

## ÉDITORIAL: UN PROGRAMME D'ACTION POUR UNE CROISSANCE QUI PROFITE À TOUS

La stagnation prolongée des niveaux de vie qui a frappé une large fraction de la population dans de nombreux pays a eu pour effet d'éroder la confiance des citoyens dans les programmes de réforme de leurs gouvernements, et provoque une résistance politique farouche à la poursuite des efforts. Bien des réformes prennent du temps pour porter leurs fruits, en particulier dans un environnement marqué par la faiblesse persistante de la demande et l'incertitude durable entourant les perspectives de croissance, et si beaucoup en bénéficient, certains en sortent perdants. La montée des oppositions politiques est à l'évidence l'un des facteurs qui contribue au ralentissement marqué du rythme des réformes observé depuis le pic atteint en 2011-12, après la crise. Pourtant, dans la plupart des pays, des réformes des politiques structurelles et macroéconomiques sont nécessaires pour sortir du piège de la faible croissance et se préparer à la rapidité des mutations technologiques. Ainsi, renoncer à entretenir la dynamique des réformes n'est pas la bonne solution, car ce renoncement fait peser des risques plus grands sur les perspectives de croissance, à court comme à moyen terme.

Il vaut mieux s'employer à exploiter bien davantage les synergies potentielles entre les réformes des marchés du travail, des produits et des capitaux, sans négliger parallèlement les mesures propres à soutenir au mieux la demande à court terme, à répondre aux inquiétudes de ceux qui supportent le coût des réformes et à garantir que les gains obtenus seront largement partagés. L'édition 2017 d'*Objectif croissance* entend aider les gouvernement des pays membres de l'OCDE et de quelques pays non membres à adopter cette démarche, en leur proposant des trains de mesures permettant de stimuler la productivité et l'emploi tout en garantissant que les retombées bénéfiques des réformes se fassent sentir rapidement et atteignent une large majorité de travailleurs et de ménages. On y trouvera donc un agenda pour l'action publique par pays, prenant en compte les enjeux et objectifs de chacun en termes de productivité et d'emploi, mais aussi de distribution des revenus et d'inclusivité envisagée sous d'autres aspects.

Si l'on se penche sur les réformes accomplies dans les domaines ayant fait l'objet de recommandations d'*Objectif croissance* au cours des dernières années, on observe une évolution encourageante qui tient à l'augmentation du nombre des mesures prises pour stimuler l'emploi. Ce phénomène traduit l'attention croissante que les gouvernements portent à la promotion de l'inclusivité, en particulier grâce à des mesures qui facilitent l'intégration sur le marché du travail des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Dans de nombreux pays, notamment en France et en Italie, le coin fiscal sur le travail pour les bas salaires a été réduit afin de favoriser la création d'emplois et parallèlement, l'aide à la recherche d'emploi et les subventions salariales ont été développées pour faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs. Ces efforts portent leurs fruits. De fait, le taux d'emploi des jeunes et des personnes peu qualifiées a progressé rapidement en moyenne dans la zone OCDE au cours des trois dernières années et ce, malgré une croissance en demi-teinte. Il n'en reste pas moins que, dans ces pays comme dans d'autres, principalement dans le sud de l'Europe, la proportion des

jeunes qui sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation reste bien supérieure à son niveau d'avant la crise.

Les gouvernements ont aussi redoublé d'efforts pour réduire les obstacles auxquels se heurtent souvent les femmes pour entrer sur le marché du travail, satisfaire leurs aspirations de carrière et contribuer à une hausse de la production potentielle. Dans des pays comme l'Allemagne, le Japon ou la Corée, les gouvernements ont mis l'accent sur l'accueil et l'éducation des jeunes enfants. Compte tenu de leur impact positif considérable en termes d'augmentation de la croissance et de baisse des inégalités de revenu, il est nécessaire de continuer à prendre des mesures pour encourager davantage de femmes à trouver et à conserver un emploi. Au Japon et en Corée, il s'agit notamment de promouvoir, au travail, une culture favorable à un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privée. Dans les économies de marché émergentes, l'importance du secteur informel constitue un obstacle majeur à l'inclusion et à la croissance. Les solutions spécifiques à la disposition des pouvoirs publics sont diverses, mais dans des pays comme le Chili, l'Inde, l'Indonésie ou la Turquie, elles vont généralement consister à réformer une réglementation du marché du travail rigide tout en développant parallèlement des filets de sécurité sociale.

