



# L'articulation entre productivité et inclusivité





# L'articulation entre productivité et inclusivité

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2018), *L'articulation entre productivité et inclusivité*, Éditions OCDE, Paris.  
<https://doi.org/10.1787/9789264293021-fr>

ISBN 978-92-64-29299-4 (imprimé)

ISBN 978-92-64-29302-1 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël 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.

**Crédits photo :** Couverture © Artyzan/Shutterstock.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur :  
[www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2018

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-Propos*

L'économie mondiale se trouve à un moment charnière. Huit ans après le début de la crise financière, la faiblesse de la croissance des échanges, l'atonie de l'investissement, le caractère hésitant de la demande, et le ralentissement de l'activité dans les économies émergentes continuent de peser sur la croissance mondiale. A l'heure où les responsables de l'action publique sont confrontés à la réalité toujours plus complexe d'un monde interconnecté, il est indispensable de jeter un nouveau regard sur la configuration de nos cadres stratégiques afin d'être en mesure de faire face à de multiples défis. Le moment est venu de trouver des solutions nouvelles, et le premier pas dans cette direction doit être de placer le bien-être des populations au centre des efforts des pouvoirs publics. Dans le droit fil du projet de l'OCDE relatif aux *Nouvelles approches face aux défis économiques* (NAEC) et de l'initiative *Tous ensemble au service de la croissance inclusive*, c'est précisément la feuille de route que trace le rapport consacré à ***L'articulation entre productivité et inclusivité***.

Le présent rapport analyse les deux tendances préoccupantes qui viennent se surajouter à des perspectives mondiales déjà difficiles : le ralentissement de la croissance de la productivité et la montée des inégalités de revenu et de patrimoine, et de l'inégalité des chances.

Le fléchissement des gains de productivité observé au cours des dernières décennies dans de nombreuses économies avancées est en partie imputable à la faiblesse de la demande mondiale au lendemain de la crise, au recul persistant de l'investissement dans le capital physique, et au moindre dynamisme des entreprises. Mais il peut y avoir d'autres paramètres plus structurels en jeu. Depuis le début des années 2000, on observe une divergence prononcée de la croissance de la productivité entre les entreprises à la frontière technologique mondiale – qui continuent d'enregistrer des gains de productivité élevés – et les entreprises moins performantes. Le rapport fait ressortir comment la divergence entre les taux de croissance de la productivité des entreprises situées à la frontière technologique et des autres peut être la conséquence d'un enrayement du « mécanisme de diffusion » dû au ralentissement du rythme auquel les innovations se propagent dans l'ensemble de l'économie. Il y est noté que

plusieurs facteurs structurels ont sans doute contribué à ces phénomènes, en particulier l'inadéquation des compétences, qui a pu jouer un rôle non négligeable en piégeant des ressources humaines précieuses dans des activités non productives, ce qui a pesé sur la croissance de la productivité et exacerbé les inégalités.

Le ralentissement de la productivité n'est toutefois qu'une partie du problème. Le rapport présente également des graphiques illustrant la montée des inégalités observée dans plusieurs pays de l'OCDE, lesquelles ont atteint des niveaux sans précédent depuis la guerre. Aujourd'hui, les 10 % les plus riches dans la zone OCDE ont un revenu moyen environ 9.5 fois plus élevé que celui des 10 % les plus pauvres, alors que le ratio n'était que de 7 il y a 25 ans. En termes de patrimoine, la situation est bien plus grave encore, les 10 % les plus riches détenant en 2012 près de la moitié des actifs des ménages. Les inégalités ne concernent toutefois pas seulement le patrimoine et les revenus. Les travaux de l'OCDE sur la croissance inclusive ont mis en lumière le caractère multidimensionnel des inégalités, montrant comment les groupes à faible revenu et les régions défavorisées cumulent les handicaps, n'ayant qu'un accès limité à une éducation de qualité, à l'emploi, à la santé et aux infrastructures. Cela ne fait que perpétuer une spirale d'exclusion, qui se traduit par un gaspillage de talents, une faible croissance de la productivité globale et un creusement encore plus prononcé des inégalités. C'est dans le domaine de l'éducation que le phénomène se fait sentir avec le plus d'acuité : dans la zone OCDE, le taux de chômage des adultes âgés de 25 à 64 ans ayant une formation supérieure est moins élevé que celui de leurs homologues moins instruits, ils ont de fait plus de chances d'intégrer la vie active, perçoivent des salaires plus rémunérateurs, sont en meilleure santé, et vivent même plus longtemps.

