



# Problèmes de croissance

## Les causes du retard économique de l'Europe

Jean Philippe Cotis

Sur la photo ci-dessus, assemblage d'ordinateurs à Limerick, dans l'Ouest de l'Irlande, l'une des économies les plus florissantes d'Europe.

**A** PRÈS LA FIN de la seconde guerre mondiale, l'Europe a connu trente années de prospérité économique croissante. Cet âge d'or a été une période de rattrapage rapide des États-Unis, sur le plan du PIB par habitant. Cette évolution était conforme à la théorie conventionnelle de la «convergence», selon laquelle les pays moins avancés croissent à un rythme plus rapide que les autres. Dans les années 80, cependant, ce processus de rattrapage s'est interrompu, et il s'est détraqué la décennie suivante, car le PIB par habitant des grands pays européens a progressé plus lentement qu'aux États-Unis. Ce revers paraît surprenant : vu l'intégration croissante de l'économie mondiale, la libéralisation du commerce, l'essor des marchés financiers mondiaux, la diminution des obstacles à l'investissement direct étranger et la rapide diffusion des technologies, on aurait pu s'attendre à ce que la convergence s'accroisse.

Cela suscite un certain nombre de questions. À quoi est dû le ralentissement de l'Europe par rapport aux autres pays de l'OCDE, forte de trente membres? Quelles sont les politiques et réformes qui aideraient à ranimer la croissance? Et comment faut-il opérer ces changements?

### Tendances divergentes

Des écarts considérables se sont creusés ces dix dernières années au sein de l'OCDE. Au-delà de l'évolution cyclique, les États-Unis et certains autres pays, pour la plupart anglophones, dont l'Australie, le Canada et la

Nouvelle-Zélande, affichent une croissance moyenne de 3 % ou plus. Par contre, celle de l'Europe dans son ensemble se situerait autour de 2 %, et celle du Japon à 1 %. Mais l'écart de 1 point entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) est dû pour près de moitié à une différence de croissance démographique. On s'attend en outre à ce que cet écart se creuse, car le déclin démographique est plus prononcé en Europe et au Japon.

Étant donné que les pays n'ont guère de prise sur la démographie dans l'immédiat, la comparaison des taux de croissance du PIB par habitant est plus instructive. Elle fait aussi apparaître des divergences notables. Au cours des années 90, la croissance annuelle moyenne de la production par habitant aux États-Unis a été supérieure d'un demi-point à celle de l'Union européenne et de presque 1 point à celles des trois grandes économies de la zone euro — Allemagne, France et Italie. De ce fait, en 2002, le revenu par habitant de l'UE, converti d'après les parités de pouvoir d'achat (PPA), était inférieur de près de 30 % à celui des États-Unis (graphique 1). Si, en revanche, le rythme de convergence enregistré dans les années 70 avait été maintenu, les trois plus grandes économies de la zone euro auraient aujourd'hui un niveau de production par habitant presque égal à celui des États-Unis.

Ces comparaisons à grands traits entre l'Europe et les États-Unis masquent cependant la forte disparité des résultats économiques en Europe. De fait, certains pays ont connu une réussite extraordinaire. Par exemple, en Irlande, la production moyenne par habitant a

progressé de près de 6½ % au cours des années 90, record inégalé au sein de l'OCDE. Du coup, le PIB par habitant, naguère très inférieur à la moyenne de l'OCDE, est désormais l'un des plus élevés. La Grèce (partie d'assez bas), le Luxembourg et les Pays-Bas sont aussi parvenus à stimuler la production par habitant au cours des années 90, de même que l'Espagne et la Finlande dans la deuxième moitié de la décennie.

Les tendances à court terme divergent aussi de manière surprenante, après l'éclatement de la bulle des dépenses d'investissement dans les technologies de pointe. Bien que l'épicentre de la commotion de la demande se situe outre-Atlantique, l'Europe continentale a été aussi violemment secouée que les États-Unis. Les autres pays de l'OCDE ont mieux résisté, en particulier les pays de langue anglaise et, dans une moindre mesure, les pays nordiques.

### Les sources de divergence

Globalement, ces statistiques semblent indiquer une contre-performance de l'Europe continentale, tant sur le plan de la croissance à long terme que du point de vue de sa capacité de récupération face aux chocs conjoncturels. L'OCDE cherche à savoir pourquoi certaines économies ont plus de ressort que d'autres et a examiné en détail les sources de la croissance à long terme (OCDE, 2003). Les pays à croissance rapide se distinguent par leur rare aptitude à conjuguer un taux élevé d'utilisation de la main-d'œuvre et une forte productivité. *A contrario*, les deux points faibles de l'Europe sont la baisse tendancielle de l'utilisation de la main-d'œuvre et, dans une moindre mesure, le recul de la productivité de la main-d'œuvre.

**Faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre.** Environ 30 % des personnes en âge de travailler dans l'Union européenne n'ont pas d'emploi ou ne sont pas en quête d'emploi, contre moins de 25 % aux États-Unis. De plus, dans de nombreux pays européens, notamment les plus grands, le taux d'emploi a chuté au cours des vingt dernières années, alors qu'il est resté à peu près stationnaire dans les pays de l'OCDE les plus performants. Cette différence explique environ 85 % de l'écart entre le PIB par habitant de l'Europe et celui des États-Unis (graphique 2).

La baisse du taux d'emploi en Europe touche davantage les travailleurs âgés. En Belgique, en France et en Italie, par exemple, un tiers ou moins des personnes entre 55 et 64 ans ont un emploi, et le taux d'emploi de l'ensemble de cette classe d'âge en Europe est tout juste inférieur à 40 %. Autres facteurs aggravants : la hausse tendancielle plus lente du taux d'activité des femmes — surtout s'il est difficile de trouver des gardes d'enfants à des tarifs abordables —, les taux marginaux d'imposition élevés, la moindre durée moyenne du travail et le niveau de chômage structurel plus élevé.

Quelles sont les causes de cet état de choses? Au risque de simplifier à l'extrême, on peut avancer deux explications diamétralement opposées. Premièrement, on peut

dire que les loisirs comptent plus pour les Européens. Autrement dit, lorsqu'ils ont plus d'aisance, ils choisissent d'avoir plus de temps libre plutôt que plus de revenus. Mais il se peut aussi que la faiblesse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre soit due à la politique du travail et à la fiscalité, qui réduisent les incitations à travailler et à embaucher.

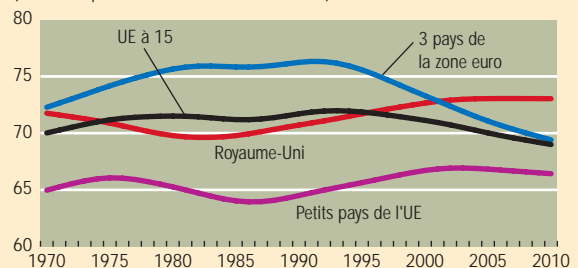
L'analyse empirique peut indiquer quelle explication est la bonne. Il est difficile de comparer la pension au loisir de

Graphique 1

### Défaut de convergence

Le PIB réel par habitant de l'Union européenne ne rattrape plus celui des États-Unis<sup>1</sup>.

(indice PIB par habitant des États-Unis = 100)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux annuels*, 2003.

Notes : UE à 15 : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

3 pays de la zone euro : Allemagne, France et Italie.

Petits pays de l'UE : pays membres de l'UE autres que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

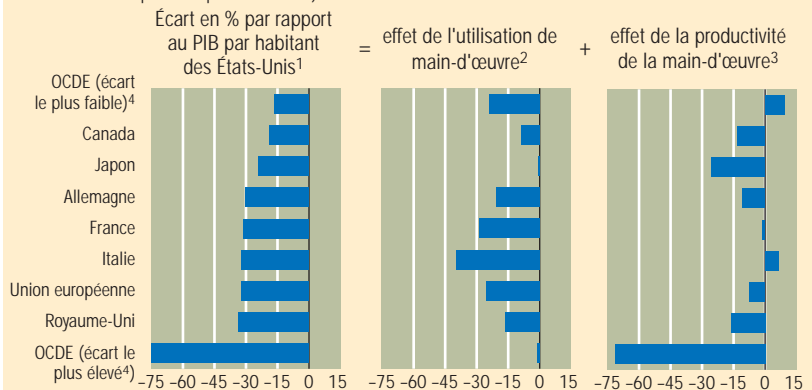
<sup>1</sup> Indices de tendance, sur la base de la parité de pouvoir d'achat de 1995 et des prix de 1995. Tendance calculée à l'aide du filtre de Hodrick-Prescott (paramètre de lissage fixé à 100) sur une période de projection allant jusqu'à fin 2010.

