

Résumé

Après la récession la plus profonde que le monde ait connue depuis la Grande Dépression, l'activité mondiale se redresse depuis quelque temps, mais cette reprise reste trop tributaire des actions de relance macroéconomique et a jusqu'ici été insuffisante pour résorber le chômage élevé et persistant dans nombre de pays. Les mesures de relance budgétaire sont destinées à être progressivement retirées afin de préserver la soutenabilité de la dette publique, et peu, voire pas, de soutien supplémentaire est à attendre de la politique monétaire. Dans ce contexte, le principal enjeu auquel sont aujourd'hui confrontés les gouvernements des pays de l'OCDE est de transformer une reprise induite par leurs actions de relance en une croissance auto-entretenu. Accélérer le processus de réforme structurelle qui, en dehors du domaine de la réglementation financière, s'est ralenti durant la récession mondiale, pourrait apporter une contribution décisive à cet égard. Dans un contexte de sortie de crise, la priorité pourrait être accordée aux réformes les plus propices à générer de la croissance à court terme et à aider les chômeurs et les exclus à garder des liens avec le marché du travail.

Cette nouvelle édition d'*Objectif croissance* identifie pour chaque pays de l'OCDE et, pour la première fois, pour des grandes économies émergentes (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Russie – les « BRIICS »), cinq domaines prioritaires de réforme où il serait le plus efficace d'agir pour assurer une croissance soutenue au cours de la prochaine décennie. Ces recommandations sont fondées sur une cartographie, d'une part, des résultats en matière de productivité du travail et d'utilisation de la main-d'œuvre et de leurs écarts par rapport aux pays les plus performants et, d'autre part, des déficiences des politiques publiques dans chaque pays. Les principales conclusions de cet exercice de hiérarchisation des priorités, qui sont résumées dans le chapitre de synthèse (chapitre 1) et décrites plus en détail dans les notes par pays (chapitre 2), sont les suivantes :

- Les pays de l'OCDE à haut revenu, confrontés à un large éventail d'enjeux de politique publique, peuvent être répartis schématiquement en deux groupes. Dans le premier groupe, on trouve essentiellement les pays d'Europe continentale, qui doivent accroître l'utilisation de la main-d'œuvre. Les recommandations concernent donc généralement l'amélioration des systèmes de prestations sociales, et la réduction du dualisme du marché du travail à travers des réformes de la protection de l'emploi et l'allègement de la fiscalité du travail. Les réformes des marchés de produits occupent aussi une place importante dans ce groupe de pays. Les autres pays de l'OCDE à revenu relativement élevé font face à une série plus équilibrée de problèmes, intéressant davantage la productivité du travail – c'est le cas notamment des pays membres d'Asie – et appelant surtout des réformes de la réglementation des industries de réseau, des restrictions à l'investissement direct étranger, de la structure fiscale et du secteur public.