Le rapport *L'articulation entre productivité et inclusivité*, analyse les dernières données concrètes de l'OCDE sur chacune de ces deux tendances, en examinant quelles peuvent être leurs interactions. Il étudie comment la divergence des taux de croissance de la productivité ont pu contribuer à la montée des inégalités de revenu entre les travailleurs, dans la mesure où la forte accentuation du processus de « triage » des travailleurs entre les entreprises s'est traduite par le fait que les individus les plus productifs travaillent de plus en plus ensemble et au service des entreprises les plus productives. Il décrit comment la prévalence accrue du capital intellectuel et du numérique a pu enclencher une dynamique du tout au gagnant dans les principaux marchés de réseau qui a conduit, dans certains cas, à une accentuation des comportements de recherche de rentes, et montre que les politiques de la concurrence doivent être révisées dans le contexte de l'économie numérique. Le rapport examine comment le poids grandissant de la finance dans l'économie mondiale a pu amplifier la montée des inégalités

et détourner l'investissement des activités productives. Il souligne également comment le creusement des inégalités de revenu au cours des trois dernières décennies a eu des conséquences négatives sur l'accumulation de capital humain parmi les groupes défavorisés.

Dans pareil contexte, il n'est pas garanti que les avancées technologiques, l'innovation et l'entrepreneuriat conduisent automatiquement à une croissance plus forte et plus durable. Il n'y a aucune garantie non plus que les fruits de l'amélioration de la croissance ou de la productivité – s'ils se concrétisent – seront largement répartis dans l'ensemble de la population.

Pour que les travaux relatifs à *L'articulation entre productivité et inclusivité* bénéficient à tous, il conviendra de mieux appréhender les multiples interactions entre inégalités et productivité, et le jeu de ces interactions entre les pays, les régions, les entreprises et les individus. En définitive, ce sont toutefois les politiques mises en oeuvre qui feront la différence. Les pouvoirs publics seront appelés à dépasser le cloisonnement des politiques pour privilégier des mesures avantageuses pour tous propres à réduire les inégalités tout en soutenant la croissance de la productivité, en instaurant un cercle vertueux propice à une croissance durable et inclusive. Il faudra en outre s'efforcer de faire en sorte qu'un objectif ne soit pas poursuivi au détriment d'un autre. L'adoption autour de cette articulation d'un cadre favorable à une croissance de la productivité plus inclusive peut garantir un alignement cohérent ex ante des leviers d'action, afin d'exploiter les synergies entre les différents domaines d'action, tout en donnant une indication claire, ex post, de la meilleure façon de mettre en oeuvre des mesures compensatoires lorsque des arbitrages s'imposent.

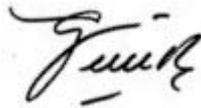
Concrètement, il s'agira en premier lieu de mettre en oeuvre une nouvelle approche visant à stimuler la productivité au niveau individuel de sorte que chacun ait la possibilité de réaliser pleinement son potentiel productif. Il sera déterminant de développer les compétences au sein de la population par une plus grande égalité d'accès à une éducation élémentaire de qualité, mais pas suffisant. Compte tenu de la cadence des progrès technologiques, les compétences doivent évoluer en fonction des exigences du marché du travail afin d'éviter l'inadéquation des qualifications qui a contribué au ralentissement de la productivité. Il faut également mettre en place une stratégie d'envergure de nature à assurer un meilleur fonctionnement du marché du travail, à promouvoir la qualité des emplois et à réduire le travail informel, pour permettre la mobilité des travailleurs et l'inclusion de groupes sous-représentés tels que les femmes et les jeunes, et favoriser une meilleure santé pour tous.