Graphique 2

### Un taux d'emploi insuffisant

Une faible utilisation de la main-d'œuvre est l'un des facteurs à l'origine de l'écart observé au niveau du PIB par habitant.

(écart tendanciel en points de pourcentage entre le PIB par habitant de l'Europe et celui des États-Unis, 2000; sur la base de la parité de pouvoir d'achat)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>1</sup> Sur la base du ratio population en âge de travailler (15-64 ans)/population totale. Les effets démographiques ne sont pas pris en compte (moins de 5 % pour l'ensemble des pays).

<sup>2</sup> Sur la base des taux d'emploi et de la moyenne des heures ouvrées.

<sup>3</sup> PIB par heure ouvrée.

<sup>4</sup> Le pays de l'OCDE où l'écart est le plus faible est la Norvège, celui où il est le plus élevé est le Mexique.

## Les bienfaits d'une meilleure politique

Les régressions de croissance aident les décideurs à évaluer l'effet d'un changement donné de la politique. L'ajustement d'une variable de la colonne de gauche peut avoir un grand impact à long terme<sup>1</sup>.

Variable	Effet sur la production par personne en âge de travailler (pourcentage) <sup>2</sup>		
	Effet via l'efficacité économique	Effet via l'investissement	Effet global
Baisse de 1 point du taux d'inflation		0,4 à 0,5	0,4 à 0,5
Variabilité de l'inflation, baisse de 1 point de l'écart type d'inflation	2,0		2,0
Prélèvements obligatoires, augmentation de 1 point <sup>3</sup>	-0,3	-0,3 à -0,4	-0,6 à -0,7
Intensité de la R-D des entreprises, augmentation de 0,1 point <sup>3</sup>	1,2		1,2
Ouverture aux échanges, augmentation de 10 points <sup>3</sup>	4,0		4,0
Capital humain, une année d'éducation supplémentaire			4,0 à 7,0

Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>1</sup>Les valeurs présentées ici sont les estimations des effets à long terme d'un changement donné de la politique sur la production par personne en âge de travailler. Les fourchettes indiquées reflètent les valeurs obtenues en fonction de différentes spécifications de l'équation de croissance.

<sup>2</sup>L'effet direct désigne l'impact sur la production par habitant en sus de toute influence potentielle sur l'accumulation de capital physique. L'effet indirect est l'impact global de la variable sur le taux d'investissement et, par cette voie, sur la production par habitant.

<sup>3</sup>En pourcentage du PIB.

part et d'autre de l'Atlantique, mais on peut dire, en se basant sur l'OCDE et d'autres indices, que les institutions et les politiques structurelles ont une incidence sur l'utilisation de la main-d'œuvre (OCDE, 1999). C'est le cas, par exemple, des politiques qui subventionnent les préretraites et pénalisent les travailleurs qui veulent continuer à travailler au-delà de l'âge légal. Or ce sont les politiques appliquées par nombre de pays européens, avec l'idée — fautive — qu'en retirant des travailleurs de la population active, on ferait diminuer le chômage. Tout indique que ces politiques ont eu un effet néfaste sur le taux de chômage, notamment des travailleurs âgés.

Il apparaît en outre que la faible utilisation de la main-d'œuvre en Europe tient aussi au manque de souplesse du marché du travail. Les lois restrictives de protection de l'emploi inhibent tant les embauches que les licenciements et allongent la durée moyenne des périodes de chômage. À force, certains chômeurs de longue durée se découragent et finissent par cesser toute recherche d'emploi. Par ailleurs, si le salaire minimum est élevé, cela dissuade les entreprises d'embaucher des travailleurs non qualifiés ou inexpérimentés. Et dans de nombreux pays, la conjonction de la fiscalité et des systèmes de prestations sociales crée des trappes à chômage et à pauvreté.

**La productivité de la main-d'œuvre varie.** La faiblesse relative de la productivité de la main-d'œuvre est l'autre grande raison du retard du PIB par habitant de l'Europe sur celui des

États-Unis. Elle explique environ 15 % de l'écart, mais il y a de grandes différences d'un pays à l'autre. La productivité de la main-d'œuvre est supérieure à celle des États-Unis dans plus du quart des pays européens. Il semble donc y avoir moins de marge pour améliorer les chiffres de la production de l'Europe en accroissant la productivité qu'en rehaussant le taux d'emploi.