- Les pays de l'OCDE à plus faible revenu – y compris le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie qui ont rejoint l'Organisation en 2010 – et les BRIICS font face à davantage de problèmes liés à leurs systèmes d'éducation et à la réglementation des marchés de produits. Les réformes dans ces domaines visent à accroître la productivité du travail. L'existence d'un important marché du travail informel pose aussi des problèmes spécifiques dans ces pays. Les priorités d'action pour les BRIICS sont de même nature que celles formulées pour les pays de l'OCDE à plus faible revenu, bien que les réformes nécessaires y soient généralement de plus grande ampleur. Les réformes recommandées pour les BRIICS et certains pays de l'OCDE à plus faible revenu concernent aussi dans plusieurs cas les régimes juridiques et l'exécution des contrats, ainsi que l'amélioration des systèmes de gouvernance pour remédier à la corruption.
- Les réformes susceptibles de générer des gains rapides de revenu et d'emploi sont particulièrement précieuses dans le contexte actuel d'après-crise. Parmi les priorités identifiées figurent des mesures telles que la diminution des obstacles à la concurrence (par exemple, dans le commerce de détail ou les professions libérales), un allègement des contraintes administratives pesant sur les entreprises et la suppression des obstacles à l'investissement direct étranger. Certaines de ces priorités pourraient aussi diminuer le risque que le niveau encore élevé du chômage ne se pérennise, une autre préoccupation importante dans le contexte actuel. Un bon nombre de réponses à la crise en matière de politique du marché du travail – telles que le renforcement des dispositifs d'activité partielle ou les extensions de durée et de couverture des allocations chômage – ont contribué à réduire l'impact de la récession sur le chômage et à atténuer ses conséquences sociales. Au fur et à mesure que la conjoncture économique évolue, de nouvelles initiatives de politique publique pourraient aider à renforcer le contenu en emplois de la reprise. On peut citer, notamment, l'augmentation des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail et la refonte de ces politiques, la réduction du dualisme du marché du travail grâce à un réexamen des politiques de protection de l'emploi et l'amélioration de la conception des programmes de transferts sociaux.
- La conjoncture économique actuelle a des conséquences contradictoires sur l'aptitude des pouvoirs publics à entreprendre des réformes : le contexte post-crise rend ces réformes encore plus nécessaires, mais l'état dégradé des finances publiques dans nombre de pays fait sans doute obstacle à leur mise en œuvre. Dans ces conditions, il est indispensable de veiller à la compatibilité des réformes avec l'impératif d'assainissement budgétaire.
- Les réformes structurelles visent essentiellement à accroître les niveaux de revenu à long terme mais peuvent aussi avoir d'autres importantes retombées positives sur les soldes budgétaires. En particulier, les réformes qui augmentent le niveau de l'emploi sont susceptibles de contribuer à l'assainissement budgétaire. L'urgence d'un grand nombre d'autres types de réformes structurelles s'est aussi accrue. En particulier, des améliorations de l'efficacité des régimes d'imposition, ou des gains de productivité dans les secteurs de la santé et de l'éducation, pourraient atténuer les déficits budgétaires.

Les réformes structurelles qui favorisent la croissance peuvent aussi avoir des incidences sur les déséquilibres de balance courante, ainsi que discuté en détail dans le chapitre 5. Malgré une certaine réduction durant la crise, les déséquilibres mondiaux restent importants aussi bien dans les pays membres que non membres de l'OCDE, et devraient le rester en l'absence d'actions des pouvoirs publics. Si les réformes structurelles ne sont

généralement pas conçues à des fins de résorption des déséquilibres mondiaux, elles peuvent avoir un impact sur les balances courantes en influant sur les décisions d'épargne et d'investissement des entreprises et des ménages ainsi qu'en modifiant l'épargne et l'investissement publics. Les nouvelles analyses empiriques présentées dans ce chapitre suggèrent que plusieurs réformes structurelles souhaitables en soi pourraient incidemment réduire les déséquilibres mondiaux en atténuant les écarts entre épargne et investissement domestique dans plusieurs grandes zones économiques :

- Le développement des systèmes de protection sociale en Chine et dans d'autres économies asiatiques répondrait à un important objectif social et aurait pour effet secondaire de réduire le besoin d'épargne de précaution, contribuant ainsi à modérer les forts excédents courants de certains de ces pays.
- Les réformes des retraites qui relèvent l'âge de départ à la retraite devraient accroître les niveaux de revenu tout en contribuant aussi à la viabilité des budgets publics et à la réduction des excédents de balance courante (elles aggraveraient toutefois la situation dans les cas de déficit extérieur).
- Les réformes des marchés de produits dans les industries de réseau, le commerce de détail ou les services aux entreprises pourraient favoriser les dépenses d'investissement et réduire ainsi les excédents de balance courante dans des pays comme le Japon et l'Allemagne.
- La suppression des mesures distorsives d'incitation à la consommation, comme la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts sur les prêts hypothécaires en l'absence d'imposition du loyer imputé, pourrait contribuer à accroître l'épargne des ménages et à réduire les déficits extérieurs dans plusieurs pays, surtout les États-Unis. Une telle décision devrait néanmoins attendre une plus grande stabilisation de l'économie.
- Les réformes qui accentuent la sophistication et la profondeur des marchés financiers peuvent atténuer les contraintes d'emprunt dans les pays émergents et doper ainsi la consommation et l'investissement, contribuant à réduire les excédents courants observés dans certains d'entre eux. De telles réformes doivent être accompagnées de contrôles prudentiels adéquats.
- Globalement, une combinaison de restrictions budgétaires dans les pays de l'OCDE, de réformes des marchés de produits en Allemagne et au Japon et de mesures visant à accroître les dépenses de santé publique (de 2 points de pourcentage du PIB) et à libéraliser les marchés financiers en Chine pourraient réduire la taille des déséquilibres mondiaux d'un tiers environ.

