est un rapport phare de l'OCDE analysant les liens entre politique structurelle et performance économique afin de fournir aux décideurs politiques des recommandations de réforme concrètes pour stimuler la croissance et en assurant que les gains soient partagés par tous. Le rapport intérimaire 2018 passe en revue les principaux défis de croissance et dresse le bilan des réformes mises en œuvre au cours de l'année écoulée - dans les économies avancées et émergentes - sur les priorités politiques identifiées lors de la précédente édition d'Objectif Croissance.

Situation du pays

L'écart de PIB par habitant par rapport aux pays les plus avancés de l'OCDE se révèle persistant. La croissance potentielle du PIB par habitant demeure inférieure au niveau d'avant crise, en raison d'un taux d'emploi inférieur mais aussi d'une faible croissance de la productivité du travail. Les inégalités ont augmentés depuis 2008 mais restent cependant inférieures à la moyenne de l'OCDE.

La réduction de la couverture excédentaire dans les accords salariaux, tout en rationalisant la représentation syndicale, améliorerait l'emploi et donc l'équité. La mise en œuvre rapide du système d'assurance qualité pour la formation, l'amélioration du soutien individualisé pour les étudiants les plus faibles, mais aussi plus d'apprentissages dans les écoles secondaires amélioreraient l'égalité des chances et aideraient les travailleurs peu qualifiés à améliorer leur productivité. Continuer les récentes réformes de la concurrence renforcerait également la productivité et l'innovation.

Influence du contexte socio-économique et culturel sur la performance de lecture des élèves



Source : OCDE (2016), Résultats de PISA 2015 (Volume I): Excellence et équité en éducation, PISA.

Les recommandations d'Objectif croissance 2017 comprennent:

- **Réduire la couverture excédentaire dans les accords salariaux et rationaliser la représentation des travailleurs** en réduisant l'extension administrative des conventions collectives, en alignant mieux les finances des syndicats sur les cotisations et en continuant à rationaliser la représentation des travailleurs, en particulier pour les grandes entreprises.
- **Réformer la protection de l'emploi et renforcer les politiques actives du marché du travail** en continuant d'améliorer la sécurité juridique des licenciements, en évaluant les subventions salariales et en améliorant le conseil aux jeunes, et aussi en harmonisant les pénalités relatives aux efforts de recherche d'emploi.
- **Améliorer l'équité et la qualité de l'éducation** en mettant en œuvre des systèmes d'orientation et d'assurance qualité pour une formation rapide et en garantissant l'accès à un large éventail d'offres de formation à travers le compte personnel. Introduire plus d'apprentissages dans les établissements d'enseignement secondaire et fournir aux enseignants une formation professionnelle et un soutien pédagogique pour mettre en œuvre efficacement un soutien individualisé pour les élèves les plus faibles.
- **Réduire la fiscalité du travail** en rationalisant les réductions des coûts de la main-d'œuvre, en les traduisant par des réductions de cotisations à tous les niveaux financées par des réductions de dépenses et une augmentation des impôts sur d'autres bases fiscales.
- **Réduire les obstacles réglementaires à la concurrence** en réduisant les barrières à l'entrée, les quotas et les droits exclusifs dans d'autres professions réglementées, et en créant partout les mêmes conditions pour le commerce du dimanche.

Les récentes réformes dans ces domaines comprennent:

- **L'importante réforme du marché du travail** a rationalisé la représentation des travailleurs. Les accords sectoriels devront inclure des conditions spécifiques pour les petites et moyennes entreprises. Le Ministère du Travail et les entreprises individuelles ont maintenant plus de latitude pour conditionner les extensions administratives des conventions collectives à l'évaluation de leurs effets économiques et sociaux. Un plafonnement de l'indemnisation versée par l'employeur en cas de licenciement abusif a été introduit, réduisant ainsi les incertitudes juridiques.
- **L'équité en matière d'éducation a été améliorée** en réduisant de moitié la taille des classes pour les niveaux 1 et 2 dans les quartiers les plus défavorisés.