Cette interprétation est toutefois par trop simpliste, parce que les statistiques européennes sont plutôt flatteuses. De fait, en Europe, beaucoup de personnes qui ont une productivité inférieure à la moyenne sont sans emploi et ne sont donc pas prises en compte dans le calcul de la productivité de la main-d'œuvre. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, il y a une forte corrélation négative entre le taux d'emploi et la productivité de la main-d'œuvre, mais les comparaisons de pays à pays n'expliquent pas les écarts de productivité. De ce point de vue, on peut raisonnablement conclure que beaucoup de pays de l'UE ont une productivité de la main-d'œuvre inférieure à celle des États-Unis et qu'il faut s'attacher à réamorcer la croissance de la productivité.

Les gouvernements ne peuvent pas faire ce réglage de précision, mais les études empiriques de l'OCDE montrent l'importance de politiques et d'institutions bien adaptées. Il importe dans ce contexte que l'inflation soit faible et stable et que la politique budgétaire ne soit pas procyclique. La stabilité macro-économique est cependant une condition nécessaire, mais non suffisante. Il faut qu'elle s'accompagne de politiques structurelles qui accroissent la souplesse de l'économie et sa faculté d'adaptation aux chocs. Des politiques de primes à l'éducation, d'encouragements bien étudiés pour la recherche-développement et de promotion de la concurrence et de l'ouverture des marchés sont quelques-uns des leviers pouvant servir à rehausser la productivité. Ces politiques favorisent l'efficacité et, en définitive, l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies.

On peut mesurer tous ces facteurs et les rassembler dans un cadre d'analyse cohérent, par exemple une analyse transversale de données de panel. Ces types d'analyses quantitatives indiquent qu'une politique judicieuse peut produire des effets très bénéfiques. On estime par exemple que, si les secteurs dont la productivité est à la traîne modernisaient leur cadre réglementaire et l'alignaient sur les pratiques optimales, leur productivité pourrait augmenter de près de 10 %. De même, pour une année d'éducation supplémentaire, on obtient à terme un surcroît de production d'environ 6 %, avec un rendement élevé tant pour les individus que pour la société dans son ensemble. D'autres exemples des effets à long terme que peuvent produire certaines modifications des variables stratégiques et institutionnelles sont donnés au tableau.

**Les pays européens sont moins adaptables.** L'analyse des sources de la croissance fait généralement abstraction de l'évolution cyclique à court terme, car les cycles ne sont souvent guère différenciés. Cependant, on perd peut-être de vue le fait que les pays affichant une forte croissance sur le long terme connaissent aussi moins d'accidents de parcours et, lorsqu'ils subissent un choc, s'en remettent plus vite. Il est prouvé que les pays ayant une croissance à long terme robuste ont aussi subi un retournement de conjoncture moins prolongé lors du ralentissement de l'activité économique mondiale qui s'est amorcé en 2001. Cela suggère que les orientations structurelles



propices à une bonne progression tendancielle favorisent aussi la bonne tenue de l'économie sur le court terme.

Certes, la politique structurelle ne peut mettre l'économie à l'abri des variations cycliques, mais elle peut limiter la durée et l'ampleur des écarts par rapport au potentiel de production. Les circuits par lesquels elle opère sont cependant moins bien compris que les tendances longues. L'OCDE cherche à mieux déterminer pourquoi certains pays ont une résilience économique qui manque à d'autres, notamment dans la zone euro. L'exercice est malaisé, car de nombreux facteurs entrent en ligne de compte. Les premiers constats soulignent, sans surprise, l'importance des mesures de stabilisation macroéconomique. Mais cela n'explique pas tout. Beaucoup des pays de l'OCDE affichant une forte croissance menaient après tout une politique macroéconomique relativement conservatrice; il y a donc d'autres facteurs en jeu. Le manque de résilience semble en fait être en grande partie corrélé avec les politiques structurelles et les institutions. Par exemple, la réglementation très restrictive de l'emploi et, dans certains pays, la conjonction de la fiscalité et des systèmes de prestations sociales sont d'importantes causes de sclérose économique qui prolongent la durée des périodes de chômage et retardent la réaffectation de la main-d'œuvre ainsi que l'ajustement des salaires.

### Mise en œuvre des réformes

L'Europe a conduit avec succès certaines réformes structurelles au cours des cinq ou six dernières années. Nombre de pays sont parvenus à mettre sur pied un processus qui a favorisé la création d'emplois et le recul du chômage. Les initiatives visaient à la fois la demande — réduction des coûts non salariaux et promotion de la modération salariale, par exemple — et, ensuite, l'offre — prestations aux travailleurs et crédits d'impôt conçus pour éliminer les trappes à pauvreté et à chômage. Certains gouvernements ont aussi restreint le recours aux systèmes des préretraites et donné plus de souplesse en permettant le développement des contrats temporaires et à temps partiel.