Deuxièmement, pour que les individus réalisent pleinement leur potentiel productif, les entreprises doivent aussi le faire à leur niveau. Si l'hétérogénéité des entreprises est un phénomène normal, la dispersion grandissante qui est observée, de même que ses implications pour la productivité globale et les travailleurs, est une source de préoccupation. Plus grande est la proportion d'entreprises capables de prospérer, plus productives et inclusives seront nos économies. Pour ce faire, il conviendra de réévaluer les politiques de la concurrence, de la réglementation et du secteur financier afin de garantir aux nouvelles entreprises des règles du jeu équitables face aux entreprises en place, de même que les mesures propres à faciliter la diffusion de l'innovation à la frontière entre les entreprises de premier plan et les entreprises moins performantes. Si les travailleurs hautement qualifiés bénéficient de nouveaux investissements dans le renforcement des compétences sur le lieu de travail, certains signes montrent que les travailleurs peu qualifiés dans les entreprises à faible productivité ne saisissent pas les possibilités d'améliorer leurs qualifications, ce qui ne fait qu'accuser encore leur retard.

Troisièmement, les mesures stratégiques devront prendre en compte les spécificités du contexte régional et local. Les inégalités à l'oeuvre dans les régions, de même que la ségrégation en matière de logement en fonction du revenu ou du milieu social, ainsi que la piètre qualité des transports publics et des infrastructures peuvent enfermer certains individus ou entreprises dans le piège d'une faible productivité. Cela signifie que certaines mesures destinées à stimuler la productivité et l'inclusivité exigent des investissements à ces niveaux, en particulier dans les régions en retard.

Quatrièmement, l'adoption d'une approche plus globale de l'élaboration des politiques nécessite d'adapter les régimes de gouvernance publique et la structure institutionnelle afin de renforcer la capacité des pouvoirs publics à concevoir des politiques nationales encourageant les synergies et permettant des arbitrages. La politique macroéconomique a également un rôle à jouer, et les politiques monétaire et budgétaire qui renforcent la demande globale, en encourageant l'investissement, peuvent accroître la productivité et le revenu des ménages en stimulant la création d'emplois et l'emploi. Enfin, dans des sociétés très inégalitaires, les pouvoirs publics doivent aussi traiter de questions d'économie politique comme la mise en échec des processus réglementaire et politique par des élites bénéficiant du statu quo, ou des mesures qui favorisent les entreprises en place.

Rien de tout cela ne sera facile, mais ce sont néanmoins des éléments essentiels. Les défis de la productivité et des inégalités auxquels nous sommes confrontés ne sont pas insurmontables. Il est temps pour nous d'adopter une approche globale de l'inclusivité et de la productivité pour en venir à bout. Prendre en compte cette articulation est la première étape.



Gabriela Ramos

Conseillère spéciale du Secrétaire général, Directrice de Cabinet et  
Sherpa

## *Remerciements*

Le présent report sur *L'articulation entre productivité et inclusivité* a servi de point de départ aux discussions et aux résultats de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, et notamment à la Déclaration sur le renforcement de la productivité au service de la croissance inclusive. Il a été établi sous la supervision et la direction de Gabriela Ramos, Directrice de Cabinet et Sherpa de l'OCDE, et de son équipe, et coordonné par Lamia Kamal-Chaoui, Conseillère principale du Secrétaire général et coordinatrice de l'Initiative sur la croissance inclusive. Shaun Reidy et Stephanie Guichard ont préparé les différentes versions (Cabinet du Secrétaire général).

Le rapport a bénéficié du soutien constant et de contributions de Catherine Mann, (Chef économiste, Département des affaires économiques), Stefano Scarpetta (Directeur, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales), Andrew Wyckoff (Directeur, Direction de la science, de la technologie et de l'innovation) et Martine Durand (Directrice, Direction des statistiques).

Étant donné la multiplicité des thématiques couvertes, ce rapport s'appuie sur des contributions d'un grand nombre de directions de l'OCDE. Les principaux contributeurs ont été : Chiara Criscuolo, Nick Johnstone, Giuseppe Berlingieri, Caroline Paunov, Vincenzo Spiezia, Dirk Pilat et Patrick Blanchenay (Direction de la science, de la technologie et de l'innovation) ; Dan Andrews, Muge Adalet-McGowan et Alain de Serres (Département des affaires économiques) ; Michael Forster, Glenda Quintini et Mark Pearson (Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales) ; Romina Boarini, Fabrice Murtin, Belen Zinni et Paul Schreyer (Direction des statistiques) ; Dirk van Damme, Marco Paccagnella et William Thorn (Direction de l'éducation et des compétences) ; Lucia Cusmano, David Halabisky et Jonathan Potter (Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local) ; Serdar Celik, Sean Ennis et Gert Wehinger (Direction des affaires financières et des entreprises) ; Luiz de Mello, Monica Brezzi, Karen Maguire, Joaquim Oliveira Martins, Zsuzsanna Lonti et Sara Fyson (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial). Le rapport a été préparé pour publication par Alexandra Campbell.