Cette édition d'*Objectif croissance* contient un chapitre spécial sur le logement (chapitre 4), domaine dans lequel des politiques mal conçues ont contribué à déclencher la crise récente et pourraient maintenant freiner la mobilité de la main-d'œuvre et la reprise de l'emploi. Ce chapitre présente de nouveaux indicateurs et analyses empiriques de l'OCDE, qui aboutissent aux principales conclusions suivantes :

- Les innovations sur les marchés hypothécaires devraient être associées à une surveillance réglementaire appropriée et à une régulation bancaire prudente. Si la libéralisation financière et les innovations hypothécaires ont facilité l'accès au logement de ménages ayant auparavant connu des difficultés à obtenir un crédit, ces mêmes réformes ont potentiellement été aussi à l'origine des hausses notables des prix de l'immobilier – de 30% en moyenne dans les pays de l'OCDE entre les années 80 et le milieu des années 2000 – ainsi que de l'instabilité des prix.

- L'offre de logements pourrait aussi être plus réactive à la demande dans nombre de pays de l'OCDE, par exemple si les lourdes procédures de demandes de permis de construire étaient simplifiées. Cela contribuerait à éviter une instabilité excessive des prix sur le marché de l'immobilier. Néanmoins, cette plus grande réactivité pourrait aussi se traduire par une plus grande instabilité des investissements résidentiels, sauf si la volatilité de la demande peut être freinée.
- Les politiques du logement peuvent faciliter la mobilité résidentielle, et ainsi permettre une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois et contribuer à la reprise du marché du travail après la crise. La réduction des coûts élevés qu'implique l'achat d'une résidence améliorerait l'accès au crédit et la réactivité de l'offre de logements. Elle pourrait aussi accroître la mobilité résidentielle, tout comme un certain allègement des mesures relativement strictes d'encadrement des loyers et des réglementations propriétaires-locataires.
- Les politiques du logement devraient être conçues de la manière la plus efficace et la plus équitable possible. Les distorsions fiscales devraient être supprimées en taxant le logement et les autres investissements de la même manière. S'ils sont bien conçus, des systèmes de logements sociaux ciblés peuvent réaliser leurs objectifs à moindre coût, et des allocations logement transférables seraient sans doute préférables à la fourniture directe de logements sociaux, car elles ne freinent pas, semble-t-il, la mobilité résidentielle.

Enfin, cette édition d'*Objectif croissance* contient un chapitre sur la santé (chapitre 6), qui contribue de façon essentielle au bien-être individuel et est un moteur indispensable de la croissance économique à long terme. L'OCDE a rassemblé de nouvelles données comparatives sur les politiques et l'efficacité des systèmes de santé, qui montrent l'existence dans tous les pays étudiés de marges d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique :

- En moyenne, dans les pays de l'OCDE, l'espérance de vie à la naissance pourrait être augmentée de plus de deux années, en maintenant stables les dépenses de santé, si chaque pays devenait aussi efficace que les pays les plus performants.
- Pour plus d'un tiers des pays, des gains d'efficacité permettraient une amélioration de l'espérance de vie jusqu'en 2017 identique à celle des dix années précédentes, tout en maintenant constantes les dépenses de santé.
- Alternativement, l'amélioration de l'efficacité des systèmes de santé pourrait conduire à d'importantes réductions des dépenses publiques, avoisinant les 2 % du PIB en moyenne dans la zone OCDE.
- Il n'existe pas de système de santé systématiquement plus performant que les autres en termes d'efficacité-coût. C'est donc peut-être moins le type de système que la façon dont il est géré qui fait la performance. Les responsables publics devraient viser la cohérence des différents paramètres de leurs politiques de santé en adoptant les meilleures pratiques existantes, tout en les adaptant à leurs circonstances propres. Néanmoins, les comparaisons internationales mettent en évidence plusieurs sources de gains potentiels d'efficacité, notamment la coordination des organismes impliqués dans la gestion des soins de santé, le renforcement de la pratique du médecin référent, l'augmentation des tickets modérateurs, l'amélioration des informations sur la qualité et les prix, la réforme des systèmes de paiement aux prestataires ou l'ajustement des réglementations concernant les personnels et équipements hospitaliers.