

ÉDITORIAL

Pour éviter le piège de la croissance faible

Le ralentissement généralisé de la productivité observé depuis la crise pourrait annoncer le début d'une nouvelle ère de faible croissance. L'activité économique reste léthargique au niveau mondial, et tout porte à craindre qu'une baisse structurelle des taux de croissance par rapport à leurs niveaux d'avant la crise s'est amorcée. Ces craintes, déjà ressenties depuis un certain temps dans les pays avancés de l'OCDE, portent maintenant aussi sur les économies de marché émergentes et sont en outre alimentées par le niveau élevé du chômage et le recul du taux d'activité dans de nombreux pays.

Certains des déterminants de cette baisse de régime de la productivité sont encore mal compris, à commencer par le rôle et la nature du progrès technologique. Néanmoins, le ralentissement marqué des échanges mondiaux par rapport à la production mondiale est une évolution préoccupante. En effet, en dehors du rôle fondamental qu'il joue en tant que vecteur de diffusion des technologies et des connaissances, le commerce international stimule la productivité en accentuant les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les marchés nationaux. Les préoccupations relatives aux échanges sont encore amplifiées par la faiblesse de l'investissement dans les installations, machines et équipements nouveaux, ainsi que dans les actifs incorporels tels que la recherche-développement (R-D) ou les nouveaux processus d'entreprise et la formation de la main-d'œuvre, qui sont nécessaires pour tirer le meilleur parti des nouvelles technologies. En fait, les taux d'investissement actuels des entreprises sont, dans la plupart des économies avancées, inférieurs aux niveaux qui seraient nécessaires pour entretenir une croissance tendancielle plus forte. Dans plusieurs économies de marché émergentes, notamment au Brésil, en Inde et en Indonésie, l'investissement en infrastructures n'est pas suffisant pour étayer des rythmes soutenus d'industrialisation et d'urbanisation, ce qui pèse sur la croissance potentielle.

En outre, de nombreux pays avancés pâtissent toujours de la persistance d'un chômage élevé et, pire encore, d'une forte incidence du chômage de longue durée, avec le risque qu'au fil du temps, il devienne de plus en plus difficile de maintenir les chômeurs de longue durée dans la population active et de faciliter leur retour à l'emploi. D'ailleurs, il est possible que le risque d'augmentation du chômage structurel soit déjà en train de se concrétiser dans des pays comme ceux du sud de la zone euro. Aux États-Unis, les insuffisances qui caractérisent depuis longtemps le marché du travail ont entraîné une diminution sensible du taux d'activité depuis 2008. Dans de nombreux pays riches, l'augmentation du taux de non-emploi des jeunes depuis le début de la crise est certes imputable dans une large mesure à une hausse des taux d'inscription dans le système d'enseignement et de formation, mais la proportion de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation a aussi sensiblement augmenté, ou est demeurée élevée. Ce dernier phénomène touche également de nombreuses économies de marché émergentes, en particulier l'Inde, la Turquie, l'Afrique du Sud et, dans une moindre mesure, le Mexique. Il en résulte une perte de capital humain potentiellement énorme, qui assombrit encore les perspectives d'évolution de la productivité.

La faiblesse de la demande mondiale, les pressions résultant des efforts d'assainissement budgétaire et les dysfonctionnements qui subsistent sur les marchés financiers freinent les échanges, l'investissement et la création d'emplois, notamment parmi les petites entreprises, pour lesquelles l'accès à des sources externes de financement revêt souvent une importance cruciale. Le rythme actuel de l'activité économique reflète donc à la fois des faiblesses conjoncturelles et des défaillances structurelles dans les paramètres de l'action publique, même si l'importance relative de ces facteurs est difficile à évaluer. À l'évidence, remédier aux défaillances des marchés de capitaux et assainir les bilans dans le secteur bancaire – en particulier dans la zone euro – restent des objectifs absolument prioritaires. Leur réalisation contribuerait grandement à amplifier l'impact des réformes structurelles dans des domaines complémentaires où elles sont également nécessaires. Ainsi, on pourrait inciter davantage les entreprises à investir sur de nouveaux marchés et dans de nouvelles technologies, de même qu'à rechercher des façons plus efficaces d'affecter les ressources en capital et en main-d'œuvre, en réduisant encore les obstacles réglementaires à la concurrence, tout en accentuant l'ouverture aux échanges internationaux et à l'investissement étranger. De telles réformes pourraient également favoriser la création d'emplois, à condition qu'elles soient accompagnées de mesures destinées à faciliter les ajustements salariaux et à réduire les coûts de main-d'œuvre, notamment de nouveaux transferts de charge fiscale du travail vers la consommation et – mieux encore dans une perspective d'équité – vers les biens immobiliers et les successions.

Il est cependant peu probable qu'une accélération des créations d'emplois suffise à ramener les taux d'emploi à leurs niveaux d'avant la crise, et encore moins à des niveaux qui permettraient de compenser l'impact du vieillissement démographique dans les économies avancées. Pour renforcer l'emploi, il faut également qu'une plus grande attention soit accordée aux problèmes grandissants d'inadéquation des qualifications et à la faiblesse des taux d'activité, en particulier chez les femmes et les seniors. Dans la plupart des économies de marché émergentes, à l'exception notable de la Chine, amener davantage de travailleurs dans le secteur formel constitue un enjeu essentiel. Dans la plupart des cas, la réduction de l'économie informelle suppose d'élargir le champ de la protection sociale à tous les travailleurs, en choisissant les programmes les mieux à même de prendre en compte les caractéristiques et les capacités institutionnelles de chaque pays. Dans des économies comme l'Afrique du Sud, le Chili, l'Indonésie ou la Turquie, des réformes de la législation du marché du travail ou des institutions de négociation salariale sont également nécessaires pour réduire les coûts d'embauche et de licenciement, et empêcher que les travailleurs peu qualifiés ne soient exclus du marché de l'emploi formel en raison de leur coût trop élevé.

