

PARTIE I

Chapitre 1

Les réformes structurelles en temps de crise

Si la crise confronte la politique économique à de nouveaux écueils, elle a aussi rendu plus apparente la nécessité de procéder à des réformes structurelles. Ce premier chapitre d'Objectif croissance évalue les progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre des réformes structurelles depuis le début de la crise et couvre toute la période 2007-11.

Le principal enseignement d'économie politique ressortant de l'analyse est que la crise et la récession qui a suivi ont servi de catalyseur à la réalisation de réformes structurelles, surtout dans les pays de l'OCDE où ces réformes étaient les plus nécessaires. La profondeur de la crise sur le marché du travail, en particulier, a favorisé des réformes structurelles destinées à accroître l'utilisation de la main-d'œuvre. La nécessité d'assainir les finances publiques et les pressions financières découlant de l'explosion de la dette souveraine ont imprimé un nouvel élan aux réformes, avec une nette accélération des mesures politiquement sensibles destinées à doper la croissance potentielle, à restaurer la compétitivité des prix et à rétablir la viabilité budgétaire, notamment dans certains pays de la zone euro.

À terme, la priorité devrait être accordée à la promotion de l'emploi dans le cadre de l'effort continu d'assainissement des finances publiques. Pour l'heure, il paraît tout à fait justifié de laisser les politiques d'activation, visant à assurer le recyclage des travailleurs déplacés et à encourager le retour au travail, à l'abri des efforts d'assainissement budgétaire. En outre, dans les pays qui souffrent de nouveaux revers économiques, il importe de tirer parti des enseignements de la crise financière pour déterminer les politiques qui peuvent contribuer à amortir l'impact sur le marché du travail et la situation sociale de la faiblesse de l'activité, notamment en utilisant des dispositifs de chômage partiel. Les réformes du système d'imposition, surtout une réduction des dépenses fiscales, et le déplacement d'une partie de la charge fiscale pesant sur le travail, pourrait contribuer à la relance de l'emploi et faciliter l'assainissement des finances publiques. Les réformes des marchés des produits pourraient aussi doper la croissance à court terme, surtout si elles sont mises en œuvre dans les secteurs abrités où le potentiel de création rapide d'emplois est relativement élevé, comme le commerce de détail et les services professionnels.

Résumé et conclusions

Les rapports *Objectif croissance* sont publiés chaque année par l'OCDE depuis 2005. L'analyse qui y figure met en évidence cinq priorités de réforme structurelle pour doper le revenu réel dans chaque pays de l'OCDE, dans les pays de l'Union européenne dans son ensemble et, à compter de l'édition 2011, dans les BRIICS – Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Russie – pays non membres clés avec lesquels l'OCDE maintient d'étroites relations de travail. Ce processus doit permettre aux gouvernements de réfléchir sur les réformes de la politique « structurelle » propres à infléchir les niveaux de vie à long terme. Les réformes de la politique structurelle revêtent un rôle central dans la mission de l'OCDE et l'analyse d'*Objectif croissance* est utilisée dans le processus d'évaluation mutuelle du G20 depuis le Sommet de Pittsburgh de 2008.

Selon la méthodologie utilisée, les recommandations d'action sont identifiées sur la base de leur aptitude à améliorer les niveaux de vie matériels à long terme grâce à un accroissement de la productivité et de l'utilisation de la main-d'œuvre. La mesure de performance utilisée comme référence dans cette optique est le produit intérieur brut (PIB) par habitant, car, malgré ses divers inconvénients, elle est disponible instantanément et a une couverture assez large¹. Les priorités d'action concernent essentiellement les politiques des marchés du travail et des produits, l'éducation, la santé, l'innovation, les politiques du logement, l'efficacité du secteur public et les régimes fiscaux. Cinq priorités ont été identifiées pour la première fois en 2005 et réévaluées en 2007, 2009 et 2011, sur la base à la fois des progrès observés dans la réforme et des nouveaux éléments d'information. Les éditions intermédiaires d'*Objectif croissance* ont examiné les progrès réalisés concernant les priorités précédentes.

Le présent document propose une vue d'ensemble des progrès réalisés par les pays en matière de réforme structurelle depuis le début de la crise et couvre l'ensemble de la période 2007-11. Cette crise a généré de nouveaux défis structurels, notamment la relance de l'économie et l'assainissement des finances publiques de manière à favoriser une croissance durable à long terme. En outre, elle a aussi rendu plus apparente la nécessité de réformes structurelles, telles que celles identifiées dans *Objectif croissance* – par exemple, des réformes des pensions qui renforceraient l'utilisation de la main-d'œuvre tout en répondant aux préoccupations de viabilité budgétaire. La rétrospective sur cinq années permet d'identifier les modes de réforme privilégiés au cours des diverses phases de la crise, à partir desquels des enseignements d'économie politique peuvent être tirés. En tant qu'instrument de surveillance structurelle, cette analyse vise essentiellement à dresser un bilan des réformes menées dans les domaines précédemment identifiés comme prioritaires dans *Objectif croissance*. Dans le même temps, toutefois, la crise a donné lieu à des actions opportunes pour soutenir l'économie et en particulier le marché du travail², notamment dans des domaines structurels qui n'étaient pas précédemment couverts par *Objectif croissance*, et elle a donc permis de dégager des enseignements pertinents permettant de modifier et d'élargir l'exercice de surveillance. Dans ce contexte, le présent

chapitre couvre les principales politiques et interventions mises en œuvre sur le marché du travail pour faire face à la crise, y compris dans des pays où celles-ci n'étaient pas considérées comme des priorités par *Objectif croissance*.

Les principaux modes de réforme observés au cours des années écoulées depuis le début de la crise sont les suivants :

- La réactivité des pays aux recommandations de réforme formulées par l'OCDE dans *Objectif croissance* a été globalement plus grande après la crise qu'avant. Cependant, le rythme et la nature des réformes ont beaucoup varié au cours des différentes phases de celle-ci. La récession de 2008 a commencé par ralentir les réformes structurelles dans les pays de l'OCDE, en raison de la nécessité impérieuse de stabiliser la demande globale et d'assurer une garantie de ressources aux chômeurs. Lorsque l'urgence de l'assainissement des finances publiques à moyen terme s'est exacerbée, des réformes ont été mises en œuvre dans des domaines propres à contribuer au processus d'ajustement budgétaire, comme l'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre (régimes de retraite et systèmes de protection sociale) et de la productivité du travail (réformes du secteur public et programmes de privatisation).
- La crise et la récession qui a suivi ont servi de catalyseur aux réformes structurelles, surtout dans les pays de l'OCDE où ces réformes étaient les plus nécessaires. Contrairement à ce qui s'était passé avant la crise, les pays de l'OCDE à faible revenu, où les réformes sont en général plus urgentes, ont agi davantage sur la base des priorités identifiées dans *Objectif croissance* que les pays à plus haut revenu. De même, on a observé une forte corrélation entre la profondeur de la crise du marché du travail et les réformes qui ont suivi, c'est-à-dire que les pays qui ont enregistré la plus forte aggravation du chômage durant la crise ont pris davantage de mesures répondant aux priorités d'*Objectif croissance* pour ce qui de l'accroissement de l'utilisation de la main-d'œuvre.
- La nécessité d'assainir les finances publiques et les pressions financières suscitées par l'explosion de la dette souveraine ont donné une nouvelle impulsion à la réforme ces derniers temps, ce qui contraste avec les données passées selon lesquelles c'est généralement un assouplissement budgétaire qui accompagne et facilite les réformes. De fait, il existe une étroite corrélation dans les pays concernés entre l'intensité des efforts d'assainissement budgétaire en cours et la réactivité aux priorités d'*Objectif croissance* pour la période 2010-11, ce qui tient essentiellement aux mesures prises par les pays touchés par la crise de la dette européenne. De fait, la dernière phase de la crise a été marquée par une accélération des réformes politiquement sensibles pouvant contribuer à améliorer la croissance potentielle, restaurer la compétitivité des prix et rétablir la viabilité des finances publiques, en particulier dans certains pays de la zone euro.
- Pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, les pays ont surtout pris des mesures visant à réduire les impôts sur le travail, à différer l'âge effectif de départ à la retraite, à réformer les régimes d'invalidité et à renforcer les politiques actives du marché du travail. Au début de la récession, la plupart des pays de l'OCDE ont cherché à améliorer le filet de sécurité pour les travailleurs perdant leur emploi en améliorant la générosité des indemnités de chômage et en étendant la couverture à de nouveaux groupes de travailleurs. Dans le même temps, plus des deux tiers d'entre eux ont accru les ressources consacrées à l'aide à la recherche d'un emploi et aux programmes de formation afin de faciliter la réembauche et le redéploiement. Pour stimuler la demande de main-d'œuvre, des dispositifs de partage du travail ont été introduits ou étendus dans les deux tiers des pays de l'OCDE, les impôts sur le travail ont été réduits et de nouveaux

systèmes d'aide à la création d'emplois ou à l'embauche ont été introduits, qui ciblaient souvent les demandeurs d'emploi marginaux, comme les jeunes, les travailleurs âgés ou les chômeurs de longue durée. Certaines mesures temporaires ont ensuite été retirées et de difficiles réformes du marché du travail ont été mises en œuvre dans le domaine des régimes de retraite, de la protection de l'emploi, des salaires minimums et des systèmes de négociation salariale, notamment dans le contexte de la crise de la dette européenne.

- S'agissant des priorités destinées à stimuler la productivité de la main-d'œuvre, les pays se sont surtout attachés à améliorer la conception de leurs politiques d'innovation et à réformer leurs systèmes d'éducation, alors que beaucoup moins de progrès ont été réalisés dans la réduction de l'aide agricole et la suppression des obstacles à l'investissement direct étranger. La nécessité à la fois d'assurer une croissance plus forte et de procéder à un assainissement budgétaire crédible dans nombre de pays de l'OCDE a aussi favorisé les réformes de l'impôt ne nuisant pas à la croissance et permettant de réduire les obstacles au travail et à l'investissement.
- L'incidence de la crise a été à la fois plus faible et plus courte dans les BRIICS, mais elle a aussi fait davantage apparaître la nécessité de certaines des réformes structurelles recommandées dans *Objectif croissance*, en particulier, dans plusieurs cas, celle d'étendre les systèmes de protection sociale afin de soutenir les travailleurs en temps de crise et, dans une perspective plus longue, d'assurer une croissance plus équitable et plus durable³. La réactivité de l'action des pouvoirs publics aux priorités d'*Objectif croissance* a été assez inégale depuis le début de 2011, lorsque des recommandations ont été formulées à l'intention des BRIICS pour la première fois. Toutes les économies émergentes ont mis en œuvre des politiques destinées à améliorer la qualité et le caractère inclusif de leurs systèmes d'éducation, ce qui est un enjeu clé dans les efforts que doivent consentir ces pays pour relever leur niveau de vie. Grâce à leur situation budgétaire généralement plus viable ainsi qu'à des perspectives de croissance plus fortes, la plupart des grands pays émergents ont continué d'investir dans l'infrastructure physique, une autre priorité spécifique d'*Objectif croissance* pour plusieurs d'entre eux. En revanche, ils ont été moins réactifs aux priorités importantes que sont l'amélioration de la productivité, notamment par la réduction des obstacles à l'entrepreneuriat et à l'investissement direct étranger, et l'amélioration de l'état de droit et des systèmes de gouvernance.
- Compte tenu de ce qui a été fait ces dernières années, la priorité devrait être accordée à la mise en œuvre de mesures propres à stimuler l'emploi dans le contexte de l'assainissement budgétaire en cours :
 - ❖ Dans la conjoncture actuelle, il faut réduire le risque d'une persistance du chômage dans plusieurs pays de l'OCDE, grâce à des politiques d'activation efficaces visant à offrir des possibilités de recyclage aux travailleurs déplacés et à les encourager à retrouver un emploi – dans cette optique, il semble justifié de laisser les dépenses publiques au titre de ces mesures d'activation en dehors des efforts d'assainissement budgétaire. Lorsque la reprise de la demande sur le marché du travail sera consolidée, les politiques d'activation devront être accompagnées de réformes de l'indemnisation du chômage afin de renforcer les incitations au travail.
 - ❖ Des réformes fiscales favorables à la croissance pourraient renforcer le contenu en emplois d'une reprise, tout en contribuant aussi à l'assainissement budgétaire dans la mesure où elles sont mises en œuvre dans l'optique d'une augmentation des recettes fiscales. On peut citer notamment à cet égard la suppression des dépenses fiscales et le

déplacement de la charge fiscale vers les bases d'imposition qui favorisent davantage l'emploi et la croissance, comme les impôts sur les biens immobiliers et la consommation ou les taxes environnementales.

- ❖ Les réformes des marchés des produits sont une priorité pour nombre de pays de l'OCDE – en particulier en Europe – et elles pourraient relancer la croissance à court terme, surtout si elles sont mises en œuvre dans certains secteurs protégés, comme le commerce de détail et les services professionnels, où la possibilité de créer rapidement des emplois est assez grande. En stimulant la productivité et le potentiel de croissance, ces réformes auraient aussi des effets bénéfiques sur la dynamique de la dette et la viabilité budgétaire.
- ❖ Les préoccupations selon lesquelles les réformes pourraient entraîner des pertes économiques à court terme avant que leurs effets positifs ne commencent à se matérialiser semblent exagérées. Les nouvelles données empiriques fournies dans le chapitre 4 donnent à penser que certaines réformes structurelles pourraient assez rapidement relancer la croissance alors qu'en général pratiquement aucune, voire aucune, n'a des conséquences à court terme. Cependant, certaines réformes peuvent avoir temporairement une incidence négative lorsque la conjoncture est mauvaise, ce qui pourrait être préoccupant à l'heure actuelle. Par exemple, les avantages des réformes de l'indemnisation du chômage et de la protection de l'emploi semblent moindres lorsque l'économie est mal en point, ce qui donne à penser qu'il faudrait peut-être attendre avant de les mettre en œuvre que la situation économique s'améliore de façon décisive.
- ❖ Dans les économies qui souffrent d'une nouvelle période de stagnation ; il importerait de tirer parti des enseignements de la crise économique et financière quant aux mesures qui permettent effectivement d'amortir les effets sur les marchés du travail et la situation sociale, comme le recours aux dispositifs de chômage partiel.

Résultats de croissance et priorités d'action dans les pays de l'OCDE et les BRIICS

Comprendre les différences de PIB par habitant entre les pays

Les réformes structurelles recommandées dans *Objectif croissance* visent à relever les niveaux de vie, en améliorant soit la productivité du travail, soit l'utilisation de la main-d'œuvre, soit les deux. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée sous la forme du nombre total d'heures travaillées par habitant, alors que la productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée. Les priorités d'action (voir tableau 1.1) ont été déterminées en cartographiant les points faibles de la performance (par exemple, basse productivité du travail) et les déficiences correspondantes de la politique économique (par exemple, barrières élevées à l'entrée sur les marchés des produits), sur la base d'indicateurs internationalement comparables⁴.

D'après les indicateurs généraux de la performance, les profils de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité dans les pays de l'OCDE sont restés assez stables, malgré la gravité de la crise (graphique 1.1, partie A). Certaines exceptions sont toutefois à noter, qui reflètent d'importantes différences entre les pays membres dans l'ampleur du recul de la production et dans la façon dont les marchés du travail ont réagi. Par exemple, l'Irlande a enregistré un déclin majeur de son PIB par habitant sous l'effet de la crise, qui a transformé l'écart de revenu positif par rapport à la moyenne supérieure des pays de

Tableau 1.1. Répartition des recommandations d'action d'Objectif croissance par domaine

Édition d'Objectif croissance	Pourcentage			2011			
	2007	2009	2011	Pays OCDE en 2011	Pays OCDE à revenu élevé ¹	Pays OCDE à faible revenu ²	BRIICS
	OCDE avant élargissement						
Productivité							
Réglementation des marchés de produits	25	25	24	26	20	32	33
Agriculture	5	5	5	4	6	2	0
Capital humain	14	15	15	15	13	16	17
Autres	15	14	18	17	16	16	30
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>58</i>	<i>61</i>	<i>61</i>	<i>54</i>	<i>67</i>	<i>80</i>
Utilisation de la main-d'œuvre							
Taxation moyenne et marginale du revenu du travail	7	8	8	8	11	4	0
Prestations sociales	20	17	17	17	21	12	7
Réglementation du marché du travail et accords salariaux collectifs	12	13	11	11	8	14	10
Autres secteurs	2	3	3	2	6	4	3
<i>Total</i>	<i>41</i>	<i>42</i>	<i>39</i>	<i>39</i>	<i>46</i>	<i>33</i>	<i>20</i>
Chiffres globaux							
Globaux (nombre de priorités)	155	155	155	175	11	90	30

1. Dans les pays à revenu élevé figurent les pays ayant un PIB par habitant supérieur à la moyenne.

2. Dans les pays à faible revenu figurent les pays ayant un PIB par habitant inférieur à la moyenne.

Source : OCDE (2007), *Réformes économiques 2007 : Objectif croissance*, Éditions OCDE ; OCDE (2009), *Réformes économiques 2009 : Objectif croissance*, Éditions OCDE ; OCDE (2011), *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.