Il importe, pour assurer le bien-être des citoyens et pour regagner leur confiance, de parvenir à une plus grande inclusivité et de réduire les inégalités de revenu et de chances aussi bien que la pauvreté. Des résultats en ce sens sont nécessaires pour préserver la cohésion sociale et soutenir la croissance à long terme. Cela étant, asseoir la croissance sur une trajectoire durable exige aussi de s'attaquer au ralentissement de la productivité, et à ses racines. L'expérience des deux dernières décennies a montré que des progrès technologiques rapides n'étaient pas automatiquement convertis en gains de productivité et de revenu pour le plus grand nombre, notamment dans le bas de l'échelle de distribution des revenus. Faire en sorte que les progrès de la technologie et de la connaissance se traduisent par des gains plus élevés et plus largement partagés suppose de développer les moyens donnés aux travailleurs, aux chefs d'entreprises et aux pouvoirs publics pour acquérir des compétences, adopter des structures d'organisation et mettre en place des cadres réglementaires qui permettent de suivre le rythme de l'innovation.

Pensons en premier lieu au rôle du développement des compétences. Il y a de bonnes raisons de croire que si les politiques et institutions actuelles sont maintenues, les progrès futurs des technologies numériques et l'expansion du capital intellectuel vont probablement contribuer à creuser encore les inégalités, à cause du biais associé au progrès technologique qui favorise la main-d'œuvre qualifiée, de l'accélération des transferts d'emplois et de l'installation d'une logique qui verrait le vainqueur emporter toute la mise. L'une des solutions consiste à s'assurer que les jeunes soient bien préparés à la dynamique future du marché du travail en les dotant des compétences adéquates, qu'elles soient cognitives ou non cognitives. On trouvera dans la présente édition un éventail de recommandations spécifiques destinées à améliorer les résultats et l'équité dans la fourniture de l'enseignement de base, priorité que partagent la majorité des pays.

Une autre réponse, susceptible de produire des résultats plus rapides et plus satisfaisants en termes d'inclusivité, consiste à accorder une attention beaucoup plus grande à la fraction considérable de travailleurs qui sont soit surqualifiés, soit sous-qualifiés, pour l'emploi qu'ils occupent. Corriger le déséquilibre entre l'offre et les

besoins de compétences par une amélioration des systèmes de formation et d'enseignement professionnels ainsi que par des programmes de formation des adultes ou de formation continue est aussi une priorité pour de nombreux pays, dont l'Italie, l'Espagne et les Pays baltes. Dans ces pays comme ailleurs, resserrer les relations entre le monde de l'entreprise et l'offre éducative permettra de mieux anticiper les besoins de compétences les plus susceptibles d'émerger, de faire en sorte que les besoins du marché du travail trouvent un écho dans les évolutions pédagogiques et professionnelles, et de donner aux travailleurs les moyens d'affronter dans de bonnes conditions l'accélération du renouvellement des entreprises, des emplois et des tâches. De la même façon, renforcer l'aide à la recherche d'emploi ainsi que d'autres mesures d'activation pour faciliter le retour à des emplois de qualité est une priorité commune à nombre de pays. Enfin, abaisser les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, notamment par des réformes des politiques du marché du logement et des mesures visant à dissocier les droits à pension et autres prestations de certains emplois spécifiques, permettrait aussi de mieux faire concorder l'offre et la demande de compétences.

Venons-en maintenant au rôle des entreprises. Des études récentes menées par l'OCDE montrent que l'une des façons d'accroître la productivité globale consiste à favoriser une diffusion plus large et plus rapide de l'innovation entre les entreprises à la pointe et celles qui sont à la traîne. Toutefois, pour rattraper la tête du peloton et exploiter au mieux les nouvelles technologies et les nouvelles compétences des travailleurs, les firmes qui ne sont pas à la pointe doivent se voir offrir des incitations pour investir comme il se doit dans la recherche-développement, dans de nouveaux équipements numériques et dans des compétences organisationnelles. En Australie, au Canada, au Chili, au Mexique, au Royaume-Uni et dans quelques autres pays appartenant à l'Union européenne, les gouvernements peuvent agir en relevant le niveau et l'efficacité du soutien public à la R-D privée et en facilitant la collaboration entre les centres de recherche (ou les universités) et l'industrie.

