

**Présentation: “Réformes Économiques”
Paris, le 1er mars 2005**

Jean-Philippe Cotis

Je voudrais vous souhaiter à tous la bienvenue. Lancer une nouvelle publication, vous en savez quelque chose, c'est un moment de grande émotion.

Le nouveau-né que nous portons aujourd'hui sur les fonts baptismaux a beaucoup de parents, de parrains et de marraines. Il est l'aboutissement d'une longue gestation, de longs mois d'efforts. Et je voudrais remercier ce matin tous les économistes de l'OCDE, qui ont apporté leur talent et leur souci d'aboutir à cette entreprise.

Par ailleurs, nous n'avons pas créé cette nouvelle publication pour le seul plaisir d'échapper à la monotonie du quotidien. Nous avons fait cet investissement pour répondre à un problème, l'interruption prématurée du processus de convergence économique, qui se pose de manière pressante à beaucoup de pays de l'OCDE. Et c'est ce problème, ce défi de la « panne de convergence », qui nous a dicté à la fois l'orientation, le contenu et la forme de notre nouvelle publication.

Le but de « Réformes Économiques » n'est pas en soi d'être instructif ou agréable à lire, ce que nous espérons malgré tout. Non, son but premier est d'avoir de l'impact, d'être utile. D'influencer le débat public et la conduite de la politique économique. Rien de moins !

Je voudrais maintenant repartir du problème du départ : l'interruption de la convergence économique, c'est-à-dire le fait qu'en termes de PIB par tête beaucoup de pays de l'OCDE ont cessé de rattraper les meilleurs. C'est le cas notamment du Japon et de nombreuses économies d'Europe continentale.

A partir des années 80, ce rattrapage économique, que l'on croyait automatique, a commencé à s'étioler. Et à partir des années 90, on a même assisté à un recul relatif des positions japonaise et européenne. Aujourd'hui le pouvoir d'achat d'un français ou d'un allemand est inférieur de 30% à celui de son homologue nord-américain. Si cette tendance se poursuit, ce qui est probable, le retard continuera donc à s'accroître dans les années à venir.

Ne pas converger cela signifie concrètement perdre la capacité d'apprendre des autres et en particulier de leurs succès. Pour apprendre des autres, il faut savoir au préalable se situer et mesurer son retard. On voit bien, à partir de ces considérations de bon sens, que le « benchmarking », l'art de la comparaison est un instrument naturel, de premier rang, pour stimuler le progrès économique et social et la convergence. C'est pourquoi « Réformes Économiques » se présente sous la forme d'un exercice de benchmarking, focalisé sur les sources de la croissance.

Mesurer son retard c'est évidemment désagréable, surtout lorsqu'il s'accroît. Et la tentation naturelle, pour chacun de nous, est bien sûr de minimiser la portée de la comparaison, en invoquant notre caractère unique, nos particularités qui nous rendent incomparables ! Nous avons

tous nos singularités nationales, notre art de vivre qui valent bien mieux qu'une vulgaire statistique de PIB par tête.

Pour le « club de convergence » que doit être l'OCDE, il faut prendre au sérieux cette réticence face à des comparaisons qui risquent de se révéler simplistes. Et dans ce domaine, celui de la comparaison sérieuse, les progrès de la technologie, statistique et économétrique, peuvent nous aider.

Nous avons maintenant, à l'OCDE, la capacité de développer des indicateurs de politiques structurelles dans de nombreux domaines : marchés du travail, marchés des biens et services. Nous avons, enfin, la capacité de tester l'impact de ces indicateurs de politique structurelle sur les performances économiques.

Nous pouvons alors essayer de « décortiquer » ce qui fait qu'un PIB par tête est inférieur à la moyenne. De faire la part entre l'influence de mauvaises politiques publiques et les choix de société légitimes.

S'il apparaît à l'issue d'une telle analyse que ce sont surtout des politiques mal calibrées qui sont à l'origine de la faiblesse des revenus par tête et non pas des choix de sociétés différents, alors nous n'avons plus d'excuses pour ignorer ce que nous disent les comparaisons internationales, ou en tout cas plus de bonnes excuses.

Apprendre à se situer pour s'améliorer, cela ne concerne pas seulement les gouvernements, c'est aussi une nécessité pour l'ensemble de la société. Sans appui de l'opinion publique, il n'y a pas de réforme possible. Dans beaucoup de pays, il y a donc une bataille de l'opinion publique à conduire et à gagner. Et l'OCDE entend y prendre sa part. Avec modestie et dans le souci de faire œuvre pédagogique, même si dans ces domaines c'est souvent difficile.

Ces propos liminaires permettent, je l'espère, d'éclairer la structure de notre nouvelle publication. Elle comporte du texte et des tableaux d'indicateurs de benchmarking.