Mais les progrès sont inégaux et, souvent, les initiatives, certes bienvenues, qui ont été prises sont celles qui posaient le moins de difficultés. Comme nous l'ont montré les pays les plus performants de l'OCDE, des politiques structurelles ayant pour effet de promouvoir la concurrence sur les marchés des produits et d'accroître la souplesse de l'économie, conjuguées à des politiques macroéconomiques judicieuses, sont essentielles pour favoriser la prospérité tant à court qu'à long terme. Il reste beaucoup à faire pour rétablir des incitations au travail bien conçues et encourager l'esprit d'entreprise. La fiscalité et les systèmes de prestations sociales doivent répondre au double souci d'assurer la protection sociale et de fournir les incitations appropriées; la réglementation protégeant l'emploi ne doit pas dissuader les entreprises d'embaucher et il est souvent nécessaire de mieux cibler les programmes de réforme active du marché du travail.

Ces recommandations de l'OCDE recueillent un large assentiment auprès des économistes. Cependant, il est souvent politiquement difficile de traduire en réformes concrètes ce consensus. Les décideurs ont la tâche délicate de vaincre cette résistance. Il n'y a pas de méthode évidente ou prouvée pour ce faire. Le mieux est d'observer les modalités et méthodes adoptées par les pays qui ont mené à bien ces réformes structurelles et de tenter d'en tirer les leçons.

Dans cette optique, et compte tenu de la diversité des modes opératoires, deux éléments communs semblent se dégager. Premièrement, il importe dans tous les cas de chiffrer ce qu'il en coûterait de poursuivre la politique actuelle, de calculer comment ces coûts vont probablement évoluer et de rendre publiques ces données. Cela permet de mettre en perspective les coûts d'ajustement à court terme en les comparant aux coûts à long terme qui découleraient de l'absence de réformes. L'OCDE

## «Il reste beaucoup à faire pour rétablir des incitations au travail bien conçues et encourager l'esprit d'entreprise.»

peut faciliter cette démarche à l'aide des rapports qu'il établit sur la base d'analyses comparatives impartiales. Cependant, bien que les avantages des réformes l'emportent sur leurs coûts, la résistance au changement est souvent forte et bien organisée. Cela tient en partie à la puissance des groupes de pression et au fait qu'il est difficile de mettre en balance les coûts à court terme (supportés par une petite fraction de la société) et les gains à long terme (qui sont plus largement répartis).

Deuxièmement, les réformes structurelles réussissent mieux lorsqu'elles sont groupées. Cette formule a plusieurs avantages : elle permet de mettre sur pied un train d'initiatives cohérentes, y compris, le cas échéant, des mesures visant à atténuer l'impact des changements qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis dans d'autres domaines. Par ailleurs, lorsque les réformes font un tout, il y a plus de chances pour que leurs coûts et leurs bienfaits soient répartis de façon plus équilibrée, ce qui atténue la résistance au changement.

Le moment propice pour mettre en œuvre les réformes est une question qui ne fait pas l'unanimité. Certains pensent qu'il est plus facile d'engager des réformes lorsque l'économie est en plein essor : la main-d'œuvre déplacée peut alors être réaffectée plus rapidement, mais, si l'économie est prospère, il est plus difficile de faire admettre que des changements sont nécessaires. Par contre, s'il est largement admis que la faiblesse de la croissance tient en partie aux problèmes structurels de l'économie, on peut mettre en avant le coût de l'immobilisme et convaincre ainsi l'ensemble de la population de la nécessité des réformes. La Nouvelle-Zélande et l'Australie en sont de bons exemples. Au début des années 80, ces pays, voyant baisser leur classement au palmarès du PIB par habitant, ont réagi par une série de réformes. C'est peut-être aussi la dynamique qui s'enclenche en Allemagne, où un vaste et ambitieux programme de réformes structurelles a récemment été mis en chantier. ■

*Jean Philippe Cotis est chef économiste à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).*

---

#### Bibliographie :

OCDE, 1999, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy* (Paris).

———, 2003, *The Sources of Economic Growth in OECD Countries* (Paris).

Consulter aussi : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco) et [www.oecd.org/economics](http://www.oecd.org/economics).