## *Table des matières* \*

<b>Résumé .....</b>	<b>14</b>
<b>Chapitre 1. ....</b>	<b>22</b>
<b><i>Le paradoxe de la productivité</i> .....</b>	<b>22</b>
1.1 Tendances de la productivité du travail au niveau agrégé .....	24
1.1.1 Les gains de productivité décélèrent depuis quelques décennies dans les économies les plus avancées.....	25
1.1.2 Les pays émergents et en développement n’ont pas rattrapé suffisamment vite les pays de l’OCDE et connaissent également un ralentissement de la productivité. ....	32
1.1.3 Les effets de la mutation technologique rapide ne se sont pas encore pleinement diffusés sur la croissance de la productivité du travail.....	33
1.2. Un mécanisme de diffusion enrayé.....	34
1.2.1 L’accentuation de la divergence des gains de productivité entre les entreprises est un des facteurs sous-jacents au paradoxe de la lenteur de la croissance de la productivité globale du travail dans un contexte d’améliorations technologiques rapides.....	34
1.2.2 Cette divergence accrue entre les entreprises se prête à plusieurs interprétations. ....	41
1.2.3 Le renforcement de la croissance de la productivité est limité par des obstacles majeurs.....	47
1.3. Une divergence grandissante entre les régions les plus et les moins productives d’un même pays.....	52
1.3.1 Le creusement de l’écart de croissance de la productivité entre les régions situées à la frontière de productivité et les régions à la traîne a peut-être contribué au ralentissement de la productivité du travail. ....	52
Références .....	56

---

\* Les données statistiques concernant Israël 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.

<b>Chapitre 2.</b>	<b>59</b>
<b><i>Inégalités de revenu, de patrimoine et de bien-être</i></b>	<b>59</b>
2.1 Les inégalités de revenu et de patrimoine.....	61
2.1.1 Les inégalités de revenu se sont accentuées dans la plupart des économies avancées alors que dans plusieurs économies émergentes, elles semblent s'être réduites ces dernières années, mais à partir de niveaux bien plus élevés....	61
2.1.2 La montée des inégalités a été accentuée par la crise et par ses suites qui ont pénalisé davantage les revenus les plus bas.....	65
2.1.3. À plus long terme, la montée des inégalités de revenus résulte d'une pluralité de facteurs, dont le progrès technologique ainsi que l'évolution de la réglementation, des institutions et des politiques relatives aux marchés des produits et au marché du travail.....	67
2.1.4. La distribution du patrimoine est bien plus inégale que celle des revenus.	72
2.2. Inégalités en matière de bien-être .....	74
2.2.1 On observe des écarts très importants pour diverses dimensions du bien-être. ....	74
2.2.2. Un grand nombre d'inégalités multidimensionnelles sont concentrées dans l'espace. ....	82
Références .....	86
<b>Chapitre 3.</b>	<b>89</b>
<b><i>Bien appréhender l'articulation entre productivité et inclusivité</i></b>	<b>89</b>
3.1 Quelles incidences les inégalités peuvent-elles avoir sur la productivité et la croissance ?.....	93
3.2 Progrès technologique, productivité et inégalités .....	96
3.2.1 Une fracture numérique toujours ouverte .....	98
3.2.2 Numérisation et polarisation .....	100
3.2.3 Rentes et dynamique du « tout au gagnant » .....	104
3.2.4 Financiarisation.....	113
3.3 Adaptabilité et dynamisme : incidences sur la productivité et les inégalités. ....	114
3.3.1 Croissance de la productivité et mésappariement des compétences	114
3.3.2 L'enjeu du dualisme des marchés du travail et des licenciements collectifs .....	116
3.4 Promouvoir l'inclusion sociale et la croissance économique grâce aux nouvelles technologies.....	119
3.5. Une nouvelle approche s'impose.....	122
Références .....	124
<b>Chapitre 4.</b>	<b>128</b>
<b><i>Quelles conséquences pour les politiques publiques ?</i></b>	<b>128</b>

