

Objectif croissance un an après

Paris

Jean-Philippe Cotis

7 Février 2006

Soyez les bienvenus à cette présentation du deuxième numéro d'*Objectif croissance*, que nous avons le plaisir de publier aujourd'hui. Permettez-moi tout d'abord de rappeler brièvement la raison d'être de cette publication.

Au risque de vous surprendre, la meilleure définition possible de l'OCDE me semble tenir en trois mots : « club de convergence ». C'est-à-dire un lieu où les pays membres viennent partager leurs expériences de politique économique, dans divers domaines, afin de faire émerger les meilleures pratiques et de s'en inspirer pour accélérer leurs processus de convergence économique. L'objectif ultime, tel que stipulé dans la convention fondatrice de l'OCDE, est d'assurer à chacun des pays membres la croissance de long terme la plus vigoureuse possible. Et de permettre ainsi aux pays les moins avancés de s'engager dans un processus de rattrapage.

En pratique, cependant, ce club a produit trop peu de convergence au cours des deux dernières décennies.

Si l'on veut être positif on peut bien sûr noter que certains pays de l'OCDE sont parvenus à accroître leur potentiel de croissance et leur degré de résilience face à des chocs économiques. Mais parallèlement, le retard de PIB par habitant dont souffrent le Japon et les grands pays d'Europe Continentale par rapport aux pays les plus performants s'est creusé au cours des 15 dernières années au lieu de se résorber. Sachant par ailleurs que le vieillissement démographique touchera davantage l'Europe et le Japon que l'Amérique du Nord, le risque majeur aujourd'hui est celui d'une divergence accélérée.

Ce défaut de convergence a des implications de politique économique, que nous nous efforçons d'identifier avec *Objectif croissance*. Le premier numéro paru il y a un an, inaugurerait une nouvelle forme de « benchmarking » structurel fondé sur un ensemble d'indicateurs de politique structurelle sélectionnés en raison de leurs liens avérés avec la croissance. Nous utilisons ces indicateurs, conjointement à une expertise pays plus qualitative, pour identifier des priorités de politique et formuler des recommandations précises pour chaque pays membre de l'OCDE.

Quelle est la métrique appropriée?

Il faut rappeler d'emblée que la mesure de performance retenue dans cet exercice est le PIB par habitant. A cet égard, on peut se demander si le PIB par tête constitue vraiment une mesure fiable du bien-être. Comme le rappelle la convention fondatrice de l'OCDE, l'objectif ultime est bien de promouvoir le « bien-être social ». La croissance n'étant qu'un moyen d'y parvenir.

Comme vous le savez, ce débat sur les liens entre croissance du PIB et bien-être a retrouvé une nouvelle vigueur au cours de ces derniers mois et l'OCDE entend y prendre toute sa part. En conséquence, ce numéro d'*Objectif croissance* examine un grand nombre d'indicateurs de bien-être et de mal-être. Entendu comme indicateur de bien-être, le PIB par habitant comporte plusieurs limites. Il n'intègre ni la dégradation de l'environnement, ni la valeur du loisir. Il ne tient pas davantage compte de l'impact des inégalités de revenus sur le bien-être. En se focalisant exclusivement sur le PIB par habitant, on court toujours le risque de s'enfermer dans une approche réductrice du bien-être.

Il importe donc de se prémunir au mieux contre ce genre de biais. C'est pourquoi l'OCDE s'efforce de ne formuler de critiques que si un faible niveau de PIB par tête renvoie à de mauvaises politiques. Ainsi, le premier numéro d'*Objectif croissance* avait stigmatisé les bas taux d'emplois observés dans certains pays d'Europe Continentale parce que ceux-ci reflètent des politiques Malthusiennes inappropriées, qui usent et abusent des fonds publics pour encourager, avant l'heure et de manière artificielle des départs à la retraite. Si ces bas taux d'emplois avaient surtout reflété une préférence plus forte pour le loisir, nos critiques auraient été infondées. En effet, les économistes n'ont pas à porter de jugement sur les préférences, qu'elles soient individuelles ou collectives.