Je commencerai par les indicateurs. Vous avez tout d'abord des indicateurs de performance tels que le PIB par tête et ses principales composantes : utilisation du travail et productivité. Ces composantes sont elles-mêmes subdivisées à nouveau. L'utilisation du travail est décomposée, par exemple, en taux d'emploi – le pourcentage de personnes qui travaillent – et nombre d'heures travaillées par personne. Le taux d'emploi lui-même est décomposé en taux d'emploi des 25 à 55 ans et taux d'emploi des plus de 55 ans ... etc.

On trouve ensuite de nombreux indicateurs de politiques structurelles. Concernant par exemple les marchés du travail : coût du travail peu qualifié, poids des prélèvements obligatoires pesant sur le facteur travail, taxe implicite sur la continuation d'activité, sévérité de la législation de protection de l'emploi ... etc.

Tous ces indicateurs sont utilisés pour réaliser :

- Une synthèse transversale (multi pays) qui propose un diagnostic d'ensemble pour l'OCDE entière, en matière de performance et de remèdes à apporter. Pour paraphraser le langage médical, nous procédons d'abord à une « ordonnance de groupe » ;
- Des fiches par pays, avec 5 priorités pour l'action pour chacun de nos pays membres. Trois d'entre elles sont issues de l'exercice de benchmarking et deux sont issues de l'expertise de nos desks pays. Car malgré les progrès de l'analyse, on ne peut jamais mettre, totalement, un pays en équations.
- On trouve enfin un ensemble de notes thématiques qui « documentent » nos instruments d'analyse. D'où viennent-ils ? Comment permettent-ils d'éclairer les questions ?

Nous avons élaboré, par exemple, une note, très lisible, qui décrit le mode de construction, et d'emploi, de nos indicateurs de réglementation des marchés de produits. D'autres notes concernent l'emploi des plus de 55 ans et celui des femmes ou encore l'épargne de préparation à la retraite. Ces notes servent notamment à bien montrer le lien qui peut exister entre indicateurs de politiques structurelles et performances économiques.

Ce que je voudrais faire maintenant c'est vous montrer comment se servir de ce rapport. Comment le faire fonctionner. Je vous propose de le faire à partir d'une petite étude de cas, celle de la France. Un pays lui-même assez emblématique de l'Europe continentale.

Vous avez devant vous une « extraction » du rapport, un fascicule qui concerne plus spécifiquement la France. Ont été extraits des tableaux de benchmarking ceux où la France est la moins bien positionnée. Comme vous le voyez, ils concernent souvent le marché du travail mais aussi dans une moindre mesure le marché des produits.

Je me propose de poser d'abord un diagnostic d'ensemble sur la situation française et de l'étayer ensuite un peu plus précisément.

Comme vous le savez, la France a bénéficié au cours des années récentes d'une performance de croissance honorable au sein d'une Europe Continentale elle-même en difficulté. Mais si l'on compare la France aux pays d'Europe du Nord ou aux pays anglophones, cette performance apparaît alors plus modeste. Lorsqu'on l'observe sur la durée, la performance française apparaît très en deçà du possible. Il y a un gaspillage de talents et de ressources. Sur ces 15 dernières années, on observe, par exemple, une dégradation de la performance relative de la France en matière d'emploi et de chômage. Dans nombre de pays de l'OCDE le chômage a en effet considérablement diminué mais pas en France. Le taux de chômage structurel y était de 9% en 1990, il est aujourd'hui du même ordre de grandeur.

Une cause importante de cette dégradation relative, c'est l'absence de progrès majeur dans la réforme des marchés du travail alors qu'en moyenne au sein de l'OCDE beaucoup a été accompli dans ce domaine. Dans ce contexte souvent caractérisé par l'immobilisme, il convient cependant de saluer les réformes récentes dans le domaine des retraites et des préretraites, qui auront un impact sur l'emploi des plus de 55 ans.

On note, par ailleurs, qu'en France l'ouverture à la concurrence sur les marchés de produits reste plus faible que la moyenne. Même si depuis 1998 le degré d'ouverture a progressé de manière sensible, en parallèle avec le reste de l'Union Européenne. Dans ce domaine de l'ouverture des marchés il y a donc progrès absolu, mais pas relatif.

Voilà : des progrès réels dans l'ouverture des marchés de biens et de services mais pas plus que la moyenne européenne, alors que la situation de départ est celle d'un plus faible degré d'ouverture. Et très peu de mouvement sur le marché du travail avec une performance relative qui se dégrade sur longue période.