4.1. Donner aux individus les moyens d’être pleinement productifs.....	132
4.1.1. Veiller à ce que tous les individus soient dotés de compétences de meilleure qualité et plus pertinentes est essentiel pour développer la base productive d’une économie.....	133
4.1.2. Des initiatives doivent être prises pour atténuer le mésappariement des compétences sur le marché du travail. ....	138
4.1.3. Les politiques du marché du travail doivent aider les individus à effectuer la transition vers des emplois de qualité et veiller à ne laisser personne de côté. ....	142
4.1.4. Œuvrer en faveur d’une amélioration de la santé afin de permettre aux individus d’être pleinement productifs. ....	144
4.2 Aider toutes les entreprises à gagner en productivité à l’appui d’une croissance inclusive.....	146
4.2.1 La mise en place de règles de concurrence équitables pour toutes les entreprises accroîtra le potentiel productif et, dans la plupart des circonstances, atténuera les inégalités.....	147
4.2.2 Les efforts doivent principalement viser à engendrer une meilleure dynamique des entreprises.....	149
4.2.3. Les politiques en faveur de l’innovation doivent être recalibrées afin de soutenir cette dernière sans privilégier les entreprises en place, et de s’adapter au caractère de plus en plus mondialisé de l’innovation. ....	151
4.2.4. L’instauration de mesures visant à promouvoir des marchés financiers plus inclusifs est essentielle pour assurer l’accès des PME aux financements dont elles ont besoin.....	155
4.2.5. La réglementation doit être conçue de manière à ce que le secteur financier favorise l’accès de tous aux financements. ....	156
4.3. Adopter un point de vue régional .....	159
4.3.1. Il faut intégrer la dimension spatiale dans les politiques nationales qui visent à stimuler la productivité et l’inclusivité .....	159
4.3.2. Les politiques d’aménagement du territoire jouent un rôle central pour l’efficacité de l’affectation des ressources sur le marché du travail et l’amélioration de l’accès aux débouchés et aux services essentiels. ....	164
4.3.3. Les dispositifs de gouvernance des régions métropolitaines peuvent aussi bien porter que contrarier la productivité et l’inclusivité.....	165
4.4 Améliorer la gouvernance publique pour accroître la cohérence et l’efficacité des politiques .....	166
4.4.1 Les capacités de l’administration au service d’une action conjointe.....	167
4.4.2. Il faut renforcer davantage les structures institutionnelles.....	168
4.4.3. Une meilleure coopération internationale s’impose.....	169
Références .....	171

## Graphiques

Graphique 1.1. La productivité du travail dans les économies avancées a convergé vers celle des États-Unis jusqu'au milieu des années 90.....	25
Graphique 1.2 Depuis le début des années 2000, la croissance de la productivité du travail a été freinée par une moindre contribution de la PTF et par une baisse de la contribution de l'intensité capitaliste.....	27
Graphique 1.3. Dans de nombreuses économies émergentes, le rattrapage de productivité vis-à-vis des États-Unis est resté limité au cours des 25 dernières années .....	32
Graphique 1.4. La croissance de la productivité du travail a ralenti dans de nombreuses économies de marché émergentes depuis la crise.....	33
Graphique 1.5. Une divergence marquée a pu être observée entre les entreprises à partir du début des années 2000 .....	35
Graphique 1.6. Une divergence grandissante des niveaux de productivité du travail dans de nombreux pays de l'OCDE .....	37
Une divergence grandissante des niveaux de productivité du travail dans de nombreux pays de l'OCDE.....	39
Graphique 1.7. Le taux d'utilisation des services de l'informatique en nuage est relativement faible parmi les petites entreprises.....	44
Graphique 1.8. Parts cumulées des dépenses de R-D et du portefeuille de propriété intellectuelle des 2000 premières entreprises mondiales en matière de R-D, en 2012 .....	46
Graphique 1.9. Différents facteurs structurels déterminent la diffusion des gains de productivité à partir de la frontière mondiale dans les pays de l'OCDE .....	49
Graphique 1.10. Le ralentissement de la croissance de la PTF avant la crise a coïncidé avec un moindre dynamisme des entreprises.....	51
Graphique 1.11. L'écart entre les régions à la frontière et celles qui sont à la traîne s'était creusé avant même que la crise n'éclate .....	53
Graphique 1.12. Les régions situées à la frontière sont essentiellement urbaines, alors que les régions à la traîne sont essentiellement rurales .....	54
Graphique 2.1 L'inégalité des revenus a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE.....	62
Graphique 2.2 Le risque de pauvreté monétaire s'est déplacé des personnes âgées vers les jeunes .....	63
Graphique 2.4 Les inégalités de salaires se sont accentuées dans la majorité des pays de l'OCDE à partir du milieu des années 90 .....	68
Graphique 2.5 Les écarts entre hommes et femmes ont diminué, mais persistent	71
Graphique 2.6 Dans les pays de l'OCDE, les 10 % les plus riches détiennent en moyenne quelque 50 % du patrimoine net .....	72
Graphique 2.7 Les possibilités d'emploi varient fortement selon l'âge et le niveau de formation .....	75
Graphique 2.8 Les emplois atypiques ont contribué à la polarisation des emplois	77