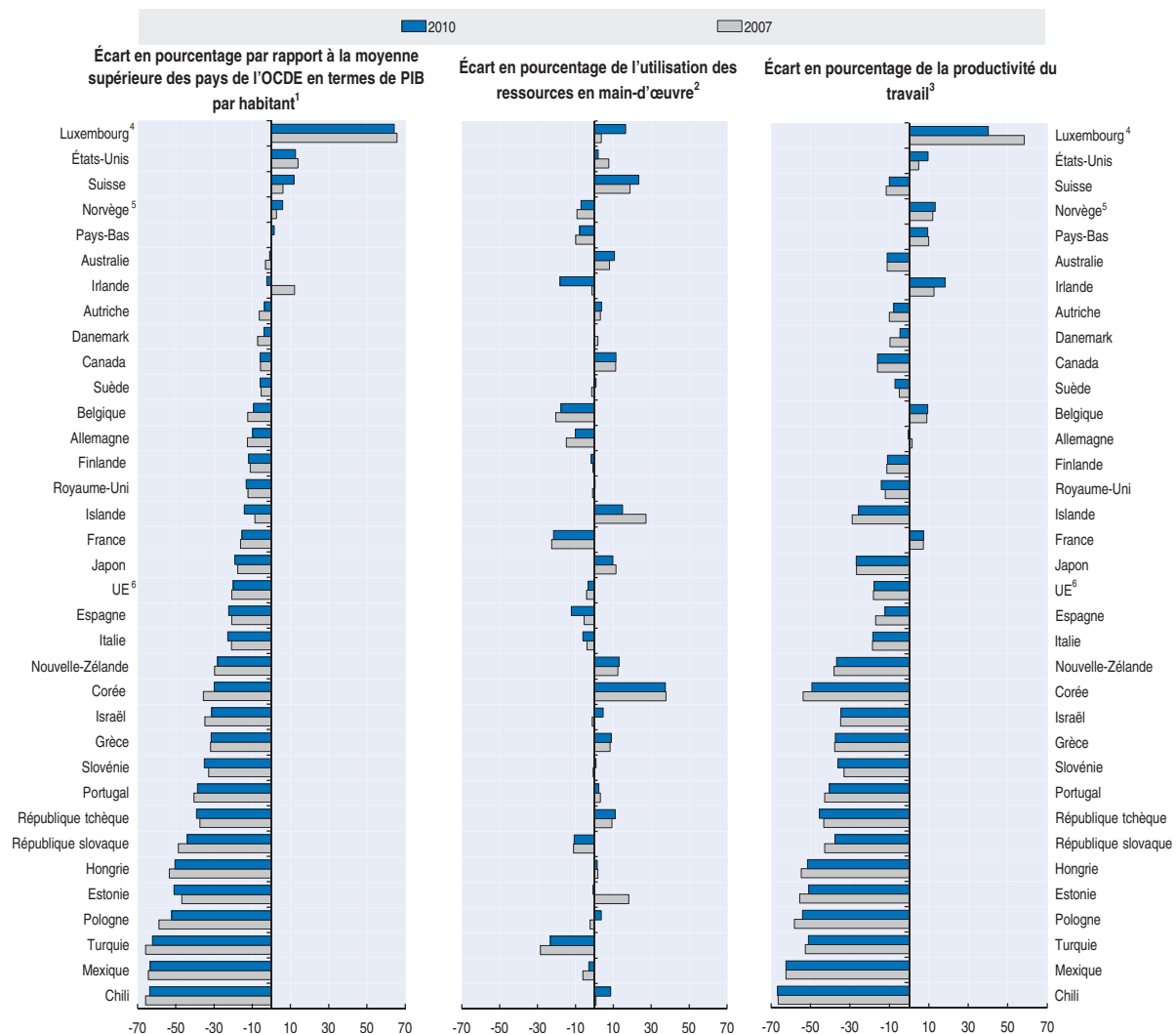
l'OCDE en écart négatif. On a observé aussi une dégradation sensible de l'avance dont bénéficiaient les États-Unis en matière d'utilisation de la main-d'œuvre, en raison d'une forte poussée du chômage et d'une importante diminution du taux d'activité. L'incidence de la crise a été à la fois moins marquée et plus courte dans les BRIICS (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud), ce qui a permis à ces pays de continuer à converger rapidement vers les niveaux de PIB par habitant des pays de l'OCDE, grâce essentiellement à la progression de la productivité du travail. Néanmoins, pour presque tous les BRIICS, le revenu est encore de 60-90 % inférieur à la moyenne supérieure des pays de l'OCDE, en raison surtout de déficiences de la productivité du travail. À cet égard, ils se rapprochent des pays de l'OCDE à bas revenu. La faible utilisation de la main-d'œuvre est néanmoins un problème particulièrement important en Afrique du Sud (graphique 1.1, partie B).

Priorités d'action dans les pays de l'OCDE et les BRIICS

Globalement, la répartition des recommandations d'action formulées dans *Objectif croissance* pour chaque domaine est restée assez stable pour les pays de l'OCDE depuis 2007, la part des recommandations concernant l'amélioration de la productivité demeurant à 60 % environ (tableau 1.1). Ce pourcentage a légèrement augmenté dans les éditions plus récentes, en raison de la formulation de nouvelles priorités en matière d'efficacité du secteur public, de structure fiscale, d'infrastructure, de logement et de mobilité sociale, qui font suite pour partie à de nouvelles recherches empiriques dans ces domaines mais reflètent également les enseignements tirés de la crise récente. Les problèmes rencontrés pour améliorer la productivité du travail sont plus prédominants dans les pays de l'OCDE à faible revenu. Si les priorités détaillées varient largement suivant les pays de l'OCDE et

Graphique 1.1. Facteurs expliquant les variations de revenu : pays de l'OCDE et BRIICS, 2007 et 2010

A. Pays de l'OCDE



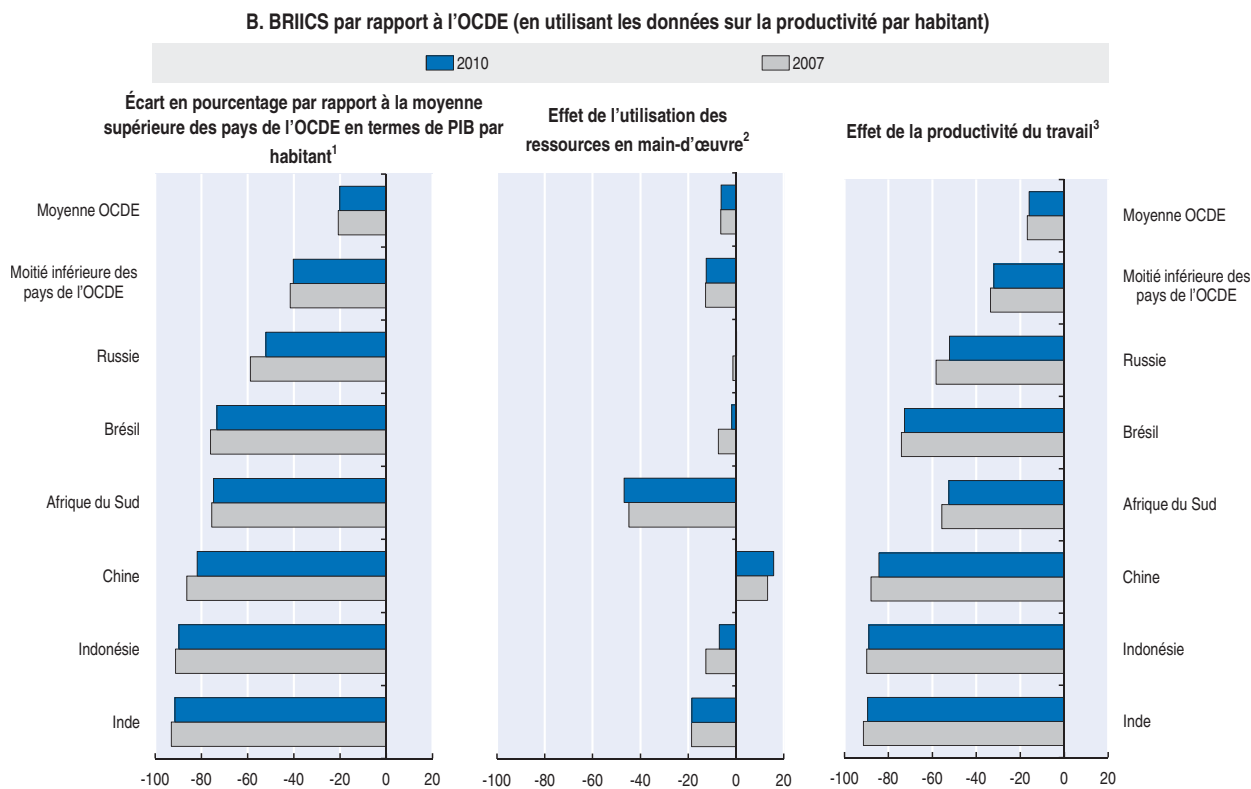
1. Comparé à la moyenne des 17 pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé en 2007 et 2010, sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2007 et 2010. La somme des différences en pourcentage de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de la productivité de travail ne correspond pas exactement à la différence de PIB par habitant car la décomposition est multiplicative.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond au nombre total d'heures travaillées par habitant.
3. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.
4. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée par le nombre de travailleurs frontaliers afin de tenir compte de leur contribution au PIB.
5. Les données font référence au PIB de la Norvège continentale, hors production pétrolière et transport maritime. Si le PIB total surestime le potentiel du revenu durable, le PIB continental le sous-estime légèrement car le rendement des actifs financiers détenus par le fonds pétrolier à l'étranger n'est pas pris en compte.
6. Dans le groupe UE entrent les pays qui sont membres à la fois de l'Union européenne et de l'OCDE. Il s'agit des pays de l'UE15 plus l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovaquie.

Source : Statistiques sur les comptes nationaux (base de données) de l'OCDE ; n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et prévisions (base de données) et Perspectives de l'emploi de l'OCDE (base de données).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932564844>


leurs performances et faiblesses particulières, l'assouplissement des réglementations anticoncurrentielles des marchés des produits et la réforme des systèmes de prestations sociales sont des recommandations assez communes pour accroître, respectivement, la productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre.

Graphique 1.1. Facteurs expliquant les variations de revenu : pays de l'OCDE et BRIICS, 2007 et 2010 (suite)



1. Comparé à la moyenne des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant, sur la base des parités de pouvoir d'achat de 2007 et 2010 mesurées par la Banque mondiale. La moyenne de l'OCDE est fondée sur une moyenne simple des 34 pays membres. La somme des écarts en pourcentage de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de la productivité de travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant dans la mesure où la décomposition est multiplicative.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond à l'emploi en pourcentage des individus d'âge actif dans la population.
3. La productivité du travail correspond au PIB par personne occupée.

Source : Banque mondiale (2011), *Indicateurs du développement mondial* (base de données) et OIT (Organisation internationale du travail) (2011), *Principaux indicateurs du marché du travail* (base de données) pour les données sur l'emploi concernant le Brésil et l'Indonésie ; Statistics South Africa pour les données sur l'emploi de l'Afrique du Sud ; India National Sample Survey (diverses années), estimations annuelles de la population tirées du Registrar General et estimations de l'OCDE pour l'emploi sur l'Inde ; ministère chinois des Ressources humaines et de la Sécurité sociale pour les données sur l'emploi concernant la Chine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564863>

Pour les BRIICS, les quatre cinquièmes des recommandations visent à améliorer la productivité, ce qui reflète la faiblesse relative de ces pays dans ce domaine (graphique 1.1, partie B). L'accent est mis fortement sur la réglementation des marchés des produits, qui est souvent beaucoup plus contraignante que dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, et les systèmes d'éducation, où la qualité des services et les résultats obtenus sont relativement faibles. La réforme du gouvernement/de la gouvernance, le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle et la libéralisation financière de base sont aussi des recommandations courantes pour accroître la productivité dans les BRIICS. Il y a moins de recommandations visant à améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre que pour les pays de l'OCDE en général et les pays de l'OCDE à faible revenu en particulier, pour partie parce que la plupart des BRIICS ont des taux d'emploi globaux relativement élevés. En revanche, plusieurs recommandations visent à remédier au problème majeur que constitue le caractère informel du marché du travail, notamment l'élargissement de la couverture du système de protection sociale, la limitation des coûts de main-d'œuvre et l'assouplissement d'une protection de l'emploi trop stricte pour les travailleurs formels.

Le rôle de la crise dans la détermination des profils de réforme

Mesure des progrès par rapport aux priorités d'Objectif croissance

Pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités d'Objectif croissance au cours des cinq dernières années, le présent rapport utilise « l'indicateur du taux de réactivité de la réforme », qui a été défini pour la première fois dans *Objectif croissance 2010* (voir encadré 1.1). Cet indicateur de l'intensité de la réforme mesure l'ampleur des actions engagées par les pays pour répondre aux priorités d'Objectif croissance, mais ne vise pas à évaluer l'intensité globale de la réforme proprement dite, ce qui exigerait à la fois de prendre en compte les réformes réalisées dans les secteurs non prioritaires et de quantifier l'importance de chaque mesure considérée individuellement⁵. Il est défini tous les ans pour chaque secteur prioritaire d'Objectif croissance, chaque domaine de réforme (productivité du travail ou utilisation de la main-d'œuvre) et chaque pays considéré individuellement. L'indicateur du taux de réactivité, même s'il ne peut se substituer à une évaluation en bonne et due forme des réformes, est utilisé ici par souci d'exhaustivité et d'actualité. Il ne couvre pas les pays qui ont rejoint l'OCDE en 2010 (Chili, Estonie, Israël⁶ et Slovaquie) et les BRIICS, pour lesquels des priorités ont été fixées pour la première fois en 2011. Les actions que ces derniers pays ont engagées au cours de l'année écoulée – une période beaucoup plus courte que celle retenue pour les autres pays – sont examinées dans le présent document et précisées dans les notes par pays qui l'accompagnent (chapitre 2).

Encadré 1.1. Un indicateur de l'action de réforme

L'indicateur du « taux de réactivité de la réforme » est fondé sur un système de notation dans lequel chaque priorité définie dans l'édition précédente d'Objectif croissance se voit attribuer une valeur de 1 si une mesure significative est prise l'année suivante et une valeur de 0 autrement. Il correspond donc au rapport entre le nombre total d'années au cours desquelles des mesures sont prises pour donner suite à la priorité et le nombre total d'années écoulées depuis l'identification de la priorité. Par définition, il exclut les années antérieures mais y compris l'année où la priorité a été fixée.

Certains secteurs semblent plus difficiles à réformer que d'autres. La mesure dans laquelle les pays ont donné suite aux priorités d'Objectif croissance peut donc être déterminée par la nature des recommandations. Par exemple, un pays qui a fait l'objet de recommandations dans les domaines de l'innovation et de l'efficacité du secteur public devrait être plus réactif qu'un autre pays ayant le même appétit de réformes mais ayant fait l'objet de priorités dans le domaine de la protection de l'emploi et de la formation des salaires, où les obstacles à surmonter en matière d'économie politique sont plus importants. Pour tenir compte de ce cas de figure, un taux de réactivité corrigé a aussi été calculé, qui pondère la réactivité pour chaque priorité considérée individuellement en fonction des difficultés rencontrées pour réaliser la réforme dans le domaine correspondant. Ces difficultés sont mesurées sur la base de la réactivité moyenne aux priorités dans la zone de l'OCDE.

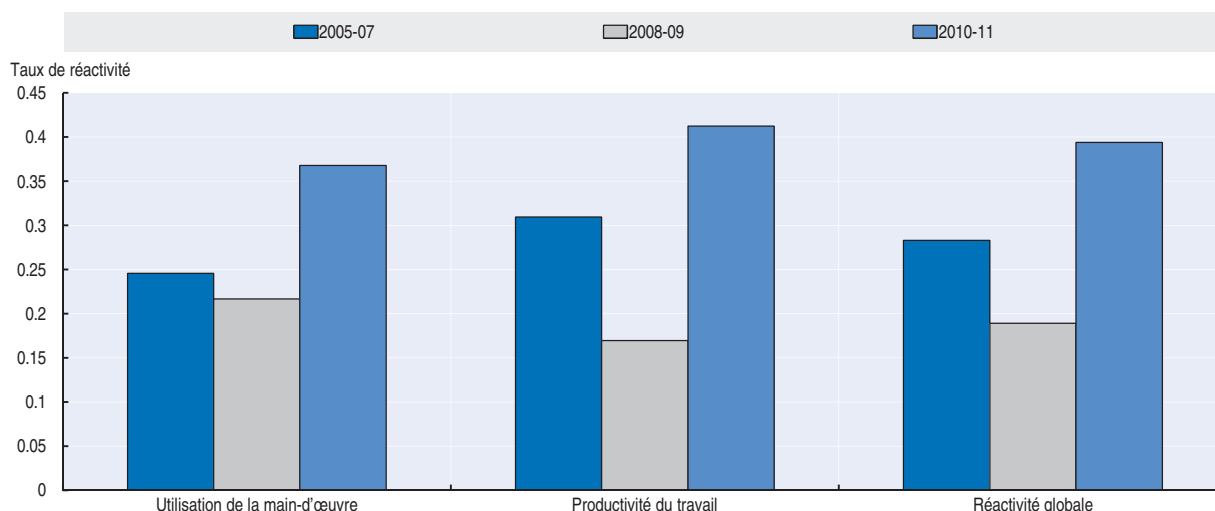
Pour plus de précisions, voir l'encadré 2.2 et l'annexe 2.A.1 dans OCDE (2010), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.

