

Éditorial

Face à la crise, les réformes structurelles peuvent faire la différence

L'incertitude qui pèse sur les perspectives économiques mondiales pour l'année à venir et au-delà est exceptionnellement forte. Cela tient dans une large mesure au flou persistant qui entoure le cours que prendront les politiques économiques dans les grandes économies de l'OCDE. Le scénario du pire pourra être écarté à condition que la politique monétaire conserve une orientation très expansionniste, que les problèmes liés aux dettes souveraines et au secteur bancaire puissent être circonscrits dans la zone euro, et qu'un resserrement budgétaire excessif soit évité lorsqu'il est possible d'adopter une approche progressive en la matière, notamment aux États-Unis. Néanmoins, même dans ces conditions, le chômage demeurerait élevé tout au long de l'année 2013, il n'y aurait aucune perspective de rattraper le terrain perdu pendant la crise en termes de production, et les finances publiques resteraient sur une trajectoire non viable dans la plupart des pays de l'OCDE. Même dans le cadre d'un scénario plus optimiste, fondé sur un règlement décisif de la crise dans la zone euro, la nécessité de résorber la divergence de compétitivité-coûts entre ses États membres pourrait nourrir des vents contraires sur les plans économique et politique. Cela dit, si rien n'était fait pour remédier à cette divergence, les déséquilibres fondamentaux à l'origine de la crise actuelle perdureraient. De manière plus générale, la croissance doit être renforcée dans les économies les plus avancées et devenir plus viable sur la plupart des marchés émergents.

Les priorités de réformes structurelles que nous avons cernées dans Objectif croissance sont essentielles pour remédier à ces problèmes dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Dans le cadre de travaux distincts que nous avons réalisés dans le contexte du processus d'évaluation mutuelle du Groupe des Vingt (G20), nous avons estimé qu'un vaste et ambitieux programme de réformes pourrait rehausser la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) d'un point de pourcentage en moyenne dans l'ensemble de la zone OCDE au cours des dix prochaines années. Dans les « BRIICS » (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud), la libéralisation des marchés de produits pourrait également déboucher sur des gains considérables, tant en termes de croissance que de rééquilibrage de l'économie mondiale. Des réformes axées sur le renforcement de la productivité, notamment une réduction des obstacles à l'entrée sur les marchés de produits, peuvent contribuer dans une certaine mesure à restaurer la compétitivité externe des pays européens touchés par la crise des dettes souveraines, pourvu qu'elles s'accompagnent de réformes du marché du travail garantissant une modération salariale. De manière plus générale, des réformes structurelles renforçant la croissance devraient constituer une composante essentielle des interventions publiques nécessaires pour remettre la zone euro sur une trajectoire viable.

Certaines de nos recommandations présentées dans Objectif croissance permettraient également d'atténuer le risque que la montée du chômage ne prenne un caractère structurel. Ainsi, en excluant les politiques actives du marché du travail des dépenses visées par les efforts actuels

d'assainissement budgétaire – voire en les renforçant lorsque c'est possible – les pouvoirs publics aideraient les demandeurs d'emploi à trouver du travail plus rapidement, et contribueraient à préserver les liens avec le marché de l'emploi de ceux qui sont guettés par le découragement. Par ailleurs, dans les économies confrontées à de nouveaux revers économiques, il importera de tirer les enseignements de la crise quant aux mesures efficaces pour amortir l'impact des chocs économiques négatifs sur le marché du travail, telles que le recours aux dispositifs de chômage partiel et, plus généralement, à des politiques modulables en fonction de la conjoncture.

La bonne nouvelle, c'est que les gouvernements avancent aujourd'hui sur le front structurel plus résolument qu'ils ne le faisaient précédemment ou au début de la crise. L'édition de cette année d'Objectif croissance offre un panorama précis et sans équivalent des mesures prises par chaque pays depuis le déclenchement de la crise en 2007. Cet exercice d'inventaire montre que le rythme des réformes structurelles s'est clairement accéléré au cours des deux dernières années. Ce qui est encore plus encourageant, c'est que cette accélération a en outre eu lieu là où elle était la plus nécessaire, notamment dans certains des pays de la zone euro les plus durement touchés.