Graphique 2.9 Tous les pays de l'OCDE affichent un écart considérable, sur le plan de l'état de santé perçu, entre les catégories à faible revenu et celles à revenu élevé	78
Graphique 2.10 Les inégalités du niveau de vie multidimensionnel sont beaucoup plus marquées que celles du revenu entre les groupes d'individus ayant différents niveaux de formation	81
Graphique 2.11 Les disparités régionales en termes de niveau de vie multidimensionnel sont plus marquées que les inégalités du revenu disponible des ménages	84
Graphique 2.12 Les disparités entre les régions de l'OCDE ont évolué différemment selon les dimensions du bien-être considérées	85
Graphique 3.1. Les inégalités ont pour effet d'abaisser les compétences des populations pauvres	95
Graphique 3.2. Personnes utilisant des logiciels bureautiques quotidiennement au travail, 2012	100
Graphique 3.3. Évolution des salaires réels dans différents segments de la distribution des entreprises selon leur niveau de productivité	106
Graphique 3.3. Évolution des salaires réels dans différents segments de la distribution des entreprises selon leur niveau de productivité	109
Graphique 3.4. Nombre de participants à des cours en ligne, 2007 et 2013.	120
Graphique 4.1 Le niveau des compétences de base acquises à chaque niveau de formation est en baisse	134
Graphique 4.2 D'importants gains de productivité pourraient résulter d'une moindre inadéquation des compétences	140
Graphique 4.3 Des réformes peuvent contribuer à réduire l'inadéquation des compétences	141
Graphique 4.4. La nature de plus en plus mondialisée de l'innovation a accru les possibilités de transfert d'actifs incorporels	154
Graphique 4.5. Dans une même zone métropolitaine, le revenu moyen des ménages varie beaucoup d'un lieu à l'autre	161
Graphique 4.6 Le morcellement des communes pèse sur la croissance de la productivité	166

## Encadrés

Encadré 1.1. La difficulté de mesurer avec précision la productivité	28
Encadré 2.1. Travaux en cours : mesurer les niveaux de vie multidimensionnels	79
Encadré 3.1. Mesures d'intervention rapide en cas de licenciements collectifs	118
Encadré 4.1. Subvention de création d'entreprise, Allemagne	157

## Résumé

Huit ans après le début de la crise économique et financière, la conjoncture internationale continue d'être problématique, avec une croissance qui reste modeste dans les économies avancées et n'en finit pas de ralentir dans les principaux marchés émergents. Si une telle faiblesse de l'activité est en partie conjoncturelle, reflet de la réalité de l'après-crise, elle résulte également d'un ralentissement préoccupant de la croissance de la productivité engagé avant la crise. De fait, quelque 90 % des pays de l'OCDE ont connu une décélération de la croissance tendancielle de la productivité du travail dès les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, et cette décélération s'est aujourd'hui étendue aux économies de marché émergentes, en dépit de leur plus faible niveau de productivité et de la marge de rattrapage qu'elles ont encore.