Je voudrais revenir maintenant plus en détail sur ce diagnostic. Sur le marché du travail, vous noterez en particulier que le coût du travail peu qualifié est le plus élevé des pays de l'OCDE, que la taxe implicite sur la continuation de l'activité est élevée ainsi que les prélèvements sur le facteur travail. On peut observer enfin que la législation de protection de l'emploi est avec celle de l'Allemagne la plus contraignante des grands pays industriels. S'agissant des marchés des biens et services, il apparaît également que le cadre réglementaire y est sensiblement plus lourd que dans la moyenne de l'OCDE. Même si ce cadre réglementaire s'est bien assoupli au cours des 5 à 6 dernières années.

De ce constat dérivent naturellement les 5 priorités de politique économique choisies pour la France. Nous avons 3 priorités concernant le marché du travail : continuer à réduire la taxe implicite sur la continuation d'activité pour permettre aux quinquas de participer plus activement à la vie économique, assouplir la protection de l'emploi pour lutter contre le dualisme du marché du travail, repenser la stratégie dans le domaine du travail peu qualifié pour réduire le chômage de masse.

Sur les marchés de produits nous avons retenu deux séries de priorités :

- Première priorité : réduire les barrières à l'entrée dans les secteurs à réseaux tels que les télécoms et les transports aériens où elles restent fortes.
- Deuxième priorité : le secteur de la distribution et du commerce de détail. Ici il conviendrait d'assouplir les réglementations en matière d'urbanisme commercial, afin de faciliter l'entrée de nouveaux venus. Il serait également souhaitable d'assouplir également les contraintes pesant sur les accords de prix entre producteurs et distributeurs. Comme le suggère des travaux récents en France et à l'étranger c'est un domaine où les gains de productivité et les créations d'emplois sont potentiellement importants.

Avant de conclure cette présentation, je voudrais illustrer le lien entre indicateur de politique structurelle et performance économique. A partir de l'exemple du taux d'emploi des plus de 55 ans et des systèmes de retraite.

Ce que suggère ce rapport (cf. graphique) c'est que le retard de PIB par tête de la France trouve pour une large part son origine dans une faible utilisation du travail, c'est-à-dire un faible nombre d'heures travaillées par habitant.

Cette faiblesse provient dans une mesure importante – mais pas seulement – du faible taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus. En Asie, en Amérique du Nord, dans les pays scandinaves les quinquas sont, par exemple, beaucoup plus présents dans la vie économique.

Peut-être avons-nous donc dans cette tranche d'âge, essentiellement inemployée, un réservoir de talent et de savoir-faire de nature à soutenir la croissance et le pouvoir d'achat.

Mais peut-être sont-ce les scandinaves et les américains qui travaillent trop ? Après tout, partir plus tôt, profiter de la vie tant que c'est encore possible, c'est un gain de bien-être dont ne bénéficient pas nordiques et américains. Et qui ne figure pas dans le PIB par tête.

Comment trancher ce débat ? En faisant intervenir des indicateurs de politique structurelle tels que la « taxe implicite sur la continuation d'activité ».

Cette taxe représente le manque à gagner d'une personne qui chercherait coûte que coûte à rester sur le marché du travail en ignorant superbement les préretraites subventionnées par l'Etat et autres dépenses publiques de même nature. Ce téméraire, à combien renonce-t-il ? C'est ce que mesure la « taxe implicite ».

Ce que l'on peut observer en moyenne, et que documente l'une de nos notes thématiques, c'est que les pays où la taxe implicite est élevée sont aussi ceux où l'on travaille le moins.

Grâce à nos analyses économétriques, on peut mesurer plus précisément l'effet de désincitation que ces taxes implicites produisent, en simulant un état du monde où, dans chaque pays, les systèmes publics seraient neutres vis-à-vis de la décision de rester au travail ou de partir en retraite.

Ce que l'on observe alors, c'est qu'en l'absence de politiques désincitatives les français ou les belges souhaiteraient travailler autant que les américains ou les scandinaves.

Quelques mots pour conclure sur le devenir possible de cette publication. Nous envisageons de publier ce type de « benchmarking » tous les deux ans. C'est une bonne périodicité qui permet aux réformes structurelles de suffisamment progresser pour que nos indicateurs eux-mêmes puissent bouger de manière sensible.

La prochaine livraison de cet exercice de benchmarking interviendrait donc début 2007. Mais nous publierons cependant un numéro spécial début 2006. Il sera consacré à un examen qualitatif des progrès accomplis durant l'année écoulée en matière de réforme structurelle mais surtout il nous permettra de focaliser l'analyse sur des domaines que nous voulons approfondir tels que la contribution des marchés financiers à la croissance de long terme et à la résilience de court terme, l'efficacité des systèmes d'innovation, la mesure du bien-être, pour mieux appréhender la portée et les limites du PIB par tête en tant qu'indicateur de bien-être.

Cet investissement dans de nouveaux domaines devrait nous permettre d'élargir le champ de nos indicateurs qui couvrent pour l'instant : les marchés du travail et des produits, la fiscalité, les retraites et l'éducation dans une certaine mesure.