Dans ce deuxième numéro d'*Objectif croissance*, nous analysons donc plus en profondeur les liens entre bien-être et croissance, en passant en revue une large gamme d'indicateurs de bien-être qui va bien au-delà du PIB par tête.

Nous examinons d'abord des indicateurs de revenu et de consommation. Ils offrent a priori un reflet plus fidèle des niveaux de vie que le PIB par habitant. En pratique cependant, ces raffinements ne modifient pas vraiment le diagnostic obtenu à l'aide du PIB par tête. La hiérarchie des pays en termes de bien-être s'en trouve peu modifiée. Une prise en compte de l'usure du capital dans le calcul de ces indicateurs a elle aussi peu d'impact (**Graphiques 1 et 2**). Nous présentons également des indicateurs de PIB et de revenu par habitant corrigés du temps de loisir ou du degré d'aversion social aux inégalités de revenu. S'il ressort que la valorisation du loisir ne modifie pas fondamentalement la hiérarchie des pays, en revanche un très fort degré d'aversion aux inégalités serait susceptible de réduire significativement les écarts entre pays, mesurés en termes de « PIB par habitant corrigés » (**Graphiques 3 et 4**).

Nous élargissons ensuite le champ de notre analyse à un ensemble d'indicateurs sociaux qui peuvent être regroupés en quatre catégories : l'autosuffisance, l'équité, la santé et la cohésion sociale. En pratique, nous examinons des indicateurs tels que le taux de pauvreté infantile, le degré d'inégalité des revenus, le taux de suicide, le pourcentage de ménages sans emploi, le nombre d'années d'éducation....

Ceci en nous posant deux questions:

- Quelles sont les dimensions du bien-être qui vont de pair avec un haut niveau de PIB par habitant?
- Quelles sont au contraire les dimensions du bien-être qui doivent être prise en compte afin de compléter et de nuancer les conclusions que l'on peut tirer des données de PIB par tête ? (**Graphique 5**).

Sur la base de corrélations simples, il ressort que l'autosuffisance, l'équité et la santé sont généralement fortes dans les pays à haut niveau de PIB par tête. *A contrario*, certains indicateurs de cohésion sociale, tels que les taux de suicide ou d'agressions, n'apparaissent pas corrélés au PIB. En outre, on ne peut exclure qu'un surcroît de PIB par habitant, à partir d'un niveau déjà élevé, ait un effet décroissant sur le bien-être.

Ce tour d'horizon ne serait pas complet sans l'examen d'indicateurs subjectifs de bien-être tirés d'enquêtes. Ces indicateurs ne sont pas toujours bien corrélés entre eux, ni d'ailleurs avec le PIB par tête. Il est frappant de constater que dans la plupart des pays de l'OCDE, les individus se déclarent généralement heureux ou très heureux, indépendamment de leur niveau de revenu. Dans les pays les plus riches, le pourcentage d'individus s'estimant heureux n'est que légèrement plus élevé qu'ailleurs. En revanche, les pays dans lesquels le taux de satisfaction est le plus faible affichent des niveaux de PIB par habitant clairement inférieurs à la moyenne. Un certain nombre de chercheurs suggèrent que ces indicateurs subjectifs mesurent davantage le bien-être en termes relatifs qu'en termes absolus.

En résumé, les indicateurs sociaux et autres mesures subjectives du bien-être peuvent compléter utilement l'analyse des PIB par habitant. Mais la plupart de ces indicateurs sont étroits, en ce qu'ils ne captent qu'une seule dimension du bien-être. Et ils présentent des inconvénients pratiques sérieux, en termes de disponibilité, de qualité, d'agrégation et de comparabilité entre pays. Si bien qu'au total, nous concluons que l'indicateur de bien-être le moins imparfait reste peut-être le PIB par habitant. Tout en gardant à l'esprit que d'autres dimensions du bien-être méritent considération. Ces conclusions nous confortent aussi dans la démarche qui nous a conduit jusqu'à présent à ne pas nous en tenir au seul PIB par tête mais à pratiquer un benchmarking en profondeur s'appuyant sur une évaluation vigoureuse de la « qualité » des politiques structurelles.