Tout aussi préoccupant est le fait que ce fléchissement de la croissance de la productivité s'est inscrit dans un contexte de montée ou de maintien à un niveau élevé des inégalités de revenu, de patrimoine et de bien-être dans le monde. En 2012, les 10 % les plus riches dans la zone OCDE avaient un revenu presque 10 fois plus élevé que celui des 10 % les plus pauvres, alors que le ratio n'était que de 7 au milieu des années 80. En termes de patrimoine, les disparités sont encore plus prononcées, les 10 % les plus riches détenant en 2012 la moitié de la richesse totale des ménages dans les 18 pays de l'OCDE dont les données sont comparables.

Parmi les multiples défis auxquels doivent faire face nos économies, aucun ne fait autant obstacle à l'amélioration des performances économiques que le ralentissement de la productivité conjugué à la montée des inégalités. Ces deux phénomènes se sont accentués ces dernières années, sous l'effet de la faiblesse de l'investissement et du chômage élevé hérités de la crise, mais ils résultent également de problèmes plus fondamentaux liés au mode de fonctionnement même de nos économies.

Dans pareil contexte, il n'est plus du tout garanti que les avancées technologiques et les innovations dans les processus et les modèles économiques qui en découlent se traduiront automatiquement par une amélioration des performances économiques et une plus forte croissance de la productivité. De même, il n'y a aucune garantie que le produit de l'amélioration de la croissance, ou de la productivité dans certains secteurs, quand celle-ci se concrétisera, sera largement réparti dans l'ensemble de la

population. Au contraire, un cercle vicieux est à l'œuvre : les personnes les moins qualifiées et n'ayant guère accès à de meilleures opportunités se trouvent souvent contraintes d'occuper des emplois peu productifs et précaires, et – dans de nombreux pays émergents – qui relèvent du secteur informel. Ce phénomène a pour effet de réduire la productivité globale, de creuser les inégalités et, en fin de compte, de saper les efforts déployés par les pouvoirs publics pour améliorer la productivité et la croissance.

Ce rapport sur *L'articulation entre productivité et inclusivité* rassemble les toutes dernières évidences empiriques sur les principaux facteurs du ralentissement des gains de productivité et des fortes inégalités ; il suggère de possibles liens et fondements communs à ces deux tendances ; il dégage de premières conclusions sur les ensembles de mesures à mettre en œuvre et sur les implications qui en découlent pour l'élaboration des politiques ; en outre il propose des domaines précis qui pourraient faire l'objet de recherches plus approfondies.

Le principal message de ce rapport est un appel aux responsables de l'action publique afin qu'ils adoptent une approche plus globale et plus inclusive de la croissance de la productivité visant à développer tous les actifs productifs d'une économie en développant les compétences, en mettant en place un environnement où toutes les entreprises peuvent prospérer et en investissant dans les régions à la traîne. L'objectif premier de cette approche est d'élargir la base productive de l'économie de façon à générer à terme des gains de productivité solides et durables auxquels chacun soit en mesure de contribuer tout en s'assurant par ailleurs que chacun, dans la société, puisse en bénéficier et voir s'améliorer son niveau de vie et ses perspectives. Pour ce faire, il faudra établir un cadre d'action complet qui tienne compte de l'ensemble des interactions entre inégalités et productivité, et du jeu de ces interactions au sein des pays, et entre les régions, les entreprises et les individus. Un tel cadre peut aider les responsables de l'action publique à mettre en place des mesures *ex ante* et *ex post* visant à promouvoir les synergies, et à gérer les situations dans lesquelles les politiques à l'appui de la productivité ont un impact sur les inégalités.

Le rapport est structuré comme suit :

Le **chapitre 1** examine la question du ralentissement de la productivité et la dispersion constatée entre les entreprises à la frontière et les autres :

- Le fait que le progrès technologique rapide ne se traduise pas par une croissance proportionnelle de la productivité résulte d'un ensemble de facteurs conjoncturels et structurels. L'un d'entre eux est la faiblesse durable de l'investissement dans le capital physique : dans la plupart des pays avancés, et tout particulièrement en Europe, le redémarrage de l'investissement non

résidentiel accuse un retard par rapport à la reprise de la croissance du PIB. Parmi les facteurs structurels, les plus importants sont ceux qui ont conduit à une dispersion croissante de la performance en matière de productivité entre les entreprises qui se situent à la frontière technologique au sein des pays ou des secteurs et celles qui en sont éloignées. Par exemple, la productivité du travail pour les entreprises du secteur manufacturier situées à la frontière technologique mondiale s'est accrue dans les années 2000 au taux annuel moyen de 3.5 %, contre tout juste 0.5 % pour les entreprises éloignées de la frontière. L'écart est encore plus prononcé dans le secteur des services.