Les profils de réforme observés durant la crise

Globalement, la crise semble avoir donné une impulsion aux réformes structurelles⁷. Par rapport à la période de pré-crise, les taux de réactivité se sont accrus en moyenne pour ce qui est des recommandations d'Objectif croissance concernant le renforcement de la

productivité du travail et l'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre. S'agissant de ce dernier aspect, cette progression s'explique en partie par les larges réformes récemment entreprises sur le marché du travail dans le contexte de la crise de la dette de la zone euro. L'activité de réforme est passée par des phases distinctes depuis le début de la crise (graphique 1.2). Au départ, la récession a ralenti sensiblement les mesures prises suite aux priorités d'*Objectif croissance*, en raison vraisemblablement d'une préoccupation beaucoup plus marquée pour la stabilisation macroéconomique. La productivité du travail est le domaine où le rythme de la réforme a le plus chuté, suivi de l'utilisation de la main-d'œuvre. La période qui a suivi a été marquée par une forte accélération de l'action de réforme, avec un retournement particulièrement marqué pour les mesures visant à doper la productivité du travail, comme les réformes des marchés des produits ou du secteur public destinées à améliorer l'efficacité.

Graphique 1.2. **La crise a servi de catalyseur aux réformes**
Réactivité aux recommandations d'*Objectif croissance* dans les pays de l'OCDE, 2005-11¹

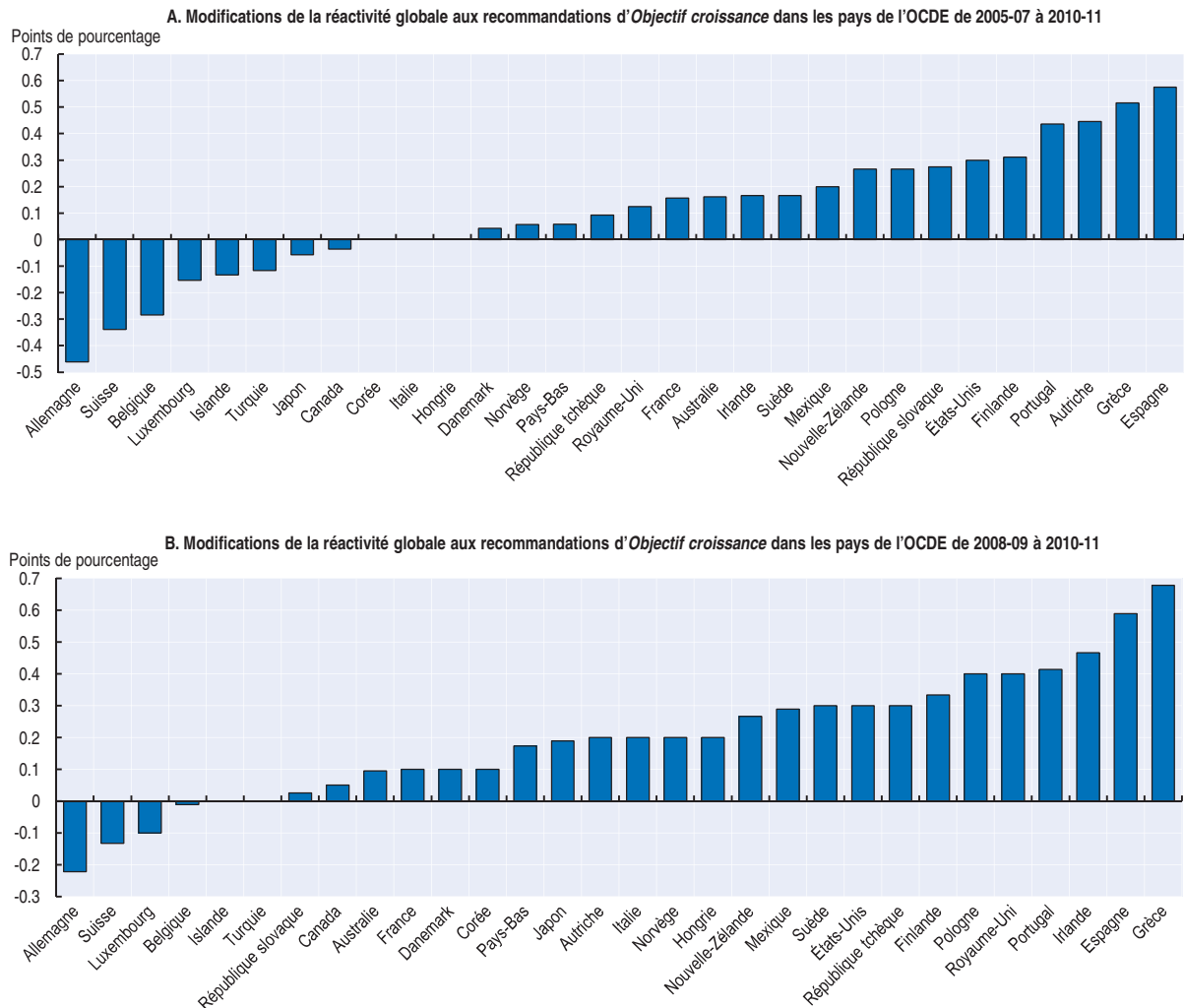


Note : Voir l'encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.


1. Moyenne pour les pays de l'OCDE à l'exclusion du Chili, de l'Estonie, d'Israël et de la Slovénie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564882>

Durant la phase de reprise de 2010-11, la réactivité aux priorités d'*Objectif croissance* s'est accrue dans plus de la moitié des pays de l'OCDE par rapport à la période préalable à la crise de 2005-07 (graphique 1.3, partie A). Dans la vaste majorité de ces pays, la tendance est renforcée lorsqu'on compare cette phase et la phase de crise (partie B). Des exceptions sont relevées néanmoins. En Allemagne, par exemple, la réactivité a reculé, en raison pour partie d'un sentiment de « lassitude » après les efforts passés et d'une performance économique globale relativement bonne. Depuis 2010, on a observé une accélération majeure de l'action de réforme : i) soit dans les pays directement touchés par la crise de la dette dans la zone euro et donc forcés de se réformer dans le cadre du plan d'aide financière de l'Union européenne et du FMI ; ii) soit dans ceux connaissant des tensions du fait des marges sur les obligations souveraines. De fait, la Grèce, l'Irlande et le Portugal apparaissent parmi les pays où la réactivité aux recommandations d'*Objectif croissance* s'est accrue le plus entre 2008-09 et 2010-11, en particulier pour l'utilisation de la main-d'œuvre, et il en va de même de l'Espagne. La gravité de la crise a contraint ces pays à mettre en œuvre des réformes peu populaires dans des domaines réputés difficiles, comme la

Graphique 1.3. **Évolution de la réactivité aux recommandations d'Objectif croissance : pays de l'OCDE**

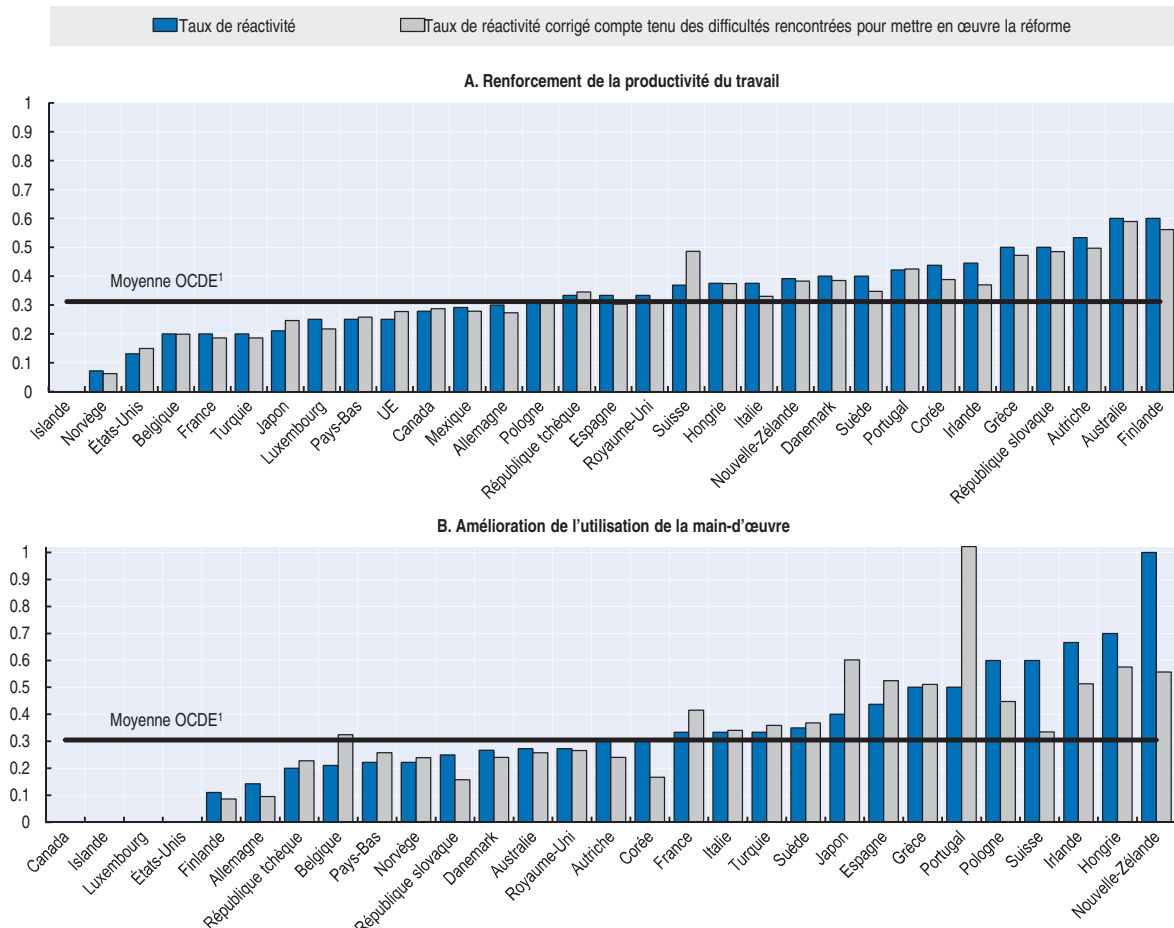
Note : Voir encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564901>

réglementation du marché du travail et les systèmes de protection sociale (par exemple, protection de l'emploi, pension et aide sociale), ainsi qu'il ressort du graphique 1.4, qui compare les taux de réactivité et les taux de réactivité corrigés (voir l'encadré 1.1 pour des précisions méthodologiques sur ces indicateurs et l'encadré 1.2 pour un examen des réformes en Grèce, en Irlande et au Portugal)⁸.


L'incidence de la crise sur l'action de réforme

Si les pays qui ont été les plus actifs dans les domaines où des priorités d'action ont été définies à leur intention depuis 2007 sont relativement divers en termes de géographie et de taille (graphique 1.4), ceux où les réformes étaient les plus nécessaires – c'est-à-dire ceux qui avaient les niveaux de PIB par habitant les plus faibles en 2007 – ont été plus réactifs aux priorités d'Objectif croissance en moyenne, comme l'illustrent, par exemple, les cas de la Grèce, de la Hongrie, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne et du Portugal (graphique 1.5).

Graphique 1.4. **Réactivité aux recommandations d'Objectif croissance : pays de l'OCDE, 2007-11**

Note : Voir encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

1. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564920>

Encadré 1.2. **Les réformes structurelles catalysées par la crise de la dette de la zone euro : Grèce, Irlande et Portugal**

Comme cela a souvent été le cas par le passé, la crise de la dette a servi de catalyseur aux réformes structurelles. L'impulsion en faveur des réformes a été particulièrement forte dans les pays de la zone euro qui ont demandé une aide à l'Union européenne et au FMI. Pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal, certaines des mesures annoncées en 2010 et 2011 faisaient partie des conditions associées à l'aide financière.

La plupart des réformes mises en œuvre par ces pays visent à assurer un assainissement budgétaire crédible. C'est le cas, par exemple, de la réforme des régimes de retraite et de protection sociale, de la réforme du secteur public et des programmes de privatisation. En outre, les institutions du marché du travail, les politiques actives du marché du travail ainsi que les réglementations des marchés des produits et des marchés financiers ont été réformées, ou sont en voie de l'être, notamment pour stimuler la croissance et renforcer indirectement les budgets publics. Le présent encadré résume les réformes structurelles les plus importantes introduites par la Grèce, l'Irlande et le Portugal dans ces domaines, couvrant à la fois les actions déjà engagées et les engagements pris concernant la présentation de plans ou études de réforme futurs. Certains autres pays européens connaissant de graves difficultés sur les marchés des capitaux, comme l'Espagne, ont adopté des mesures similaires sur une base volontaire. Comme on le

Encadré 1.2. **Les réformes structurelles catalysées par la crise de la dette de la zone euro : Grèce, Irlande et Portugal (suite)**

verra ci-après, un grand nombre de ces initiatives de réforme avaient été précédemment identifiées parmi les recommandations d'action d'*Objectif croissance*. Les notes par pays qui accompagnent le présent document (chapitre 2) précisent les mesures à prendre à cet égard.

Réformes fiscales

Dans les réformes fiscales entrent notamment : i) l'élargissement de la base d'imposition en rationalisant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et éliminant plusieurs allègements (Grèce, Irlande et Portugal) et en élargissant l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) (Grèce et Portugal) ; ii) l'augmentation de la part des impôts neutres afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre (Irlande) ; iii) la réforme de la fiscalité immobilière, notamment la hausse de la taxe foncière (Portugal et Grèce) ou son introduction (Irlande) et l'établissement d'un nouveau droit de timbre forfaitaire sur tous les biens immobiliers résidentiels en même temps que l'abolition de toutes les exonérations existantes (Irlande) ; iv) la montée en puissance de la fiscalité environnementale au moyen de l'augmentation des taxes carbone et de l'introduction de redevances d'utilisation d'eau (Irlande) ou de la hausse de la taxe d'immatriculation des automobiles (Portugal) ; v) la lutte contre la fraude fiscale et l'amélioration du recouvrement de l'impôt et de la discipline et de la transparence de l'administration fiscale, grâce à la mise en place d'un système d'audit fondé sur l'analyse des risques, au durcissement des sanctions en cas de fraude, à la révision des règles d'embauche des contrôleurs du fisc, au renforcement de leur surveillance et à l'adoption de mesures légales pour endiguer la corruption du personnel du fisc (Grèce).

Réformes des régimes de retraite et de protection sociale et des politiques actives du marché du travail

Dans les réformes des régimes de retraite entrent : i) le relèvement de l'âge minimum et/ou légal de départ à la retraite et un rallongement de la période de cotisation requise pour avoir droit à une retraite à taux plein (Grèce et Irlande pour la pension contributive de l'État) ; ii) la réduction de la générosité des retraites (Grèce), surtout pour les agents du secteur public se situant au-dessus d'un certain seuil de salaire (Irlande) ; iii) la réduction du nombre de départs anticipés à la retraite au moyen de la diminution des pensions versées et de la révision de la liste des emplois pénibles (Grèce) ; iv) l'introduction d'un mécanisme pour indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie (Grèce).

Dans les réformes de la protection sociale et des politiques actives du marché du travail entrent : i) la réduction des indemnités de chômage (Irlande et Portugal) et de la durée de leur versement (Portugal), l'introduction de prestations assujetties à des conditions de ressources (Grèce) ainsi qu'une extension de la population ayant droit à cette indemnisation (Portugal) ; ii) la diminution des autres prestations sociales, notamment les allocations pour enfants à charge (Irlande) ; et iii) le renforcement des politiques actives du marché du travail grâce à :

- l'accroissement des offres de formation et de stage ;
- l'amélioration de l'efficacité des services d'emploi publics, notamment un profilage plus fin pour mieux identifier les affiliés risquant de tomber au chômage ;
- une application plus stricte de l'approche des obligations mutuelles, par exemple grâce à des sanctions plus lourdes en cas de refus de participer à une formation.

Réformes des marchés des produits

Dans les réformes des marchés des produits entrent : i) les programmes de privatisation – visant essentiellement à accroître les recettes publiques – dans divers secteurs énergétiques et des transports (Grèce, Irlande et Portugal) et le recours à des partenariats publics et privés et des accords de concession pour développer certains actifs immobiliers de l'État (Grèce) ; ii) le renforcement du pouvoir, de l'indépendance ou de l'efficacité de l'autorité de la concurrence (Grèce et Portugal) et l'application du droit de la concurrence (Irlande) ; iii) l'assouplissement des formalités requises pour créer une entreprises (Grèce) et la réduction de

Encadré 1.2. **Les réformes structurelles catalysées par la crise de la dette de la zone euro : Grèce, Irlande et Portugal (suite)**

la complexité des procédures d'agrément (Grèce et Portugal) ; iv) l'amélioration de la concurrence dans les secteurs du transport et les industries des réseaux grâce à la réduction des obstacles à l'entrée dans les croisières maritimes et routières (Grèce) et à l'élimination progressive des tarifs réglementés dans l'électricité et le gaz (Grèce et Portugal) ; v) l'amélioration de la concurrence dans le commerce de détail (Portugal) et la réduction des obstacles à l'entrée dans les services professionnels (Grèce, Irlande et Portugal).