Dans ce rapport, nous passons en revue les principaux problèmes de croissance auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE et de grandes économies non membres de l'Organisation – regroupés en fonction des problèmes clés qu'ils ont en commun – et nous présentons une vue d'ensemble des mesures prises au cours des deux dernières années pour traduire dans les faits les priorités d'action identifiées dans les précédentes éditions d'*Objectif croissance*. Le rythme des réformes semble s'être quelque peu ralenti, mais il reste en moyenne nettement supérieur à celui observé avant la crise dans la plupart des pays. Les pays du sud de la zone euro et, dans une moindre mesure, d'Europe centrale, sont restés particulièrement actifs en matière de réformes dans les domaines couverts par des recommandations de l'OCDE. Cela ne devrait guère surprendre dans la mesure où un certain nombre de ces pays ont été soumis aux pressions des marchés ou ont bénéficié de programmes d'assistance financière directe. Il est important de noter que des efforts considérables ont été déployés dans des domaines comme la réglementation du marché du travail, les mécanismes de négociation collective et les régimes de protection sociale, qui se sont révélés particulièrement difficiles à réformer par le passé. Les réformes des systèmes de retraite et des régimes de retraite anticipée, ainsi que les politiques actives du marché du travail, ont également figuré en bonne place parmi les priorités des pouvoirs publics dans de nombreux autres pays confrontés à de faibles taux d'emploi.

Dans les pays les plus durement touchés par la crise, des réformes du marché du travail qui auraient dû avoir lieu depuis longtemps étaient devenues indispensables pour rétablir la compétitivité et contribuer

à réduire les déséquilibres extérieurs. Néanmoins, étant donné le contexte particulièrement difficile dans lequel cet ajustement a eu lieu, il n'a pas été sans conséquences douloureuses pour de nombreux travailleurs et leurs familles. Pour qu'ils tirent avantage de cet ajustement sous la forme d'une amélioration de leurs perspectives d'emploi et d'une augmentation de leurs revenus réels, il faut que les réformes du marché du travail aillent de pair avec des mesures plus énergiques destinées à renforcer la concurrence sur les marchés de produits.

Une partie du présent rapport est spécifiquement consacrée à l'évaluation des progrès accomplis par les pays au cours des cinq dernières années en termes de réduction des obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits. Si les autorités ont continué d'œuvrer à une réglementation plus propice à la concurrence, les progrès accomplis ont été, hélas, modestes, hormis dans quelques cas. Le jeu de la concurrence dans les industries de réseau et, surtout, dans les professions réglementées, reste notamment entravé par des obstacles réglementaires à l'entrée de nouveaux acteurs. Par ailleurs, lorsque le cadre réglementaire a été amélioré, il faut encore que les nouvelles dispositions législatives adoptées soient pleinement appliquées pour qu'elles puissent effectivement alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur les marchés.

Il est d'autant plus important de mettre en œuvre des réformes dans les secteurs de services qu'ils représentent un gisement de croissance et d'emplois considérable. Ceci est particulièrement évident dans des pays de l'OCDE comme l'Allemagne ou le Japon (dans le cadre de la troisième des « flèches » symbolisant la stratégie de « l'Abenomics »), mais aussi dans des pays non membres, en particulier en Chine. Les services revêtent également une importance cruciale pour la compétitivité d'un pays dans le cadre des chaînes de valeur mondiales, et ils représentent plus de la moitié de la valeur ajoutée créée dans les échanges transfrontaliers. À cet égard, la libéralisation des échanges mondiaux constitue un autre domaine de l'action publique dans lequel subsistent d'amples marges de progression. Parmi les options les plus susceptibles d'offrir des gains substantiels figurent la réduction des droits de douane élevés qui s'appliquent à divers produits dans les économies de marché émergentes, et, dans les pays avancés, la suppression des obstacles en place dans les secteurs de services ainsi que dans d'autres domaines sensibles comme l'agriculture et les marchés publics. Le récent accord sur la facilitation des échanges conclu à Bali constitue une avancée dans la bonne direction, et l'on peut espérer qu'il va relancer les négociations commerciales internationales, mais ses retombées risquent d'être remises en cause par la prolifération de diverses mesures faussant les échanges et d'obstacles déguisés à l'investissement étranger.

Le fait que le redressement du rythme des réformes observé depuis 2010 ait globalement perduré au cours des deux dernières années est encourageant, étant donné la difficulté qu'il y a à réformer dans un contexte de croissance atone, où les fruits des mesures prises mettent plus longtemps à se concrétiser. En outre, la lassitude à l'égard des réformes peut être exacerbée par les efforts concomitants d'assainissement des finances publiques. Cela dit, l'intensité des réformes a été généralement plus forte dans les pays dont la balance courante était déjà déficitaire avant la crise que dans ceux qui affichaient des excédents.

Dans le contexte actuel, il importe de veiller à ce que le dosage des efforts de réforme soit plus comparable d'un pays à l'autre, afin que le processus de rééquilibrage puisse être facilité par un renforcement de la demande mondiale. En outre, la vulnérabilité de nombreuses économies de marché émergentes vis-à-vis du resserrement monétaire qui devrait intervenir à terme, ou de la fin de l'euphorie sur les marchés des produits de base, vient nous rappeler qu'il serait aussi éminemment souhaitable de mettre en œuvre des réformes structurelles dans ces pays.