Permettez-moi de m'évader un instant du cadre de ce travail pour rappeler que la croissance économique, telle que mesurée conventionnellement, peut aussi avoir des effets négatifs sur l'environnement. Mais parallèlement, les pays riches ont aussi les moyens de dépenser davantage pour minimiser les dégâts environnementaux, ce que certains d'entre eux font d'ailleurs en pratique. Il ne faut pas oublier non plus que la croissance économique peut engendrer des externalités positives, de nature plus politique : dans la mesure où les conflits portant sur le partage des revenus sont plus faciles à résoudre dans une économie en expansion, la croissance est susceptible de soutenir le pluralisme et la démocratie.

Après ces considérations « exploratoires », j'aimerais maintenant en revenir aux aspects les plus opérationnels du rapport. Je commencerai par le suivi des recommandations que nous avons formulées l'année dernière.

Suivi des recommandations formulées l'année dernière

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, le premier numéro d'*Objectif croissance* se focalisait principalement sur les marchés du travail et des biens et services. Notre diagnostic s'appuyait sur la nécessité de stimuler la productivité du travail et d'augmenter les taux d'emploi en particulier en Europe (**Graphique 6**). Le rapport qui vous est présenté aujourd'hui comprend un bilan des progrès accomplis dans ces deux domaines depuis un an.

En ce qui concerne la productivité du travail tout d'abord:

- Des initiatives continuent d'être prises dans certains pays pour réduire les barrières à l'entrée sur les marchés de biens et services, ainsi que les autres freins à la concurrence. Par exemple aux Pays-Bas, où les coûts administratifs associés à la création d'une entreprise vont être réduits d'un quart. Ou en Finlande et en Pologne, où la privatisation d'entreprises publiques exerçant des activités à vocation de marché s'est poursuivie. A l'échelle de l'Union Européenne, des efforts sont en cours pour parvenir à un accord sur la Directive Services. Mais l'incertitude est grande quant à la capacité des européens à persévérer dans cette voie.
- En ce qui concerne l'éducation et la formation, des progrès ont été accomplis dans la plupart des pays où un renforcement du système éducatif avait été identifié comme une priorité. Même si dans certains cas, les réformes en sont encore à un stade préliminaire.

En comparaison, les initiatives visant à élever les taux d'emploi ont été malheureusement plus rares. En particulier, trop peu d'efforts ont été accomplis pour réduire les incitations financières et autres qui poussent vers l'inactivité ceux que l'on appelle communément les « travailleurs âgés ». Dans ce contexte, nous notons avec intérêt les mesures prises par la France pour faire reculer le dualisme qui caractérise aujourd'hui le marché du travail avec d'un côté les contrats de travail précaires pour les jeunes et de l'autre les contrats à durée indéterminée très protégés pour les 35-55 ans. La recherche d'une solution médiane fondée sur un contrat à durée indéterminée assoupli mérite certainement d'être explorée, comme il l'est également envisagé en Allemagne. L'accord de coalition vise en fait à étendre un contrat de travail à durée indéterminée plus souple à l'ensemble de l'économie. Associée en contrepartie à une disparité des contrats de courte durée.

Élargir le champ de la surveillance à l'innovation

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, avec ce nouveau numéro nous élargissons progressivement le champ de nos indicateurs à d'autres domaines de la politique économique.

L'année dernière, nous avons concentré notre analyse sur les marchés du travail et des biens et services, deux domaines d'ores et déjà bien étudiés.

Cette année, nous abordons le thème de l'innovation qui est l'un des principaux moteurs de la croissance à long terme.