Réformes du secteur public

Dans les réformes du secteur public entrent les mesures d'amélioration de l'efficacité : i) une réorganisation des collectivités locales et de l'administration centrale (Grèce, Irlande et Portugal), la rationalisation du système de rémunération (Grèce et Irlande), la rationalisation de la gestion et l'amélioration de l'efficacité et de la gouvernance des entreprises d'État (Grèce et Portugal) ; ii) l'introduction de mesures intéressant l'ensemble du secteur public, notamment un recours plus large aux services partagés et aux technologies de l'information, la réforme des procédures de passation des marchés publics (Irlande et Portugal), des examens complets et réguliers des dépenses et l'utilisation de nouveaux modèles pour la prestation de services (Irlande) ; iii) les mesures intéressant le secteur de la santé publique, y compris le renforcement et une meilleure surveillance des règles de prescription et la rationalisation des procédures d'achat (Grèce et Portugal), la hausse du ticket modérateur (Portugal) et une meilleure comptabilité des coûts dans le secteur hospitalier (Grèce).

Réformes du marché du travail

Dans les réformes du marché du travail entrent : i) la réduction des indemnités de licenciement pour les travailleurs réguliers et la simplification des procédures de licenciement individuel ou collectif (Grèce et Portugal) ainsi que les mesures destinées à promouvoir l'emploi temporaire en prolongeant la durée maximale des contrats obtenus auprès des agences d'intérim (Grèce) ; ii) les mesures destinées à accroître la flexibilité des dispositifs de temps de travail, en réduisant les heures supplémentaires et les gains des salariés à temps partiel et en rendant possible l'annualisation du temps de travail (Grèce) ; iii) les mesures visant à introduire plus de souplesse dans la détermination des salaires, notamment en assouplissant les conditions auxquelles les entreprises peuvent se dispenser d'appliquer les accords collectifs prévoyant des augmentations des rémunérations (Grèce et Irlande) et en réformant les accords salariaux sectoriels (Irlande) ; iv) l'introduction d'un salaire inférieur au salaire minimum pour les jeunes (Grèce).

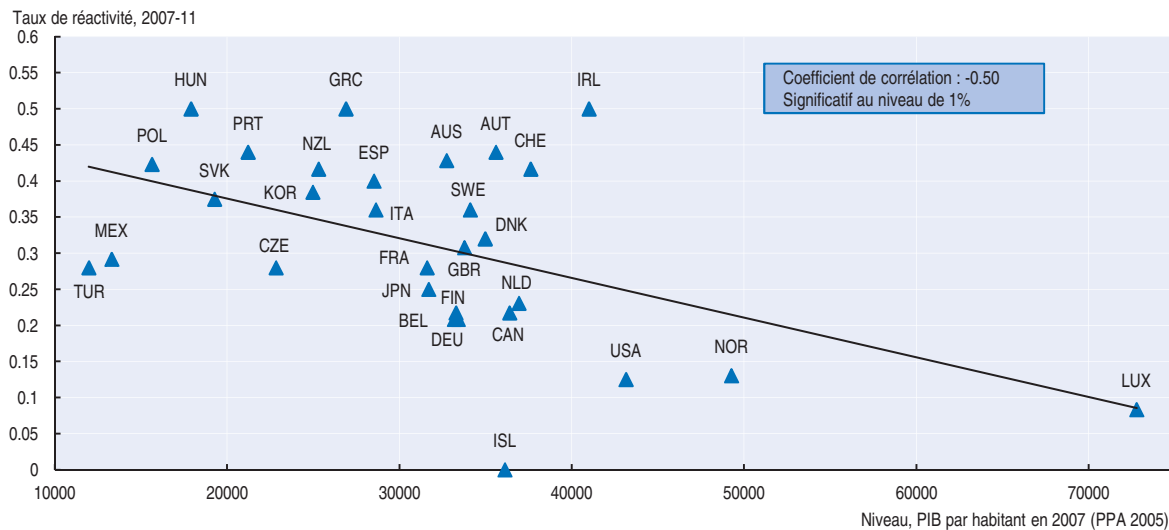
Réformes du secteur financier

Dans les réformes du secteur financier entrent : i) les mesures propres à contribuer au désendettement du système bancaire en fixant progressivement des règles de fonds propres plus strictes que celles prévues par Bâle III et en exigeant leur respect plus tôt (Irlande et Portugal) ; ii) l'amélioration de la réglementation prudentielle grâce au renforcement de la surveillance bancaire (Irlande et Portugal) et à la restructuration du système bancaire (Irlande).


Les réformes ont été plus fréquentes dans les pays les plus touchés par la crise. On observe une corrélation positive particulièrement nette entre la gravité de l'incidence de la crise sur le marché du travail (mesurée sous la forme de la variation du chômage entre le creux et le pic) et la réactivité aux recommandations d'*Objectif croissance* en matière d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre (graphique 1.6, partie A)⁹. Les difficultés majeures traversées par les marchés des capitaux semblent avoir rendus inévitables à la fois l'assainissement des finances publiques et la réalisation de réformes. Il existe une corrélation positive importante entre l'intensité des réformes récentes – mesurée par le taux de réactivité aux priorités d'*Objectif croissance* entre 2010 et 2011 – et l'intensité de l'assainissement budgétaire – mesurée sous la forme de la variation prévue du solde

Graphique 1.5. **La réforme a davantage progressé dans les pays à faible revenu**

Réactivités aux priorités d'Objectif croissance et niveaux de PIB par habitant, 2007



Note : Voir encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564939>

primaire sous-jacent sur la période comprise entre 2010 et 2012 (graphique 1.6, partie B)^{10, 11}. Cela amène à penser que les pays confrontés simultanément à des crises économiques et budgétaires majeures n'ont vraisemblablement eu guère d'autres choix que de poursuivre en même temps les objectifs de croissance et les objectifs d'assainissement des finances publiques, comme en témoignent les exemples de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal (encadré 1.2). Dans la conjoncture actuelle, il est donc difficile de faire la distinction entre les réformes véritablement destinées à améliorer les niveaux de vie en longue période et les mesures d'assainissement budgétaire. Les réformes associées à des restrictions budgétaires rapides et sans précédent ont vraisemblablement des effets positifs moindres sur la croissance que celles qui sont neutres sur le plan budgétaire (voir analyse dans le chapitre 4).

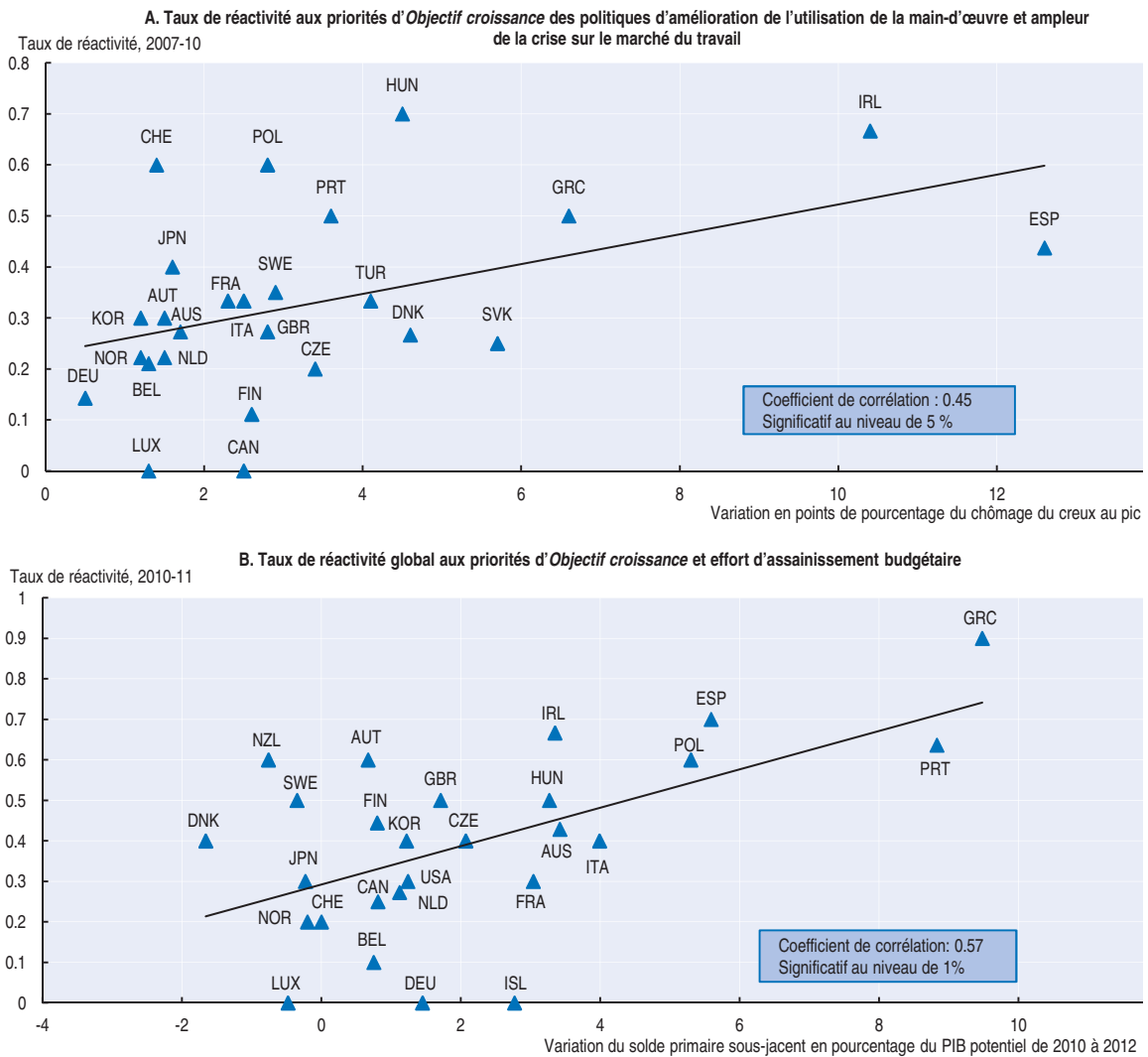
La crise et les réformes structurelles : un examen détaillé des progrès réalisés depuis 2007

La présente section rend compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des priorités d'Objectif croissance depuis 2007, en faisant la distinction entre les priorités en matière d'utilisation de la main-d'œuvre et celles en matière d'amélioration de la productivité du travail. Les actions correspondantes sont détaillées dans des notes par pays séparées (chapitre 2). En outre, comme on l'a déjà noté plus haut et dans le contexte de la crise, les principales réformes du marché du travail et les interventions dans les domaines non prioritaires sont aussi couvertes (dans la section sur l'utilisation de la main-d'œuvre), sur la base des notes par pays correspondantes ainsi que d'autres travaux récents de l'OCDE (voir OCDE, 2009 ; 2010b ; 2011d ; 2011e).

Progrès dans la réforme des politiques visant à améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre dans le contexte de la crise

Depuis 2007, les recommandations visant à supprimer les obstacles à l'utilisation de la main-d'œuvre ont été formulées essentiellement à l'intention des pays européens continentaux, où les taux d'utilisation de la main-d'œuvre restent comparativement

Graphique 1.6. L'incidence de la crise sur le progrès des réformes



Note : Voir encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

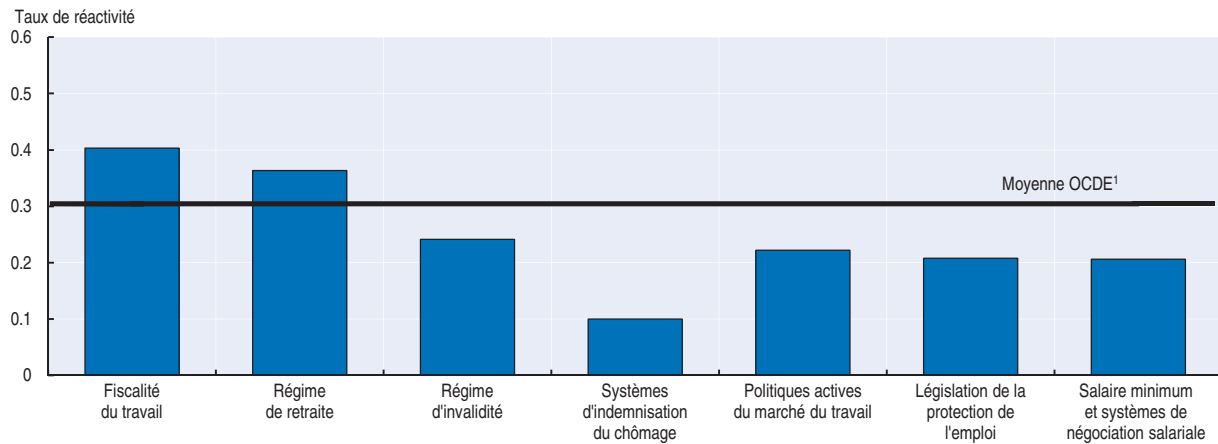
Source : OCDE, Comptes nationaux trimestriels (base de données). Principaux indicateurs économiques de l'OCDE (base de données) et n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et prévisions (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564958>

faibles malgré une certaine hétérogénéité et des progrès avant la crise (graphique 1.1). Les priorités d'action identifiées prévoyaient notamment des réductions des contre-incitations au travail pour les seniors, des obstacles à la participation des femmes et des impôts assis sur le travail, ainsi qu'une amélioration de la conception des régimes d'invalidité et de maladie et des autres politiques du marché du travail, comme la protection de l'emploi, l'indemnisation du chômage et les politiques d'activation. Des priorités ont aussi été identifiées dans ces domaines en dehors de l'Europe, souvent comme moyen de faire face à des déficiences plus particulières des résultats sur le marché du travail, par exemple le large caractère informel de ce marché dans les BRIICS. Parmi les diverses priorités signalées dans *Objectif croissance* pour ce qui est de l'utilisation de la main-d'œuvre, les pays ont surtout été actifs dans les domaines de la fiscalité du travail, des régimes de retraite et d'invalidité et des politiques actives du marché du travail (graphique 1.7).


Graphique 1.7. **Réactivité aux recommandations d'Objectif croissance dans le domaine du renforcement de l'utilisation de la main-d'œuvre**

Moyenne 2007-11



Note : Voir encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

1. La moyenne de l'OCDE exclut le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932564977>

Taxation moyenne et marginale du revenu du travail

La plupart des pays pour lesquels la fiscalité du travail a été considérée comme prioritaire dans les éditions précédentes d'*Objectif croissance* ont mis en œuvre des mesures pour soutenir l'emploi en diminuant cette fiscalité, soit sur une base permanente, soit sur une base temporaire. Malgré une forte réactivité, les mesures prises n'ont pas été jugées suffisantes pour justifier la suppression de cette priorité, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de réforme majeure, mais implique que la fiscalité du travail est un domaine où des efforts de réforme soutenus sont souvent requis pour arriver à des changements majeurs d'orientation. Les pays pour lesquels une priorité a été fixée dans ce domaine par *Objectif croissance* ont réduit les taux de l'impôt sur le revenu ou accru les allègements fiscaux (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Suède), introduit ou augmenté les crédits d'impôt liés au travail (Danemark, Pays-Bas, République slovaque et Suède) et diminué les cotisations de sécurité sociale (Allemagne, Autriche, Hongrie, Pologne, Suède et Turquie)¹². L'Italie a réduit le coin fiscal sur le travail pour les jeunes et les femmes en rendant l'impôt sur les salaires déductibles de l'impôt sur le revenu. Dans certains de ces pays, les réductions de la fiscalité du travail se sont accompagnées ou, plus récemment, dans le contexte des programmes d'assainissement budgétaire, ont été suivies de relèvements compensatoires des impôts à la consommation (Allemagne, Finlande et Italie), des taxes écologiques ou énergétiques (Allemagne, Autriche et Finlande) et des impôts sur le secteur financier (Autriche).

Un grand nombre de pays de l'OCDE – y compris certains pour lesquels la fiscalité du travail n'a pas été considérée comme une priorité dans les éditions précédentes d'*Objectif croissance* – ont continué de mettre en œuvre de nouveaux systèmes de subventions à l'emploi ou à l'embauche pour faire face à la crise, ciblant souvent les demandeurs d'emploi vulnérables, comme les jeunes, les seniors ou les chômeurs de longue durée (Finlande, France, Grèce, Hongrie, Portugal et Turquie, pour qui la réduction du coût du travail a été considérée comme prioritaire dans *Objectif croissance*, ainsi que l'Espagne et l'Irlande, pour qui aucune priorité n'avait été fixée dans ce domaine). À terme, pour minimiser les pertes

potentielles de productivité résultant d'une mauvaise allocation du travail, les subventions à l'embauche devraient finir par être retirées. Sous réserve du rythme de l'assainissement budgétaire, une réduction des cotisations de sécurité sociale devrait être envisagée dans une optique à plus long terme dans les pays où les coûts de main-d'œuvre non salariaux restent élevés, et elle pourrait être associée à une modification des parts respectives de la charge fiscale en faveur des bases d'imposition qui favorisent davantage l'emploi et la croissance, par exemple les impôts fonciers, les impôts à la consommation ou les taxes écologiques. Des réformes de la structure fiscale sur cette base ont été recommandées pour dix pays dans l'édition de 2011 d'*Objectif croissance* (OCDE, 2011b).