Au-delà des mesures directes de soutien public, une plus grande ouverture internationale reste un moteur puissant de la diffusion rapide de l'innovation et de la productivité. Cela vaut aussi bien pour la diffusion de technologies grâce aux échanges de biens et à la participation aux chaînes de valeur mondiales que pour la propagation d'un savoir-faire entrepreneurial et de pratiques managériales exemplaires par le biais de l'investissement étranger et de la présence d'entreprises multinationales. L'un des fondements essentiels de la réussite des entreprises présentes sur les marchés internationaux réside dans la qualité des infrastructures de transport et de communication. Après des années de faiblesse de l'investissement public dans nombre d'économies avancées, et compte tenu des obstacles à la croissance existant dans la plupart des économies émergentes, améliorer la qualité des infrastructures publiques est une priorité dans plusieurs pays membres ou non membres de l'OCDE, notamment le Brésil, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie et le Royaume-Uni.

Autre élément de poids : la qualité et l'efficacité d'une large gamme de services aux entreprises. En effet, dans la plupart des pays, il reste une marge considérable de réduction des obstacles réglementaires à l'entrée et à la concurrence entre les entreprises, en particulier dans les services. Au sein de l'Union européenne, la diversité des réglementations continue de freiner la concurrence transfrontalière dans ce secteur. En dépit de l'évolution rapide de la technologie, la réforme de la réglementation des marchés de produits a considérablement ralenti ces dernières années, ce qui contribue à

creuser le fossé entre les entreprises très productives et celles qui le sont peu. En réalité, la tendance au déclin du dynamisme des entreprises et la survie de plus en plus fréquente d'entreprises faiblement productives laisse à penser que les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises pourraient bien avoir augmenté.

Cela étant, la réglementation des marchés de produits n'est pas, loin s'en faut, le seul facteur à influencer le renouvellement des entreprises et la concurrence. Un cadre juridique et judiciaire solide et des marchés de capitaux robustes au service de l'économie réelle jouent aussi un rôle important à cet égard. C'est l'une des raisons pour lesquelles la poursuite des efforts destinés à renforcer l'État de droit et la lutte contre la corruption, à améliorer la gouvernance des entreprises publiques, à accroître l'efficacité des procédures de faillite et du secteur financier, ou encore à accélérer la résolution du problème des créances douteuses et litigieuses dans le système bancaire, figure au premier rang de l'agenda des réformes dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie ou le Mexique.

Encourager l'innovation et le dynamisme des entreprises, notamment par une plus grande ouverture des marchés, est donc essentiel pour asseoir une croissance saine et durable, mais ne rime pas automatiquement avec inclusivité. Si la progression de la productivité globale est à mettre au crédit d'entreprises à la traîne qui parviennent à rattraper les entreprises les plus performantes, cela peut contribuer à réduire les inégalités de salaires. Toutefois, il est sans doute également nécessaire de renforcer l'efficacité de la redistribution en adoptant des politiques de prélèvements et de transferts appropriées pour garantir que les avantages découlant du progrès technologique et de la mondialisation soient largement partagés.

Les politiques structurelles concernant les marchés du travail, les marchés de produits et les marchés de capitaux sont essentielles à la productivité, à l'emploi et à l'inclusivité, mais elles s'inscrivent dans le cadre global de la politique macroéconomique. Des initiatives budgétaires mettant les dépenses et la fiscalité au service des politiques structurelles permettraient d'imprimer de la cohérence aux différents axes de l'action publique. L'investissement public dans l'enseignement de base, la R-D et les infrastructures, ou l'abaissement des impôts sur le travail conjugué à des programmes visant à aider les travailleurs à développer leurs compétences et à trouver des emplois, sont autant d'exemples de mesures qui peuvent soutenir la demande à court terme et stimuler la croissance à plus long terme. L'interaction des politiques nationales au sein d'un environnement mondialisé s'analyse aussi en termes d'action concertée et de retombées des mesures prises. Les arguments en faveur d'une coopération internationale et d'approches collectives dans le cadre d'enceintes internationales sont particulièrement pertinents lorsqu'on touche à des domaines comme le capital immatériel, la fiscalité, la mise en œuvre du droit de la concurrence, les migrations ou encore l'harmonisation de la réglementation.



Catherine L. Mann  
Chef économiste, OCDE