Les indicateurs de politique que nous utilisons dans cet exercice incluent ce que l'on pourrait appeler des « paramètres systémiques » tels que la réglementation des marchés des biens et services mais ils s'étendent d'autre part à des politiques plus spécifiques, telles que la R&D réalisée dans les institutions publiques (universités et laboratoires de recherche publics) ou les aides publiques à la R&D privée. Quant à la performance, elle est évaluée à la fois à partir d'indicateurs de ressources, par exemple l'intensité de la R&D des entreprises, et d'indicateurs de résultats, tels que les brevets (**Graphique 7**).

Le choix des indicateurs de politique que nous avons retenus dans cet exercice s'est évidemment pas fortuit. Il découle de nos analyses empiriques sur les principaux facteurs qui ont

influencés la R&D d'un point de vue empirique. Quels sont ces facteurs explicatifs des évolutions de la R&D des entreprises au cours des années 1990? (**Graphique 8**)

Dans l'ensemble, nos travaux suggèrent que les performances en matière de R&D sont largement imputables à la capacité des économies à absorber et exploiter les connaissances internationales, ainsi qu'à la qualité de l'environnement macroéconomique et financier.

La libéralisation des marchés et la protection des droits de propriété intellectuelle ont également stimulé la R&D dans tous les pays que nous avons examinés. Et plus particulièrement dans ces modèles de performance que constituent les pays nordiques. La contribution de la R&D publique s'est avérée plus modeste, ce qui n'est guère surprenant sachant que, dans de nombreux pays, les dépenses en R&D publique n'ont que peu varié au cours des années 1990. Dans le secteur public, les efforts ont plutôt porté sur la recherche d'une plus grande efficacité des dispositifs existants.

A ce stade, je voudrais attirer votre attention sur deux points. Il existe tout d'abord une forte complémentarité entre ouverture des marchés de biens et services et le degré de protection des droits de propriété intellectuelle (**Graphique 9**). Une plus grande capacité à protéger les « rentes d'innovation » par le biais de droits de propriété efficaces conduit peut-être en contrepartie à ouvrir plus largement les marchés et à réduire ainsi les rentes de situation. Ou au contraire une forte ouverture des marchés appelle en contre-partie une protection accrue des droits de propriété intellectuels pour ne pas pénaliser les innovateurs. Cette complémentarité qui est très éclairante soulève cependant des difficultés lorsqu'il s'agit d'évaluer empiriquement leurs contributions respectives.

Deuxième limite : l'interprétation de ces indicateurs est parfois ambiguë.

- On peut penser par exemple à l'intensité de la R&D. Elle mesure les ressources investies dans les activités d'innovation plus que les résultats effectivement obtenus.
- On peut penser aussi aux brevets. Ils peuvent être une condition *sine qua non* pour que les innovateurs perçoivent les bénéfices des efforts accomplis, et pour qu'ils soient donc incités à innover. Mais les brevets peuvent aussi être utilisés afin de limiter la concurrence ou de lancer des poursuites judiciaires contre des entrants potentiels.

Formuler de nouvelles recommandations dans le domaine de l'innovation

Passons maintenant aux recommandations spécifiques que nous adressons à chaque pays en matière d'innovation. Nous avons suivi une approche identique à celle adoptée l'année dernière pour les marchés du travail et des biens et services. Des réformes sont jugées nécessaires lorsque des politiques déficientes coïncident avec une performance inférieure à la moyenne.

Pour prendre un exemple concret, lorsque la performance en matière d'innovation est inférieure à la moyenne et que de fortes barrières réglementaires entravent la concurrence, nous y voyons a priori un argument en faveur d'une ouverture des marchés, et nous formulons une recommandation dans ce sens.