Prestations sociales et politiques actives du marché du travail

Régimes de retraite. Des progrès ont été réalisés depuis 2007 dans la réduction des incitations financières qui découragent le travail des seniors et qui sont incorporées dans les régimes de pension vieillesse et/ou dans les programmes de transferts sociaux en place dans les pays où cette réduction a été jugée prioritaire dans *Objectif croissance*. La crise et les problèmes de viabilité budgétaire qui ont suivi dans nombre de pays de l'OCDE ont conduit à une accélération des réformes des pensions au cours de la période récente. Des mesures de grande ampleur ont été introduites dans les pays européens, en particulier – mais pas exclusivement – dans les pays du programme UE/FMI (voir encadré 1.2). Certains des pays réformateurs ont démantelé progressivement les régimes de préretraite, ou en ont restreint l'accès, en durcissant les conditions d'admissibilité (Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Pologne et République tchèque) ou ont progressivement éliminé *de facto* les possibilités de préretraite en supprimant les dérogations à la recherche d'un emploi pour les chômeurs âgés (France). D'autres ont relevé l'âge minimum et légal de départ à la retraite (Belgique pour les femmes, Espagne, France, Grèce et Hongrie) ou ont cherché à accroître l'âge effectif de départ à la retraite en augmentant la durée de cotisations nécessaire pour avoir droit à une pension à taux plein (Espagne, France et Grèce), en réduisant le niveau des prestations de retraite (Grèce et Hongrie) ou en ajustant les pensions ou l'âge de la retraite conformément à l'espérance de vie (Grèce, Espagne et Norvège). Les réformes destinées à améliorer la viabilité à long terme des régimes publics de retraite sont dans certains cas allées de pair avec une régression, à savoir la contraction du « deuxième pilier » à cotisations définies totalement capitalisé, en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels une priorité avait été fixée dans ce domaine dans *Objectif croissance*, la Hongrie a totalement démantelé le deuxième pilier, alors que la Pologne a partiellement réorienté les cotisations du secteur privé vers le secteur public. En Turquie, où elle a été jugée prioritaire, la réforme des régimes de retraite reste excessivement lente.

Une caractéristique notable de cette crise tient au fait que les seniors sont restés sur le marché du travail, contrairement à ce qui s'était passé lors de la récession précédente, où les incitations à la préretraite ont souvent encouragé le retrait du marché du travail (OCDE, 2011b ; 2011d ; et 2011e). Cela tient non seulement à une dégradation relativement minime des conditions du marché du travail (compte tenu de l'ampleur de la récession) dans plusieurs pays de l'OCDE, mais aussi aux effets positifs des réformes récentes. Pourtant, étant donné que les graves récessions ont, par le passé, conduit à des retraits significatifs du marché du travail avec un décalage notable (Duval *et al.*, 2011), de nouvelles réductions des contre-incitations financières à la poursuite du travail – notamment un démantèlement plus rapide des possibilités spéciales ou *de facto* de préretraite – contribueraient à maintenir le

lien des travailleurs seniors licenciés avec le marché du travail. En outre, ces réformes amélioreraient la viabilité à long terme des régimes de pension qui, d'après les analyses récentes de l'OCDE (OCDE, 2011e, *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2011*), n'est pas actuellement assurée. Elles peuvent être conçues comme un moyen de protéger les plus vulnérables (travailleurs à faible revenu et personnes ayant interrompu leur carrière), comme cela a été le cas dans certains pays de l'OCDE¹³.

Régimes d'invalidité. Les régimes d'invalidité et de longue maladie ont par le passé constitué un moyen de sortir du marché du travail pour les travailleurs seniors et d'âge actif. Un examen des profils conjoncturels passés des taux de chômage et d'invalidité montre que, dans plusieurs pays, les pics de chômage associés aux récessions ont en général été suivis, plusieurs années après, par des pics des taux d'invalidité¹⁴. Cela explique en partie pourquoi la réforme des prestations d'invalidité a fini par être identifiée comme prioritaire dans des pays comme l'Australie, le Danemark, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni¹⁵. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, les données préliminaires (OCDE, 2011d) amènent à penser que les pourcentages de prestataires ont commencé à dériver à la hausse ou ont continué d'augmenter dans plusieurs pays de l'OCDE depuis le début de la crise (Australie, Corée, Danemark, Estonie, États-Unis, Islande, Israël et Norvège)¹⁶. Les évolutions postcrise ont été très hétérogènes suivant les pays, pour partie en raison des différences dans la conception des régimes d'invalidité et dans l'ampleur des réformes passées¹⁷. Certains des pays pour lesquels une priorité a été identifiée dans ce domaine dans *Objectif croissance* (Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont réformé le système juste avant le début de la crise, afin d'endiguer les entrées « excessives » de bénéficiaires et, dans certains cas, de contribuer à aider les bénéficiaires existants ayant une capacité de travail à (re)joindre le marché du travail. Les données préliminaires sur les pourcentages de bénéficiaires amènent à penser que les réformes réalisées par le passé dans ces pays ont contribué à amortir l'incidence de la crise dans ce domaine. Si des réformes similaires ont été mises en œuvre en Autriche à compter de 2011, l'action a été assez limitée dans d'autres pays pour lesquels les réformes des régimes d'invalidité ont été identifiées comme une priorité dans *Objectif croissance*, en particulier les États-Unis où est intervenue, semble-t-il, une augmentation structurelle du pourcentage de bénéficiaires.

Système d'indemnisation du chômage. Avec la crise, plusieurs pays se sont employés à mieux protéger les revenus des chômeurs, ce qui était nécessaire dans un contexte où les possibilités d'emploi ont très fortement diminué. Un grand nombre des changements apportés au régime d'indemnisation du chômage durant la crise étaient donc des mesures temporaires, et non des réformes structurelles proprement dites. Ces impératifs à court terme ont à juste titre limité l'action des pouvoirs publics, ce qui explique la faible réactivité dans ce domaine (graphique 1.7). De fait, aucun des pays pour lesquels une recommandation a été faite n'a pris de mesure significative conforme à la priorité, sauf le Portugal, où les autorités se sont engagées à réduire la générosité des indemnités de chômage en 2012 dans le cadre du programme d'aide financière UE-FMI.

Les mesures de réponse à la crise (y compris dans les pays où la réforme de l'indemnisation du chômage n'était pas identifiée comme une priorité dans *Objectif croissance*) ont été notamment les suivantes¹⁸ :

- légères augmentations des taux de remplacement (en Belgique et en Finlande, où la réforme des prestations de chômage était une priorité d'*Objectif croissance*, mais aussi en Grèce, en Pologne et en République tchèque) ;
- allongement de la durée d'indemnisation (Canada, États-Unis, Islande et Portugal) ;
- assouplissement des critères d'admissibilité, recommandation de longue date d'*Objectif croissance* pour certains pays (par exemple, le Japon) afin d'accroître la couverture par l'assurance sociale des travailleurs non réguliers. Par exemple, les modifications des conditions d'admissibilité en Espagne, en Finlande, en France, en Israël, au Japon et au Portugal ont sans doute facilité l'accès des travailleurs temporaires ou irréguliers à l'indemnisation du chômage.

Une fois que le marché du travail se sera redressé, l'élimination des augmentations motivées par la crise du niveau de l'indemnisation et de sa durée (là où ils étaient déjà élevés) contribuerait à la reprise de l'utilisation de la main-d'œuvre, avec des avantages connexes directs pour les budgets publics. Dans plusieurs pays, la progression liée à la crise de la garantie de ressources des chômeurs a déjà été éliminée – un prolongement de la durée d'indemnisation a été annulé au Canada par exemple¹⁹ – et certains pays ont récemment pris des mesures pour réduire la générosité des prestations de chômage, en particulier ceux connaissant des pressions budgétaires comme l'Irlande et le Portugal. En revanche, certaines extensions de la couverture des prestations de chômage par rapport aux bas niveaux précédents, pourrait être pérennisées, à condition qu'elles soient associées à des mesures de conditionnalité et d'activation.

Politiques actives du marché du travail. Les pays de l'OCDE ont souscrit à la nécessité d'élaborer de saines politiques actives du marché du travail en tant qu'instrument essentiel pour remettre au travail les chômeurs de longue durée. Dans le contexte de la crise, des réformes visant à accroître les dépenses au titre de ces programmes ou à améliorer leur efficacité ont été mises en œuvre dans tous les pays pour lesquels elles avaient été identifiées comme une priorité. L'efficacité a été améliorée au moyen d'évaluations plus régulières de l'activité de recherche d'emploi (Estonie), d'un renforcement des sanctions en cas de refus d'une offre d'emploi ou de formation (Irlande depuis 2011) ou de la non-participation aux programmes actifs du marché du travail (Finlande) ainsi que de la réorganisation des services publics d'emploi (fusion des services d'administration des prestations et des services publics d'emploi en un seul département en Irlande, renforcement de la coordination entre les organismes régionaux de placement en Belgique). L'Afrique du Sud s'est engagée à accroître les financements consacrés au service d'emploi et à améliorer les informations sur les possibilités de formation et d'emploi. Plus généralement, et y compris en dehors des priorités d'*Objectif croissance*, plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont levé des ressources pour les programmes d'aide à la recherche d'un emploi et de formation afin de faciliter le réemploi et le redéploiement durant la crise. Malgré les ressources supplémentaires consacrées aux services publics de l'emploi, la charge moyenne de travail du personnel s'est accrue dans la plupart des pays durant la crise en raison de la forte progression du nombre de chômeurs recensés. Les ressources supplémentaires des services publics de l'emploi ont donc généralement été consacrées essentiellement à la fourniture d'une aide à la recherche d'un emploi à des groupes

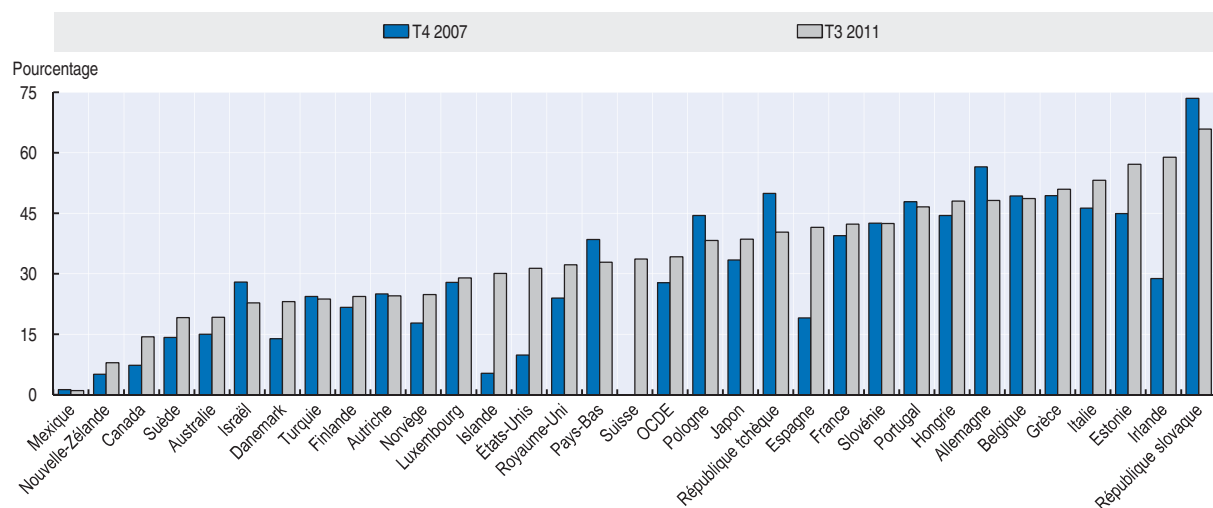
particuliers comme les jeunes, les immigrants et les travailleurs embauchés sur des contrats de courte durée ou ne recevant pas de prestations (OCDE, 2010b).

Dans les pays où la charge moyenne par employé du service public de l'emploi a fortement augmenté durant la crise suite à une nette progression du nombre de demandeurs d'emploi, il paraît justifié de s'assurer que les ressources consacrées à la recherche d'un emploi soient proportionnelles à l'objectif d'un retour au niveau d'emploi préalable à la crise. Pourtant, la pertinence des différents programmes de dépenses au titre des mesures d'activation diffère suivant la situation du marché du travail, ce qui donne à penser qu'une approche cas par cas s'impose :

- Dans les pays qui ont enregistré une forte aggravation du chômage de longue durée et en particulier dans ceux souffrant aussi aujourd'hui d'un niveau de chômage élevé (voir graphique 1.8), la persistance du chômage est la préoccupation essentielle. Plus longtemps les individus restent au chômage, plus il leur devient difficile de trouver un emploi et plus ils perdent leurs qualifications et se trouvent découragés. Ce phénomène est appelé hystérèse. Une préoccupation particulière tient au fait que certains des pays les plus touchés ont investi relativement peu dans les programmes d'activation avant la crise (OCDE, 2011d). Dans ce contexte, les programmes de formation mis en œuvre en réponse à la crise pourraient être maintenus lorsque les sorties du chômage restent peu nombreuses et si la situation des finances publiques le permet. Certains des pays les plus durement touchés ont aussi été affectés par un cycle d'expansion et de ralentissement marqué dans le secteur de la construction (par exemple, Espagne, États-Unis et Irlande), ce qui implique probablement la nécessité de redéploiements importants de main-d'œuvre et renforce le bien-fondé du maintien d'une formation adéquate pour faciliter ces redéploiements.

Graphique 1.8. Le chômage de longue durée s'est accru spectaculairement dans certains pays de l'OCDE

Part des personnes sans emploi depuis plus de 12 mois dans le chômage total¹



1. Les séries sont lissées en utilisant des moyennes mobiles centrées sur une série trimestrielle. T4 2011 pour le Canada et les États-Unis.
Source : OCDE (2012), *Indicateurs trimestriels du marché du travail* (base de données), Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, données non publiées (janvier).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932564996>

- Dans les pays où le risque d'un chômage élevé et persistant est faible, en particulier ceux où la rétention de main-d'œuvre ou certaines formes de partage du travail ont atténué l'impact de la récession, les efforts doivent viser essentiellement à assurer que les services publics de l'emploi fournissent une aide et des incitations efficaces à la recherche d'un emploi. Plus généralement, à mesure que la situation du marché du travail se normalise, l'intérêt de la recherche d'emploi par rapport au programme de formation s'accroît, d'où la nécessité d'accorder une plus grande place aux programmes d'activation.

Dispositifs de chômage partiel. Parmi les interventions sur le marché du travail qui ont été motivées par la crise, les dispositifs de chômage partiel, et en particulier, les systèmes de travail de courte durée, ont joué un rôle important, ce type de mesures étant en place dans les deux tiers des pays de l'OCDE²⁰. Ces interventions visent généralement à amortir l'incidence sur le marché du travail des ralentissements de l'activité et, de ce fait, ne sont pas couvertes dans *Objectif croissance*, qui est axé sur la croissance à long terme. Néanmoins, étant donné l'incidence persistante et importante exercée par la crise sur l'emploi dans certains pays, les dispositifs de chômage partiel ont sans doute permis de préserver des emplois permanents et empêché des pertes importantes de revenu là où ils ont été mis en place. De nouveaux systèmes ont été introduits en Pologne, aux Pays-Bas, en Hongrie, en République tchèque, en République slovaque, au Mexique et en Nouvelle-Zélande. En outre, nombre de pays ont élargi la couverture ou renforcé la générosité des systèmes existants, ou assoupli les conditions d'admissibilité ou les exigences administratives afin d'encourager leur mise en place. La part des salariés participant à ces systèmes s'est sensiblement accrue en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en Italie, au Japon et au Luxembourg, ce qui a contribué à atténuer considérablement les effets de la crise sur le marché du travail (OCDE, 2010b ; Hijzen et Venn, 2011). Bien que l'on ne dispose pas d'évaluation empirique des effets à long terme de ces systèmes, l'expérience de la crise donne à penser que l'existence même de ces options et la possibilité de les activer en cas de forts ralentissements de l'activité peuvent être utiles, dans la mesure où cela permet d'éviter de perdre du capital humain spécifique au lendemain de chocs temporaires et dispense de la nécessité d'un redéploiement des ressources.

Cependant, comme pour tout autre système de subvention salariale publique, ces dispositifs ne sont pas sans risques : i) des pertes sèches peuvent être encourues si les subventions sont versées pour des emplois que les employeurs auraient maintenus même sans aide publique ; ii) des effets de déplacement peuvent intervenir si les dispositifs de chômage partiel contribuent à préserver des emplois qui ne sont pas viables à long terme, freinant le redéploiement des ressources entre les entreprises et les secteurs et se traduisant par une baisse persistante de la durée du travail et de la productivité ; iii) des pressions salariales peuvent apparaître, compromettant l'efficacité des dispositifs dans la limitation de l'aggravation du chômage. Afin de minimiser ces risques, certains aspects de leur conception doivent être revus (OCDE, 2011d et 2011e) : i) application de conditions d'admissibilité strictes (par exemple, preuve d'une réduction minimum de la production ou des ventes), cofinancement par les entreprises et (comme dans le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas) dispositions incitant les travailleurs et les entreprises à se retirer des dispositifs de chômage partiel une fois que ceux-ci ont servi leur objectif conjoncturel, afin de réduire les pertes sèches ; ii) élimination rapide à mesure que la reprise s'installe afin d'atténuer les effets de déplacement. En outre, ces dispositifs peuvent être plus efficaces lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le contexte de négociations salariales donnant aux

entreprises individuelles une plus grande marge de manœuvre (par le biais de clauses de non participation) dans l'application des accords collectifs et, par conséquent, une plus grande flexibilité dans la détermination des conditions de travail au cours de la durée de vie des systèmes en question. Par exemple, en Allemagne, ces mesures ont complété un ajustement spontané par le secteur privé de la durée moyenne du travail, dont la mise en œuvre a été facilitée par les accords collectifs.