Une crainte légitime fréquemment exprimée est que la mise en œuvre de réformes structurelles ne puisse aggraver la récession dans un premier temps. À vrai dire, les apports de la théorie économique sont des plus limités et les données empiriques quasiment inexistantes en ce qui concerne les effets à court terme des réformes. Nos nouveaux travaux de recherche, présentés dans un chapitre spécial, comblent en partie cette lacune et livrent un message optimiste: les craintes de voir les réformes peser sur l'activité économique à court terme sont exagérées. De fait, dans le large éventail de réformes que nous avons examinées, il s'avère qu'aucune n'a eu systématiquement des effets négatifs à court terme par le passé, tandis que nombre d'entre elles ont rapidement stimulé la production et l'emploi. Cela dit, nos analyses laissent à penser que certaines réformes du marché du travail peuvent effectivement avoir des effets préjudiciables temporaires, si elles sont mises en œuvre en période de conjoncture défavorable. Dans la mesure du possible, la mise en œuvre de ces réformes devrait être différée jusqu'à ce que la situation du marché du travail se soit nettement améliorée, et être précédée par des réformes des marchés de produits et de capitaux. Une autre conclusion importante de nos travaux est qu'un programme global de réformes est nécessaire pour atténuer les effets négatifs à court terme de certaines réformes, tout en contribuant à relancer l'activité économique, notamment grâce aux investissements induits par le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits. En tout état de cause, une communication efficace et la recherche d'un consensus sont essentiels pour nourrir la confiance dont les ménages ont besoin pour tirer parti des gains de revenus découlant des réformes.

Une autre inquiétude légitime est que les réformes ne puissent nuire aux plus défavorisés. Les inégalités de revenus étaient déjà en hausse dans la plupart des pays de l'OCDE avant la crise, et elles se sont sans doute encore accentuées par la suite. Elles constituent également un problème majeur dans les BRIICS. Deux chapitres spéciaux de cette publication offrent des enseignements encourageants quant à l'impact des réformes sur les inégalités, tant sur le long terme qu'à la suite de chocs macroéconomiques comme les crises financières. Nous parvenons à la conclusion que plusieurs réformes – notamment celles consistant à renforcer la qualité et l'équité de l'enseignement secondaire, à libéraliser les marchés de produits, et à uniformiser davantage la législation sur la protection de l'emploi entre les différentes catégories de travailleurs – semblent avoir des effets positifs en termes de croissance et redistribution. Certaines réformes fiscales peuvent également être bénéfiques sur ces deux plans. Il semblerait particulièrement judicieux de commencer par une réduction drastique des dépenses fiscales dans les circonstances actuelles, notamment dans la mesure où cela contribuerait à l'assainissement des finances publiques. Cela dit, il va de soi que les réformes favorisant la croissance ne permettent pas toutes de faire ainsi d'une pierre deux coups,

voire trois. Il demeure notamment difficile de concevoir des systèmes de prélèvements et de transferts qui soient à la fois propices au renforcement de la croissance et à la réduction des inégalités. L'expérience de certains pays nordiques montre néanmoins que la chose est possible. Et, une fois encore, des programmes de réformes de grande envergure intégrant des mesures doublement fructueuses pourraient permettre d'atteindre les deux objectifs.

Comme indiqué au départ, l'économie mondiale pourrait prendre des trajectoires différentes au cours des mois à venir en fonction de la détermination et de l'efficacité avec laquelle interviennent les pouvoirs publics. Cela passe certes par des initiatives adaptées, voire audacieuses, en termes de politique macroéconomique, mais des réformes structurelles sont également nécessaires tant pour accélérer la sortie du creux de la crise, en particulier dans certaines régions, que pour rendre la croissance à long terme plus forte, plus durable et, peut-être, mieux partagée.



Pier Carlo Padoan
Secrétaire général adjoint et
Économiste en chef, OCDE