Au final, l'analyse fait émerger quatre groupes de pays distincts (**Graphique 10**):

- Les pays à la pointe de l'innovation, groupe qui comprend les pays nordiques, les États-Unis et le Japon. La plupart d'entre eux ont bénéficié de forts gains de productivité au cours de la dernière décennie (à l'exception du Japon). Et la plupart affichent des taux élevés de diplômés de l'enseignement supérieur. Mais certains d'entre eux doivent maintenant relever le défi de l'innovation dans les services, ce qui passe par des marchés plus ouverts et plus concurrentiels dans ce secteur (Japon, certains pays nordiques).
- A l'autre extrême de l'échelle des performances en matière d'innovation, les pays d'Europe du Sud doivent améliorer leur système éducatif. Un renforcement de la concurrence sur les marchés de biens et services est également nécessaire, ainsi que dans les pays d'Europe centrale.
- Entre ces deux groupes de pays, on trouve les pays anglophones hors États-Unis, dans lesquels les gains de productivité ont été généralement soutenus. Un défi commun à ces pays consiste désormais à renforcer les liens entre recherche publique et entreprises.
- Le groupe de pays restants – notamment l'Allemagne et la France – affichent généralement une performance en matière d'innovation supérieure à la moyenne, mais doivent renforcer leur système d'éducation tertiaire et améliorer la contribution de leurs universités à la recherche. La plupart de ces pays pourraient également améliorer l'efficacité de leur soutien financier à la R&D privée.

Analyser les liens entre marchés financiers et croissance

Ce nouveau numéro d'*Objectif croissance* s'aventure aussi dans un autre domaine : celui des marchés financiers. De précédents travaux de l'OCDE avaient établi l'importance de systèmes bancaires et de marchés de capitaux développés et efficaces pour la croissance économique, notamment parce qu'ils facilitent l'innovation. Mais pour que ce diagnostic ait des implications concrètes de politique économique, il est nécessaire de mieux comprendre les déterminants du développement financier lui-même. En particulier le rôle joué par la concurrence entre acteurs et la protection des investisseurs.

Dans le domaine bancaire, les indicateurs de concurrence font ressortir des écarts considérables entre pays. Une concurrence accrue pourrait donc produire des bénéfices substantiels chez nombre d'entre eux.

En particulier, la dispersion du montant des frais généraux et des marges d'intérêt nettes montre que les structures de coût et les stratégies de prix varient considérablement suivant les pays (**Graphique 11**). De même, les indicateurs du degré de concurrence étrangère diffèrent considérablement d'un pays à l'autre (**Graphique 12**). A cet égard, il est frappant de constater que dans la zone euro, le taux de pénétration des institutions financières étrangères sur le marché de la banque de détail reste très faible. Ce en dépit des efforts accomplis pour renforcer l'intégration des marchés financiers européens.

Ces disparités entre pays reflètent dans une certaine mesure des écarts de réglementation. Les entraves à la concurrence dans le secteur bancaire tendent à freiner le développement du secteur financier et donc la croissance économique. Il en va de même d'une protection insuffisante des investisseurs sur les marchés d'actions et les marchés obligataires.

Par ailleurs, les secteurs de l'économie les plus dépendants du financement externe ont tendance à se développer plus rapidement dans les pays où la réglementation est plus favorable au développement financier. Or, il se trouve que ces secteurs – tels que l'industrie pharmaceutique ou celle des NTIC – sont aussi souvent ceux qui dépensent le plus en R&D. Ceci signifie que la réglementation financière est susceptible d'affecter à la fois le taux de croissance global et la structure industrielle des économies.

Au final, l'analyse exploratoire que nous avons menée suggère qu'un alignement de la réglementation bancaire sur la moyenne OCDE, dans les pays où elle est aujourd'hui la plus stricte, pourrait stimuler durablement la croissance du PIB à hauteur d' ½ point de pourcentage par an.

Ces résultats nous confortent dans l'idée que cette piste de recherche est prometteuse. Pour autant, beaucoup de travail reste à accomplir afin d'améliorer notre base de données comparative entre pays. Il nous faudra notamment appréhender plus finement les caractéristiques des systèmes financiers, par exemple en ce qui concerne un éventuel arbitrage entre renforcement de la concurrence bancaire et stabilité du système financier. Alors seulement pourrons-nous formuler des recommandations de politiques suffisamment détaillées.