Obstacles à la pleine participation des femmes

Certains des obstacles à la pleine participation des femmes ont été réduits depuis 2007 dans les neuf pays où cela avait été considéré comme une priorité. Pour parvenir à ces résultats, les autorités ont développé les installations de garde d'enfants (Allemagne, Irlande et Suisse), accru les allocations familiales (Corée, Nouvelle-Zélande et République slovaque), augmenté les composantes des crédits d'impôt concernant les frais de garde d'enfants (Royaume-Uni et Suisse), diminué l'âge de la scolarité obligatoire ou encouragé la journée d'école complète (Allemagne et Suisse), réduit les différences de fiscalité entre les premier et deuxième apporteurs de revenus (Australie et Suisse) et restructuré la garantie de ressources pour les parents isolés ou les deuxièmes apporteurs de revenu afin d'encourager la participation (Australie et Royaume-Uni). Le Chili a prolongé la durée du congé de maternité et a instauré un congé de paternité, bien que les données empiriques amènent à penser que l'aide à la garde des enfants se traduit plutôt par une augmentation du taux d'activité des femmes (voir, par exemple, Jaumotte, 2003 ; Bassanini et Duval, 2006).

Réglementation du marché du travail et accords salariaux collectifs

Protection de l'emploi et autres politiques visant à réduire le dualisme du marché du travail.

Les restrictions en matière de licenciement ont sans doute limité dans une certaine mesure l'aggravation du chômage durant la crise, mais les écarts excessifs en matière de protection entre les travailleurs temporaires et les travailleurs permanents contribuent au dualisme du marché du travail, qui nuit à son tour à l'emploi et à la productivité (Bassanini et al., 2009). Les actions engagées dans les pays visés par une recommandation d'*Objectif croissance* dans ce domaine ont été plus fréquentes et de nature plus radicale durant la crise qu'auparavant, notamment dans les pays européens où la forte poussée du chômage a mis en évidence les faiblesses des stratégies de réforme partielle de la protection de l'emploi, c'est-à-dire des réformes réduisant la protection de l'emploi pour les contrats temporaires tout en maintenant une forte protection pour les contrats réguliers²¹. La Grèce et l'Espagne ont mis en œuvre d'importantes réformes de la législation de protection de l'emploi en 2010, qui visaient à réduire les indemnités de licenciement des travailleurs titulaires de contrats permanents. Au Portugal, la réforme de la protection de l'emploi de 2009 a assoupli sensiblement la protection de l'emploi au titre des contrats réguliers grâce à une simplification des procédures de licenciement et elle est suivie – dans le cadre du programme d'aide financière UE-FMI – de réductions des indemnités de licenciement pour les contrats réguliers et d'une définition plus étroite des licenciements abusifs. Les Pays-Bas ont peu à peu réduit *de facto* les indemnités de licenciement, tout d'abord en réformant les procédures judiciaires devant les tribunaux locaux puis en plafonnant les indemnités pour les travailleurs du secteur public et du secteur de la santé. La République tchèque a aussi réformé le système d'indemnisation en reliant celle-ci à l'ancienneté dans l'emploi. Une disposition permettant de mettre fin à un contrat de travail par consentement mutuel a été instituée en France en 2008, l'objectif étant de réduire les incertitudes quant aux

coûts de licenciement, mais cela n'a eu qu'une incidence limitée sur la réduction du dualisme jusqu'ici. Enfin, certains pays ont cherché à réduire le dualisme du marché du travail en renforçant la formation (Corée) ou les systèmes d'alternance (France). Ces mesures fonctionneraient probablement mieux si elles étaient ciblées sur des groupes marginaux du marché du travail et visaient à améliorer leur employabilité régulière. Aucune action n'a été engagée pour donner suite à la priorité identifiée en matière de réduction de la protection de l'emploi au titre des travailleurs réguliers en Allemagne, en Italie, en Corée, au Luxembourg, en Slovénie et en Suède.

Des réformes de la législation de protection de l'emploi ou des réformes ciblées de la formation ont aussi été recommandées pour les pays à faible revenu afin de réduire le caractère informel du marché du travail, qui est une forme extrême du dualisme. Le Brésil a récemment introduit un programme de formation professionnelle pour les travailleurs peu qualifiés. La Turquie a progressivement assoupli les conditions d'établissement de contrats de travail temporaires. Peu de progrès ont été réalisés en Inde au cours de l'année écoulée pour réduire la législation de protection de l'emploi qui établit une discrimination à l'encontre des grandes entreprises. Aucune mesure n'a été prise au cours de l'année écoulée au Chili et en Indonésie, où la réduction de la protection de l'emploi avait été recommandée en même temps que l'introduction (Indonésie) ou le développement (Chili) de l'indemnisation du chômage.

Salaires minimums et systèmes de négociations salariales. Des réductions du niveau relatif ou du taux de croissance des salaires minimums par rapport aux salaires moyens ont été recommandées pour encourager l'emploi peu qualifié et l'emploi formel aussi bien dans certains pays de l'OCDE que dans les grands pays émergents (Afrique du Sud, Australie, Grèce, Indonésie, Israël et Turquie). Une plus grande flexibilité dans la détermination des salaires a aussi été recommandée pour l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie et la Slovénie, afin de mieux aligner les salaires et la productivité au niveau des entreprises et au niveau régional et d'encourager ainsi la demande de travailleurs peu qualifiés. Parallèlement à la tendance observée dans le domaine de la protection de l'emploi, la réactivité à ces recommandations a été plus forte durant la crise qu'auparavant. La Grèce a introduit des salaires minimums pour les jeunes travailleurs et les apprentis. Si aucun changement dans ce domaine n'est intervenu en Belgique, la Finlande a décentralisé la négociation des salaires, comme l'a fait l'Australie en renforçant les négociations salariales au niveau des entreprises, l'Italie en convenant d'un nouveau contrat du travail encourageant une plus grande différenciation des salaires dans le secteur privé et l'Espagne en permettant aux entreprises d'opter plus facilement pour des clauses de non participation aux conventions collectives prévoyant des hausses de salaires importantes. Les réformes dans ce domaine se sont accélérées au cours de l'année écoulée, surtout dans les pays de l'Europe du Sud devant améliorer leur compétitivité. L'Espagne a introduit récemment une réforme favorisant les accords au niveau des entreprises par rapport à tout autre type de négociation pour ce qui est des questions comme les salaires et la répartition du temps de travail et visant une accélération des procédures d'arbitrage. De même, en Italie, le budget d'urgence de 2011 autorise les entreprises locales à renégocier les accords nationaux sur les salaires, à condition qu'un syndicat représentatif de l'entreprise accepte de sortir de la convention collective et signe le nouvel accord avec l'employeur. La réactivité aux priorités a été plus limitée dans les nouveaux pays membres de l'OCDE ainsi qu'en Afrique du Sud et en Indonésie depuis 2011, lorsque des priorités ont été identifiées dans

ce domaine dans *Objectif croissance*. En Afrique du Sud, le *Nouveau Pacte de croissance* contient de larges propositions de réforme des négociations salariales, ce qui pourrait contribuer à augmenter les très faibles taux d'emploi dans le secteur formel. En Israël et en Slovaquie, des hausses des salaires minimums relatifs ont été convenues pour 2011 et 2012, contrairement aux recommandations d'*Objectif croissance* à cet égard.

Politiques du logement

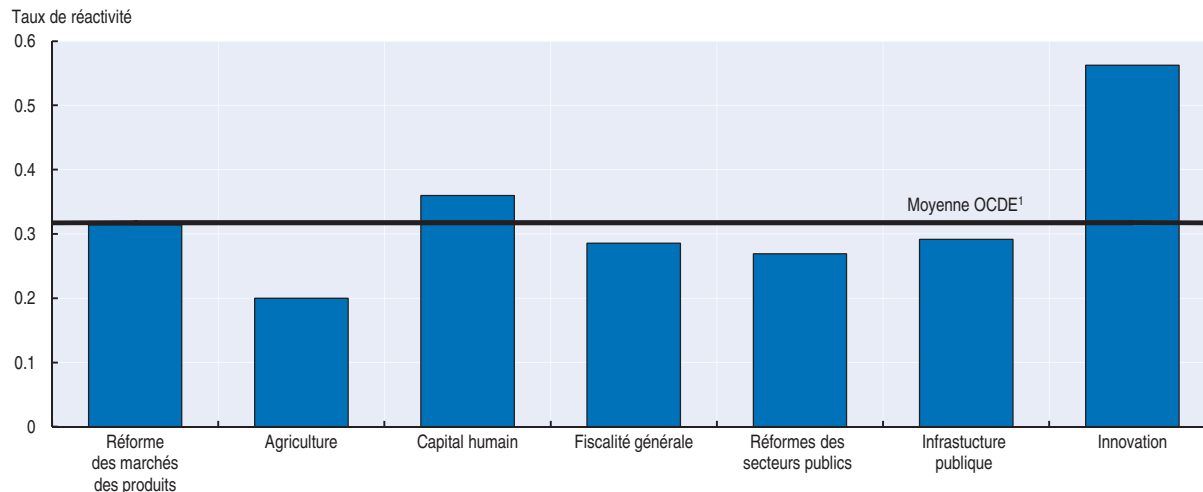
Les politiques du logement peuvent influencer sur les niveaux de vie par le biais à la fois de la productivité du travail et de l'utilisation de la main-d'œuvre (voir chapitre 4 spécial d'*Objectif croissance 2011*, OCDE, 2011b). Cependant, les priorités d'*Objectif croissance* dans ce domaine ont été davantage axées sur la promotion de l'utilisation de la main-d'œuvre. La réactivité à ces recommandations s'est à l'évidence accrue au cours des années écoulées, en raison probablement d'une reconnaissance croissante du fait que des politiques mal conçues avaient contribué à créer des bulles du logement. Certains pays ont revu les aides au logement (Islande et République slovaque), les remplaçant dans certains cas par des prestations monétaires ciblées, qui sont moins source de distorsions (Espagne). Le Royaume-Uni a simplifié les procédures d'urbanisme afin d'accroître la réactivité de l'offre de logements à la demande, alors que la Suède a pris des mesures pour introduire les principes du marché dans les sociétés immobilières municipales. Certains pays ont atténué les distorsions fiscales favorisant la propriété du logement en réduisant le montant des intérêts hypothécaires pouvant être déduit de la base d'imposition sur le revenu (Danemark) ou en égalisant le traitement fiscal des logements loués et des logements occupés par leurs propriétaires (Espagne). Les réglementations du loyer qui empêchent le développement du marché locatif ont été assouplies en Espagne, aux Pays-Bas et en Pologne. Aucune mesure n'a été prise au Luxembourg pour faire face aux rigidités observées dans ce domaine.

Progrès de la réforme des politiques visant à améliorer la productivité du travail

Davantage de priorités ont été identifiées aux fins de l'amélioration des résultats de la productivité pour les pays où la production par heure travaillée était très éloignée de celle des économies de l'OCDE les plus productives ou qui avaient enregistré une faible croissance de la productivité au cours de la dernière décennie. Parmi ces pays figuraient certains pays membres d'Amérique du Nord et de la région Asie-Pacifique, certains petits pays européens, l'Union européenne dans son ensemble et, à compter de 2011, tous les BRIICS. Les réformes suggérées pour doper la productivité prévoyaient notamment l'assouplissement des restrictions à l'entrée et des contrôles sur les opérations des entreprises dans les marchés de produits spécifiques, des politiques pour améliorer les résultats d'éducation, des réductions du soutien agricole pour améliorer l'allocation des ressources dans l'ensemble des économies et diverses autres mesures comme des réformes du système fiscal et des politiques d'innovation. Les progrès ont été partagés depuis 2007 dans le domaine de l'agriculture, mais davantage de mesures conformes aux recommandations précédentes d'*Objectif croissance* ont été prises dans d'autres domaines, notamment l'innovation²², mais aussi le capital humain et la réglementation des marchés de produits (graphique 1.9).

Graphique 1.9. Réactivité aux recommandations d'Objectif croissance concernant l'amélioration de la productivité du travail

Moyenne 2007-11



Note : Voir l'encadré 1.1 pour la définition du taux de réactivité.

1. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932565015>

Réformes des marchés des produits

L'assouplissement des réglementations trop restrictives sur les marchés des produits a été considéré comme une priorité pour la plupart des pays de l'OCDE – en particulier ceux où la performance de la productivité était inférieure à la moyenne – et contribuera aussi dans de nombreux cas à amorcer la reprise. Si des mesures faisant suite à ces recommandations ont été relativement fréquentes, elles ont rarement été suivies d'une suppression de la priorité correspondante dans *Objectif croissance*, ce qui impliquait que certaines réformes majeures n'avaient pas été accomplies. Plus précisément, si environ les deux tiers des pays concernés ont donné suite aux recommandations d'assouplissement des réglementations des marchés des produits de 2007, les mesures ont été jugées suffisantes pour permettre une suppression des priorités correspondantes dans seulement environ un cinquième d'entre eux. Les principales réformes des marchés des produits ont été les suivantes :

- Tous les pays pour lesquels il avait été recommandé de réduire les obstacles réglementaires au niveau macroéconomique ont pris des mesures pour répondre à cette priorité : i) en rationalisant les procédures d'enregistrement et d'agrément (Belgique, Chili, Corée, Grèce, République tchèque et Turquie), y compris dans certains secteurs spécifiques (construction en Israël, services au Portugal et alimentation en Turquie) ; ii) en créant un guichet unique pour les créations d'entreprises (Grèce, Israël, Pologne et République tchèque) ; iii) en simplifiant les procédures de faillite (Estonie et République tchèque) ; et iv) en encourageant la concurrence pour les marchés publics et en réduisant la paperasserie (Danemark et Pologne). La réactivité a été limitée en Islande, en Inde et en Indonésie, où des efforts soutenus seront nécessaires pour réduire les charges réglementaires au niveau macroéconomique.
- Conformément aux recommandations d'*Objectif croissance*, des efforts ont été réalisés pour renforcer la concurrence au Danemark, en France, en Grèce et en Italie ainsi qu'en Nouvelle-Zélande, grâce à l'établissement d'une commission indépendante de la productivité en 2010 et en Afrique du Sud grâce à l'introduction de l'évaluation de

l'impact réglementaire de la nouvelle réglementation. Dans l'Union européenne, la transposition de la Directive « services », bien qu'incomplète, a bien progressé et la création d'une zone unique de paiement européen a réduit les coûts des transactions financières transfrontières. La Norvège a pris des mesures qui vont à l'encontre des recommandations faites dans *Objectif croissance* en 2008, la simplification des procédures gouvernementales permettant de passer outre les autorités de la concurrence.

- Dans la plupart des pays pour lesquels il avait été recommandé de renforcer la concurrence dans les industries de réseau, des mesures ont été prises pour donner suite à cette priorité en : i) dégroupant les secteurs de réseau (Hongrie, Portugal) ; ii) en améliorant l'accès des tiers et en assouplissant les restrictions à l'entrée (Autriche et Mexique dans les télécommunications, Grèce et Portugal dans divers secteurs de réseaux et Suisse dans les télécommunications et le transport de l'électricité) ; iii) en établissant une autorité de réglementation ou en renforçant son pouvoir (Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne et Suisse) ou en adoptant une loi sectorielle sur la concurrence (Autriche pour le secteur du gaz) ; iv) en réduisant les contrôles de prix (Belgique, Hongrie, Irlande, où un marché de l'électricité de gros a été établi en 2007 et au Portugal où une feuille de route pour éliminer les prix réglementés dans l'énergie a été élaborée en juillet 2011) ; et v) en introduisant une réglementation incitative (Allemagne et Israël). Dans l'Union européenne, la concurrence a été renforcée dans les services aériens par la première phase de l'Accord sur le transport aérien UE-États-Unis et les services postaux seront totalement libéralisés en 2012. Les Pays-Bas ont pris des mesures qui vont contre les recommandations d'*Objectif croissance* en 2012, lorsque la cour d'appel a annulé la loi de 2006 prévoyant la séparation du capital dans les réseaux de distribution de l'énergie. Aucune mesure importante n'a été prise en Afrique du Sud et au Canada pour donner suite aux priorités de renforcement de la concurrence dans les industries de réseau, ni au Japon, où la privatisation de Japan Post et de Japan Post Insurance – qui devait être achevée d'ici à 2017 – a été suspendue.
- Dans les pays pour lesquels il avait été recommandé de réduire les obstacles à la concurrence dans le commerce de détail, des mesures ont été prises pour : i) assouplir les obstacles à l'entrée, y compris pour les gros détaillants (Belgique, Espagne, Italie et Portugal) ; ii) assouplir la réglementation des prix de détail (France) ; iii) réglementer les ventes (Belgique) ; et iv) réduire les restrictions aux heures d'ouverture des magasins (Autriche, Danemark, Finlande, Italie et Portugal). Conformément aux recommandations d'*Objectif croissance*, les obstacles à l'entrée dans les services professionnels ont été réduits en Autriche, au Canada (où l'accent a été mis sur les obstacles à la mobilité inter-provinces), en Allemagne, en Corée, en Grèce, en Irlande et au Portugal (un engagement associé au programme d'aide UE-FMI). Aucun progrès n'a été réalisé sur la voie de renforcement de la concurrence dans le commerce de détail et les services professionnels au Luxembourg, où même la transposition de la directive de l'UE sur les services doit faire encore l'objet d'une législation, ni au Portugal pour encourager la concurrence dans le commerce de détail.
- La réduction de la participation de l'État au capital a souvent été recommandée dans le cadre d'un programme plus large visant à renforcer la concurrence. La privatisation des entreprises d'État pourrait se traduire par des gains d'efficacité, tout en contribuant à rétablir la viabilité des finances publiques, surtout dans les cas où l'administration et la gestion publiques ont nettement montré qu'elles nuisaient à l'efficacité. Des processus de privatisation bien conçus doivent toutefois prendre en compte les principes de la concurrence et appliquer le droit relatif. La réduction de la portée de la participation de

l'État au capital a aussi été expressément conseillée à certains pays de l'OCDE ainsi qu'en 2011 à la Chine et à la Russie, où cette participation est particulièrement généralisée. En Chine, des sociétés de gestion d'actifs sont progressivement autorisées à restructurer des entreprises d'État et la part de l'État dans le capital des entreprises publiques diminue. L'Italie a privatisé sa compagnie aérienne publique, Alitalia, en 2009. Le Mexique a progressivement accru l'indépendance et la responsabilité de la PEMEX, la société pétrolière nationale. Des privatisations ont eu lieu en Pologne et en Turquie. Plus généralement et compte tenu des préoccupations de viabilité budgétaire, la crise a accéléré le rythme de la privatisation, surtout dans les pays européens confrontés à la crise de la dette souveraine (voir encadré 1.2). En Russie, où l'intervention de l'État reste généralisée, aucun progrès significatif n'a été enregistré au cours de l'année écoulée.

- Parmi les 11 pays (8 pays de l'OCDE et, en 2011, l'Inde, l'Indonésie et la Russie), où la réduction des obstacles à l'investissement direct étranger (IDE) a été recommandée, la réactivité a été assez limitée, les pays conjuguant souvent petites avancées et régressions. Toutes les priorités identifiées dans ce domaine doivent donc encore être suivies d'effet. Les procédures d'approbation de l'IDE ont été supprimées dans le secteur bancaire non étatique en Russie au cours de l'année écoulée et ont été simplifiées de manière générale en Corée. Des efforts d'amélioration de la transparence et de simplification des procédures à suivre par les investisseurs étrangers prospectifs ont aussi été entrepris en Inde depuis 2011 (bien que les obstacles à l'IDE dans le secteur des services y demeurent élevés) ainsi qu'au Japon, dans le cadre du programme de promotion de l'investissement étranger (2010), qui prévoit une déréglementation des procédures d'investissement. Une réduction des restrictions à l'accès au capital est intervenue pour la radiodiffusion par satellite au Canada et en Corée. Peu de progrès ont été réalisés en Australie, en Islande, en Indonésie et en Nouvelle-Zélande pour réduire les restrictions à l'IDE.
- En Suisse, pays pour lequel la suppression des obstacles commerciaux non tarifaires a été jugée prioritaire en 2007, l'ouverture aux échanges a été améliorée en 2010, lorsque les mesures techniques faisant encore obstacle à plus de 80 % des importations en provenance de l'Union européenne ont été éliminées. En Russie, la suppression des distorsions touchant la politique commerciale a peu progressé en 2011, mise à part une réduction des droits de douane pour certains produits agricoles qui avaient été mis en place pour faire face au choc des prix alimentaires consécutif à la sécheresse de l'été 2010.

Agriculture

Dans le domaine agricole également, peu de mesures ont été prises pour donner suite aux priorités de réforme identifiées dans *Objectif croissance*, comme le montrent les taux relativement faibles de réactivité et la persistance des recommandations au fil du temps. Cette situation tient en partie aux difficultés politiques rencontrées pour mettre en œuvre ces réformes, ce dont témoigne aussi la progression des restrictions aux exportations agricoles au cours des quelques années écoulées. Les subventions agricoles ont été mécaniquement réduites du fait de la hausse des prix sur les marchés mondiaux. Cependant, des progrès ont été aussi réalisés vers l'atténuation des distorsions économiques associées aux interventions. Par exemple, dans la composition des aides aux producteurs agricoles, la part du soutien des prix a diminué au profit d'un soutien plus direct des revenus (Union européenne et Suisse) alors que, dans certains pays, de nouveaux paiements directs

complètent les mesures existantes de soutien des prix du marché (Corée et Japon). L'Union européenne découple progressivement le soutien aux producteurs des niveaux de production et abolira les quotas laitiers d'ici à 2015. Cependant, le retour au versement de subventions à l'exportation pour les produits laitiers en 2009 a marqué un recul. La Corée, l'Islande et la Suisse réduisent les subventions à l'exportation et les obstacles tarifaires et non tarifaires. Les États-Unis ont fait marche arrière en 2008 en fournissant de nouvelles incitations à la production locale de biocarburants à base de cellulose et peu de progrès ont été réalisés en Norvège dans ce domaine.

Capital humain

Le renforcement du capital humain a été recommandé pour relever les niveaux de productivité dans la grande majorité des pays de l'OCDE depuis 2007 et, en 2011, dans tous les BRIICS. Concrètement, les priorités visent à améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et leur réactivité aux besoins du marché du travail ainsi qu'à réduire les inégalités. Si les mesures ont été très fréquentes, et de plus en plus au fil du temps, un grand nombre des priorités sont maintenues, car la réforme de l'éducation exige généralement des efforts soutenus. Le contexte de crise n'a pas marqué l'arrêt des efforts menés de longue date dans ce domaine mais, comme on l'a vu dans l'édition de 2011 d'*Objectif croissance*, beaucoup reste à faire pour améliorer l'efficacité des dépenses au titre de l'enseignement public.

Environ la moitié des pays ont pris des mesures suite aux recommandations d'*Objectif croissance* concernant la réforme de l'enseignement primaire et secondaire. Parmi les réformes de l'enseignement général, figurent notamment : i) des réformes des programmes (Grèce, Islande, Luxembourg, Mexique et Turquie) ; ii) une augmentation de l'offre de formation professionnelle au niveau supérieur et une plus grande réactivité aux besoins du marché du travail (Australie, Espagne, Portugal, Royaume-Uni et Turquie), notamment en développant des programmes de deuxième chance pour les adultes faiblement instruits (Brésil et Portugal) ; et iii) un renforcement des critères de qualification, de la formation ou de la certification des enseignants (Afrique du Sud, Chili, Espagne, Grèce, Indonésie, Mexique, Norvège et Suède). La responsabilisation a été renforcée grâce à : i) des évaluations des résultats des enseignants ou des établissements (États-Unis, Grèce, Mexique et Portugal) ; ii) des réformes ou une utilisation plus large des examens normalisés (Allemagne, Danemark, Espagne, Israël, République tchèque et Suède) ; iii) des normes ou des indicateurs nationaux (États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande et Turquie) ou l'établissement de rapports annuels (Nouvelle-Zélande) ; et iv) une évaluation par un organisme d'assurance de la qualité (Chili). Les pays se sont efforcés d'accroître l'égalité d'accès à l'éducation, grâce notamment : i) à des mesures financières pour inciter les établissements sous-performants ou les enseignants à améliorer le niveau de réussite des élèves (Chili et États-Unis) ; ii) à un soutien accru aux étudiants venant de milieux défavorisés (Chili, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ; iii) à une baisse du nombre de redoublements (Luxembourg) ; iv) au report progressif de l'orientation des élèves (Allemagne et Autriche) ; et v) une augmentation des années obligatoires de scolarité (Israël et Portugal). Les financements consacrés à l'éducation de base et à l'infrastructure scolaire ont été accrus dans les économies émergentes, y compris l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili et la Chine, ainsi qu'en Israël, où les rémunérations des enseignants ont été augmentées et le nombre d'élèves par classe a été diminué.

La réforme des systèmes d'enseignement supérieur a été considérée comme prioritaire dans *Objectif croissance* pour nombre de pays européens continentaux. La plupart d'entre eux ont pris certaines mesures, bien que d'autres soient encore nécessaires pour faire face aux déficiences qui perdurent. Les réformes entreprises depuis 2007 dans les pays pour lesquels une recommandation dans ce domaine a été formulée sont les suivantes :

- la révision du fonctionnement de l'aide financière aux étudiants (Danemark et Finlande) et l'introduction de droits de scolarité ou l'extension de ces droits (Allemagne, Irlande, grâce à une augmentation de la part contributive des étudiants du supérieur et Suède grâce à une augmentation de ces droits mais seulement pour les étudiants venant de pays en dehors de la zone économique européenne) ;
- l'amélioration de la gouvernance des universités, notamment grâce à une plus grande autonomie (Allemagne, France, Italie et Portugal) et au renforcement des incitations financières à l'amélioration des résultats, notamment par le renforcement des mécanismes d'évaluation (Italie), entre autres en assujettissant partiellement les financements publics à la performance (Nouvelle-Zélande et République slovaque) et en effectuant des analyses comparatives des coûts entre les établissements (Suisse) ;
- la réforme des cadres d'évaluation de l'enseignement supérieur, notamment par l'établissement d'une nouvelle loi-cadre pour l'enseignement supérieur (Grèce) ou par la création ou la réforme d'un organisme d'accréditation pour soutenir des évaluations internes de la qualité des universités (Portugal et Suisse) ;
- la promotion de l'achèvement plus précoce du cursus scolaire au moyen d'un ajustement des financements universitaires et des programmes d'études (Danemark) ou d'une entrée plus précoce dans l'enseignement tertiaire par la révision des critères d'admission (Suède et Finlande) ;
- le développement des cours d'enseignement technique et professionnel de niveau supérieur (Espagne, Portugal et Turquie), qui a facilité la transition vers l'université (Espagne et Portugal).

Fiscalité générale

La réforme fiscale a gagné en importance dans l'exercice *Objectif croissance* au fil des années, en raison des données de plus en plus nombreuses montrant l'incidence de la structure d'imposition sur la croissance économique (voir Arnold *et al.*, 2011) ainsi que la nécessité pressante de rétablir la viabilité budgétaire dans nombre de pays de l'OCDE. Dans ce contexte, des stratégies d'assainissement budgétaire favorables à la croissance – ou la mise en œuvre de réformes fiscales neutres sur le plan des recettes lorsqu'il existe une marge de manœuvre pour ce faire – sont indispensables. Alors que le Brésil n'a pris aucune mesure pour réduire la fragmentation et la complexité de son régime fiscal en 2011, lorsque la priorité correspondante a été identifiée, les réformes ont été généralisées au cours des cinq dernières années dans les 13 pays de l'OCDE où l'amélioration du régime fiscal avait été considérée comme prioritaire. La Grèce et le Portugal mettent en œuvre des réformes fiscales compatibles dans une large mesure avec les priorités définies pour ces pays dans *Objectif croissance* ; en particulier, ces deux pays ont cherché à élargir leur base d'imposition en luttant contre la fraude fiscale (Grèce) et en limitant les dépenses fiscales (Portugal). Le Portugal a aussi pris des mesures pour simplifier le recouvrement des impôts et réduire les coûts de la mise en œuvre des lois fiscales. En 2011, l'Italie a introduit plusieurs modifications dans son régime fiscal dictées par la nécessité d'assainir les

finances publiques. Ces modifications devraient améliorer l'efficacité de la structure fiscale, par exemple en réduisant les impôts sur le travail et les sociétés tout en augmentant la taxe sur la valeur ajoutée et les impôts fonciers locaux. En Allemagne et en Finlande, la réduction des impôts sur le travail dans le cadre des mesures liées à la crise a été financée par des augmentations permanentes des impôts sur la consommation et sur l'environnement, qui sont à l'origine de moins de distorsions. Le Canada et Israël ont réduit le taux de l'impôt sur les sociétés. Israël a aussi réduit les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, comme le fera l'Australie d'ici à 2013. Le Japon a élargi sa base d'imposition en abolissant plusieurs exonérations fiscales en 2010. Une réforme de l'imposition est aussi intervenue en Corée, au moyen d'un élargissement de la base de l'impôt à la consommation, ainsi qu'au Mexique, tout d'abord en éliminant les lacunes du régime d'imposition sur les sociétés puis en augmentant le taux de la TVA en 2010. La Norvège a partiellement réformé son régime d'imposition sur le patrimoine en rapprochant la valeur du logement prise en compte dans l'impôt des valeurs du marché. Aucune mesure significative n'a été prise aux États-Unis pour faire face aux distorsions fiscales et élargir la base d'imposition.

Autres politiques

Les priorités d'action couvrent aussi un large éventail d'autres domaines intéressant les résultats en matière de productivité, dont certains – notamment les services financiers et l'efficacité du secteur public – pourraient également contribuer à remédier aux déséquilibres financiers des secteurs public et privé :

- **Services financiers.** La réforme des marchés des capitaux ne figure pas en général dans les priorités d'*Objectif croissance* et a été traitée séparément (par exemple dans l'encadré 1.1 d'*Objectif croissance 2011* et dans *Objectif croissance 2010*), car il s'agit, dans nombre de pays de l'OCDE, d'un enjeu clé pour lequel une large coordination internationale s'impose. Des réformes des services financiers ont été expressément identifiées comme prioritaires pour l'Union européenne depuis 2007 et pour l'Islande et les États-Unis face à la crise financière. La plupart des pays de l'OCDE – y compris ceux pour lesquels une priorité avait déjà été établie dans ce domaine – ont pris des mesures pour réformer la surveillance financière, afin de corriger certains des dysfonctionnements institutionnels qui ont conduit à la crise financière. Outre les actions des différents pays et de l'Union européenne, une réforme réglementaire est intervenue au niveau international afin de répondre à la nécessité d'établir des règles concertées pour renforcer la stabilité financière et réduire les possibilités d'arbitrage réglementaire. Un élément essentiel d'un tel régime réglementaire est l'accord de Bâle III, qui a, dans les faits, triplé la taille des réserves en capital que les banques doivent détenir pour couvrir les pertes sur la période 2011-18²³. Malgré ces avancées, les domaines où la coordination internationale doit encore progresser sont notamment la réglementation du marché des produits dérivés de gré à gré et les normes comptables. La coordination internationale de la surveillance prudentielle est particulièrement importante pour la zone euro, où de plus amples efforts pour mettre en place un système efficace de surveillance transfrontière et un cadre intégré de gestion des crises devraient figurer en tête des préoccupations des pouvoirs publics. *Objectif croissance 2011* a recommandé une libéralisation financière plus fondamentale dans la plupart des économies non membres, et notamment au Brésil et en Inde, où le crédit bancaire n'est pas totalement alloué par le marché. Depuis 2011, le Brésil n'a pris aucune mesure pour réduire le très haut niveau des réserves obligatoires,

mais l'autorisation d'établir un fichier du crédit devrait améliorer l'accès des banques aux informations sur les emprunteurs. Au cours de l'année écoulée, l'Inde a assoupli les restrictions entravant l'accès aux marchés locaux des capitaux, les particuliers étrangers étant autorisés à investir directement (à compter de 2012).

- *Réforme du secteur public.* La réactivité a été relativement élevée parmi les pays de l'OCDE où l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques avait été recommandée, ce qui tient probablement à la nécessité d'assainir les budgets publics. Parmi les réformes générales du secteur public, on peut citer une rationalisation des services publics (Hongrie et Portugal) et l'introduction de l'évaluation des performances (Portugal). Des réformes visant à accroître l'efficacité du secteur public sont intervenues dans le secteur de la santé, grâce à la réorganisation des prestataires publics et à l'introduction d'analyses comparatives (Hongrie et Nouvelle-Zélande), à l'instauration d'un ticket modérateur (République tchèque) ou à la décentralisation des dépenses pour améliorer la sensibilisation aux coûts (Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Des réformes plus larges du secteur de la santé ont été recommandées pour la Suisse, les États-Unis et la Russie. Aux termes de la réforme adoptée en 2010 aux États-Unis, l'assurance-maladie est devenue obligatoire et des aides assujetties à des conditions de ressources sont fournies pour financer les primes. La Suisse a renforcé l'efficacité-coût dans le secteur pharmaceutique en augmentant le ticket modérateur sur les médicaments de marque et en introduisant progressivement le financement lié au diagnostic dans le secteur hospitalier. Depuis 2011, la Russie permet à ses citoyens de choisir un généraliste référent et une société d'assurance dans le cadre du système d'assurance obligatoire. Aucun progrès significatif n'a été enregistré en Islande pour ce qui est de la réforme du secteur public.
- *Infrastructure publique.* Remédier aux déficiences de l'infrastructure publique est une priorité pour plusieurs pays de l'OCDE et plusieurs grands pays émergents. Face aux besoins d'ajustement budgétaire, l'augmentation des dépenses au titre de l'infrastructure s'est révélée plus difficile au lendemain des programmes de relance budgétaire liés à la crise mis en œuvre par les pays de l'OCDE en 2008 et 2009 (voir chapitre 1 dans OCDE, 2010a). Les politiques visant à assurer une utilisation efficace par rapport aux coûts de l'infrastructure existante ont notamment consisté à introduire un impôt foncier couplé à une redevance d'utilisation d'eau en 2012 (la pose de compteurs d'eau étant prévue d'ici à 2013) en Irlande ainsi qu'à mettre en place des péages routiers pour limiter le trafic en Australie et en Nouvelle-Zélande. L'Australie s'est aussi employée à améliorer la transparence dans la sélection des projets, grâce à la publication d'analyses coûts-avantages et à des mécanismes d'évaluation *ex post*. Si le gouvernement du Royaume-Uni a choisi, entre autres mesures d'austérité, de mettre fin à l'augmentation tendancielle de l'investissement public parmi les mesures d'austérité, la Pologne pourrait s'appuyer sur les fonds structurels de l'UE pour continuer à rénover son infrastructure de transport et de communication. Dans les économies émergentes, où le renforcement des infrastructures est indispensable pour doper les niveaux de vie et où la situation des finances publiques est généralement meilleure, les dépenses publiques au titre de l'infrastructure ont continué d'augmenter. Cependant, des régressions ont aussi eu lieu en ce qui concerne l'ouverture des secteurs de l'infrastructure aux investisseurs étrangers, l'Inde abaissant le plafond des investissements institutionnels étrangers dans les obligations émises par les sociétés d'infrastructure indiennes et le Brésil restreignant la participation privée au capital dans les secteurs pétroliers et gaziers.

- *Politiques de promotion de l'innovation.* Du fait du rôle clé de l'innovation dans la croissance à long terme, des réformes ont été recommandées dans ce domaine à sept pays de l'OCDE ainsi qu'à la Russie et à la Chine, où l'accent a été mis sur l'accélération de l'absorption des technologies existantes. Comme par le passé, la réactivité a été assez élevée dans ce domaine, bien qu'elle se soit ralentie récemment. Tous les pays concernés ont donné suite aux recommandations d'*Objectif croissance* depuis 2007 en augmentant l'aide publique aux activités de R-D grâce à des crédits d'impôt (Irlande et Italie), des dotations publiques (Nouvelle-Zélande) ou des subventions ciblées sur les PME innovantes (République slovaque) ainsi qu'en renforçant les interactions entre l'université et l'industrie (Canada, Irlande, Japon et Nouvelle-Zélande) et en mieux protégeant les droits de propriété intellectuelle (Corée). En Russie, la création récente d'une « ville de l'innovation » à Skolkovo, pourrait contribuer à améliorer la politique d'innovation à l'avenir mais au risque de cibler de plus en plus le soutien public sur les entreprises innovantes.

Dans certains pays de l'OCDE à faible revenu (par exemple, le Mexique) et dans les BRIICS, plusieurs initiatives plus spécifiques visant le renforcement de la productivité ont été recommandées, concernant notamment la réglementation foncière, la gouvernance, des réformes juridiques propres à renforcer l'état de droit, à clarifier les droits de propriété et à lutter contre la corruption et l'élimination des subventions énergétiques donnant lieu à des distorsions. Les mesures ont été assez limitées en 2011, année où les priorités correspondantes ont été établies. L'Inde et l'Indonésie ont introduit des réformes destinées à rationaliser les processus d'acquisition foncière. En Russie, tous les projets de législation doivent désormais être assujettis à une analyse d'impact réglementaire afin de mettre en évidence l'ingérence bureaucratique et injustifiée dans les activités du secteur privé et, par conséquent, de réduire les risques de corruption. La nouvelle loi sur la médiation, introduite en Chine en 2011, devrait renforcer le système judiciaire en fournissant une base solide pour le mécanisme de règlement des différends de premier niveau, généralement utilisé à l'échelon local pour le règlement des différends privés. Peu de progrès ont été réalisés en Indonésie et au Mexique pour améliorer les systèmes de gouvernance. Les subventions énergétiques ont été accrues en Indonésie, par rapport à celles qui étaient prévues dans le budget initial, contrairement à la priorité correspondante d'*Objectif croissance*.

Croissance verte

Les priorités d'*Objectif croissance* visent à encourager la croissance à long terme et plusieurs d'entre elles favoriseraient aussi la croissance verte et contribueraient à la viabilité environnementale, notamment celles concernant l'innovation, la fiscalité et l'infrastructure. La réactivité aux priorités d'*Objectif croissance* a favorisé la croissance verte dans plusieurs domaines, notamment :

- *Les réformes fiscales,* où l'accent a été mis sur la réduction des impôts directs en déplaçant partiellement la charge fiscale sur les taxes environnementales. L'Allemagne a diminué les cotisations à l'assurance-chômage sur la période 2007-09, en introduisant simultanément un élément CO₂ dans la taxe sur les véhicules en 2009, alors que la Finlande a réduit l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale durant la récession et augmenté dans le même temps les taxes énergétiques. D'autres pays ont introduit des systèmes d'échange des droits d'émission de CO₂, comme la Nouvelle-Zélande. Dans la mesure où les quotas sous-jacents sont mis aux enchères, ces systèmes pourraient aussi faire partie d'un programme de réformes fiscales favorable à la croissance.

- *Les réformes de l'infrastructure publique*, où l'accent a été mis sur la réduction des émissions de CO₂ et des encombrements routiers ainsi que sur la limitation de la demande grâce à des incitations de prix de manière plus générale. Des redevances d'utilisation d'eau sont introduites en Irlande (en 2012, sous la forme d'un montant forfaitaire par ménage et en 2013 sur la base de relevés de compteurs). L'Australie met en place un système de gestion intelligente du réseau routier, incorporant des technologies propres à améliorer la gestion de la circulation dans les grandes villes, alors que la Nouvelle-Zélande a ouvert une route à péage en 2009.

Notes

1. Plusieurs mesures plus larges du bien-être sont mises au point dans le contexte des travaux de l'OCDE sur la mesure du bien-être et du progrès. Les aspects marquants de ces travaux sont illustrés par l'Initiative pour une vie meilleure de l'OCDE, qui comporte jusqu'ici le rapport de 2011 « How's life ? » et l'instrument interactif d'évaluation du bien-être « Your Better Life Index ». Certaines mesures, prenant en compte également dans les chiffres du PIB la production non marchande et pouvant donc être considérées comme plus proches d'indicateurs du bien-être, ont été étudiées dans l'édition de l'année dernière d'*Objectif croissance*. Si beaucoup d'autres options différentes utilisées pour évaluer le bien-être sont corrélées au PIB par habitant (voir OCDE, 2006, *Objectif croissance 2006*), des mesures plus larges sont un apport important pour évaluer des questions comme la distribution du revenu, la pauvreté ou la durabilité environnementale. Sur cette dernière question, l'OCDE fournit des outils analytiques et des recommandations d'action pour encourager la croissance verte, qui seront progressivement intégrés dans l'exercice *Objectif croissance* (voir OCDE, 2011a).
2. Voir chapitre spécial sur les interventions des États durant la crise dans *Objectif croissance 2010*.
3. Voir le chapitre 2 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010* (OCDE, 2010b) pour un examen de l'incidence de la crise économique sur les économies émergentes et du rôle du marché du travail et des politiques sociales dans le soutien apporté aux travailleurs touchés et à leurs familles.
4. Voir l'annexe 1.A1 d'*Objectif croissance 2011* (OCDE, 2011b) pour une présentation détaillée de la méthodologie utilisée pour sélectionner les priorités.
5. Encadré 2.2 d'*Objectif croissance 2010* (OCDE, 2010a), qui examine les inconvénients associés aux indicateurs de l'intensité de la réforme.
6. Les données statistiques sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
7. Des profils de réforme à peu près comparables sont mis en évidence dans une étude parallèle réalisée au cours de la même période par le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) dans ses membres et les organisations ayant un statut d'observateur – c'est-à-dire les principales organisations nationales d'entreprises et d'employeurs dans les pays de l'OCDE et certaines économies émergentes. Cette dernière étude donne à penser que les membres/organisations ayant le statut d'observateur au BIAC considèrent qu'il a été répondu à la plupart des priorités d'*Objectif croissance*. De fait, ils estiment que 69 % des priorités de réforme ont été pour partie mises en œuvre depuis 2007, ce qui est compatible avec l'importante activité de réforme observée au cours de la période considérée. Il est rare qu'ils arrivent à la conclusion que les recommandations d'*Objectif croissance* ont été totalement suivies d'effets, comme en témoigne l'observation actuelle selon laquelle les mesures prises par les pouvoirs publics ont été souvent parcellaires et conduisent rarement à la suppression de la priorité correspondante.
8. Voir aussi la dernière *Étude économique sur la Grèce* (OCDE, 2011c).
9. Le graphique exclut les quatre pays qui n'étaient visés par aucune priorité ou par une seule priorité en matière d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre.
10. D'après les prévisions du n° 90 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.
11. Cette conclusion contraste avec l'expérience passée et les données empiriques, par exemple Duval (2008), qui a constaté l'existence d'un arbitrage général entre la réalisation de réformes et l'assainissement des budgets publics.

12. La Hongrie a réalisé des progrès considérables dans la réduction de la fiscalité du travail au cours des deux dernières années et, plus récemment, a même introduit un taux forfaitaire pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Bien que favorisant en principe l'utilisation de la main-d'œuvre, ces réformes, telles que mises en œuvre, ont été très régressives et elles accentuent les préoccupations de viabilité budgétaire.
13. Voir (OCDE, 2011e).
14. Voir de Serres *et al.* (2011) et OCDE (2010c), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*.
15. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont réussi dans une certaine mesure à inverser la hausse tendancielle des taux d'invalidité dans les années 2000.
16. Voir encadré 1.3 et parties A et B dans le chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* (OCDE, 2011d).
17. D'autres facteurs ont joué un rôle, notamment le vieillissement de la population, car la prévalence de l'invalidité augmente avec l'âge.
18. Voir chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* sur le soutien des revenus des chômeurs (OCDE, 2011d).
19. Voir annexe Internet du chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* (OCDE, 2011d), tableau 1.A1.6.
20. Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010* (OCDE, 2010b) pour une évaluation détaillée de ces systèmes dans les pays de l'OCDE.
21. La crise du marché du travail espagnol est un bon exemple. Voir Blanchard et Landier (2002) ; Bentolila *et al.* (2010) ; et De Serres *et al.* (2011).
22. Agir dans ce domaine n'implique pas nécessairement des réformes d'ensemble. De plus, la plupart des mesures ont en fait été prises au cours de la période 2007-09, un certain ralentissement étant observé récemment.
23. Voir, par exemple, encadré 1 du chapitre 1 d'OCDE (2011b) sur la réforme des marchés des capitaux.

Bibliographie

- Arnold, J. *et al.* (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, 121, pp. F59-F80.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.
- Bassanini, A., L. Nunziata, et D. Venn (2009), « Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries », *Economic Policy*, vol. 24, n° 58, pp. 349-402, avril.
- Bentolila, S., *et al.* (2010), « Two-tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain », *IZA Discussion Paper series*, n° 5340.
- Blanchard, O. et A. Landier (2002), « The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France », *Economic Journal*, vol. 112, n° 380, pp. F214-F244.
- Duval, R. (2008), « Is There a Role for Macroeconomic Policy in Fostering Structural Reforms? Panel Evidence from OECD Countries over the Past Two Decades », *European Journal of Political Economy*, vol. 24, n° 2, pp. 491-502.
- Duval, R., M. Ehris et D. Furceri (2011), « The Effects of Downturns on Labour Force Participation: Evidence and Causes », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 875, Éditions OCDE.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 376115. Éditions OCDE.
- OCDE (2006), *Réformes économiques 2006 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.

- OCDE (2010a), *Réformes économiques 2010 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010c), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), « Strengthening Going for Growth and Other WP1 Work », document établi par le Département des affaires économiques pour le Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique, ECO/CPE/WP1(2011)16.
- OCDE (2011b), *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Études économiques de l'OCDE : Grèce 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011e), *Les pensions dans les pays de l'OCDE, 2011 : Panorama des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et les pays du G20*, Éditions OCDE.
- Serres, A. (de), F. Murtin et C. De La Maisonnette (2012), « Policies to Facilitate Return to Work », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, Éditions OCDE, à paraître.

ANNEXE 1.A1

Les modalités du choix des priorités de politique pour Objectif croissance

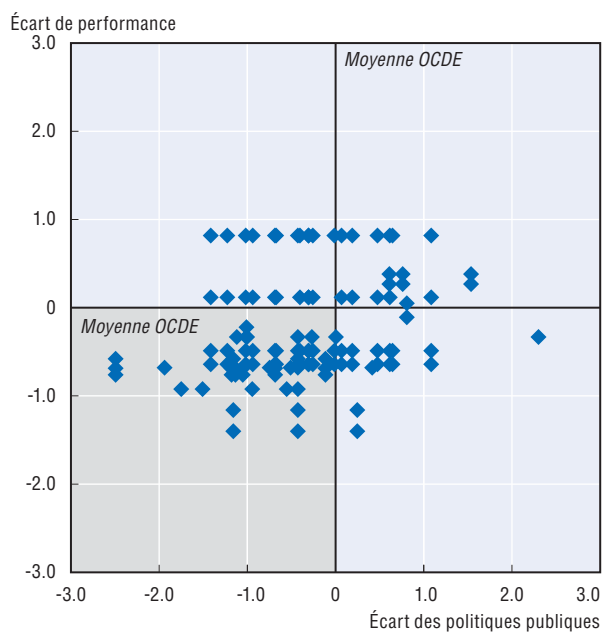
Exercice de surveillance structurelle, *Objectif croissance* a pour but de sélectionner cinq priorités de politique publique pour chaque pays membre de l'OCDE, pour les BRIICS et pour l'Union européenne. Trois d'entre elles sont choisies sur la base d'indicateurs OCDE internationalement comparables de l'état des politiques et des performances. Les deux autres s'appuient souvent sur des indicateurs, mais sont surtout le fruit d'une expertise spécifiquement nationale. Elles ont pour but d'appréhender de possibles impératifs de politique dans les domaines non couverts par les indicateurs.


Pour sélectionner les trois priorités fondées sur des indicateurs, on commence par examiner en détail la performance en matière d'utilisation de la main-d'œuvre et de productivité pour découvrir les domaines spécifiques de force et de faiblesse relatives. Chaque indicateur de performance est rapproché des indicateurs de politique correspondants, pour lesquels des recherches empiriques de l'OCDE ont montré un lien solide avec les performances, afin de voir où les faiblesses des performances se rattachent à celles des politiques. On effectue cette évaluation pour chacun des quelque 50 domaines couverts par les indicateurs de politique publique de l'OCDE.

Prenons un exemple: le graphique 1.A1.1 montre, pour un pays donné, un diagramme de dispersion où les indicateurs de politique (en abscisse) sont mis en relation avec les indicateurs de performance correspondants (en ordonnée). Comme beaucoup des quelques 50 indicateurs portent sur plus d'un domaine de performance, on doit examiner plus de 100 relations potentielles. Les indicateurs de politique et de performance sont standardisés par changement d'échelle, de sorte que chacun ait une moyenne de zéro et un écart type international de 1, les chiffres positifs représentant des positions plus favorables à la croissance que la moyenne de l'OCDE. Le diagramme de dispersion est ainsi divisé en quatre quadrants, selon que les relations politiques-performances d'un pays sont inférieures ou supérieures au score moyen en matière de politique ou de performance.

Les domaines pouvant faire objet de recommandations se trouvent donc dans le quadrant inférieur gauche, là où les indicateurs de politique et les indicateurs de performance correspondants sont les uns comme les autres inférieurs à la moyenne. Dans la plupart des pays, plus de trois domaines remplissent les conditions pour être d'éventuelles priorités (l'Allemagne, par exemple, avait 16 candidats lors de l'exercice 2009). Quand il existe plus de trois priorités possibles, la liste est écourtée en faisant intervenir à la fois l'expertise du pays et les critères suivants : i) l'effet quantitatif

Graphique 1.A1.1. Exemple de sélection de candidats aux priorités d'Objectif croissance



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932372982>

estimé des réformes dans le domaine de politique considéré sur le PIB par habitant, déterminé par une analyse antérieure de l'OCDE ; ii) la distance normalisée de la politique menée par rapport à la référence (la moyenne de l'OCDE) ; et iii) les tendances récentes des politiques et des performances. La limitation du nombre de priorités signifie que, dans certains pays, des impératifs de politique évidents ne sont pas considérés comme prioritaires parce que d'autres priorités sont jugées plus importantes.

Les recherches empiriques liant politiques et performances comprennent une longue série d'études réalisées par le Secrétariat ainsi que par des universitaires. Les études réalisées par l'OCDE (parmi lesquelles notamment OCDE, 2003 ; OCDE, 1994 ; et la version révisée de cette dernière, OCDE, 2006b). L'OCDE s'efforce de procéder continuellement à des analyses empiriques pour étayer les recommandations d'Objectif croissance. Par exemple, Bouis *et al.* (2011) proposent une nouvelle analyse des liens entre politiques publiques, facteurs institutionnels et croissance de long terme dans les pays de l'OCDE et dans les BRIICS.

Bibliographie

Bouis, R., R. Duval et F. Murtin (2011), « The Policy and Institutional Drivers of Economic Growth: New Evidence from Growth Regressions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 843.

OCDE (1994), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Éditions de l'OCDE.

OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Éditions de l'OCDE.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions de l'OCDE.