- Il y a plusieurs explications, peut-être complémentaires, à la dispersion de la croissance de la productivité. Parmi ces dernières figurent notamment : la captation croissante des rentes par les entreprises qui se situent à la frontière technologique ; l'aptitude de ces entreprises à attirer le vivier limité de travailleurs hautement qualifiés dotés des nouvelles compétences horizontales requises pour tenir le rythme rapide de l'innovation ; et la survie d'entreprises peu performantes qui restent sur le marché plutôt que de disparaître et accaparent des ressources précieuses au profit d'activités improductives. Ce sont autant de facteurs qui ont pu contribuer au ralentissement de la diffusion des gains de productivité réalisés par les entreprises situées à la frontière au reste de l'économie.
- Des contraintes structurelles restreignant la concurrence, décourageant l'entrée et la sortie des entreprises, et aboutissant à un mésappariement des compétences ont peut-être contribué à chacun de ces phénomènes. La portée et l'impact conjugué de chacun d'entre eux varie sans doute d'un pays à l'autre et nécessitera des recherches plus approfondies.

Le **chapitre 2** examine les fortes inégalités de revenu, de patrimoine et de bien-être qui se creusent et qui persistent :

- l'aggravation des inégalités de revenu constatée dans les pays de l'OCDE au cours des trois dernières décennies s'explique par une poussée des revenus les plus élevés, en particulier des 1 % les plus riches, couplée à une progression beaucoup plus lente des revenus médians et à une stagnation des revenus les plus bas.
- L'un des principaux facteurs à l'origine de cette évolution a été la dispersion accrue des revenus du travail et du capital. Au-delà de l'impact de la crise, qui a frappé le plus durement les bas revenus, la dispersion sous-jacente des rémunérations semble être à rapprocher de l'ajustement structurel de long terme induit par le progrès technologique et les évolutions des politiques et des institutions du marché du travail. Les nouvelles technologies, en

particulier, donnent une valeur accrue aux travailleurs qualifiés – selon l’hypothèse d’un « progrès technologique favorisant les qualifications ». En outre, elles ont pu entraîner une polarisation des emplois et un évidement de la classe moyenne. Ce phénomène n’est par ailleurs pas étranger à la situation constatée tout en haut de l’échelle de distribution des revenus, où les inégalités de patrimoine sont en moyenne sept fois plus fortes que les inégalités de revenu dans les pays de l’OCDE.

- Les inégalités ne sont pas seulement une question de revenu, on observe dans les pays de l’OCDE d’amples divergences sur un large éventail de dimensions du bien-être. Dans tous les pays, les individus les plus aisés font état d’une meilleure de santé, bénéficient d’un meilleur accès aux possibilités d’emploi et peuvent attendre de leurs enfants qu’ils obtiennent de meilleurs résultats scolaires et acquièrent des compétences plus élevées, notamment des compétences sociales et émotionnelles qui les placent dans une position privilégiée pour composer avec un environnement de travail exigeant. Dans de nombreux autres domaines également, depuis l’accès à des services publics de qualité jusqu’aux chances de réussite dans la vie, la répartition de la plupart des situations en termes de bien-être a tendance à être corrélée avec les inégalités de revenu, et à être accentuée par elles.
- En outre, ces inégalités tendent à se renforcer les unes les autres, en limitant notablement l’aptitude d’une partie de la population à réaliser son potentiel productif et à améliorer ses conditions de vie. Le phénomène est particulièrement vrai dans les régions défavorisées et dans les quartiers pauvres des grandes villes. L’ampleur des disparités de bien-être a des conséquences non négligeables pour les politiques visant à aider les citoyens à réaliser leur potentiel productif.

Le **chapitre 3** étudie les possibles liens entre productivité et inégalités, en s’appuyant sur les tous derniers résultats empiriques concernant les interactions entre ces deux tendances et les politiques susceptibles de les exacerber, et cherche à déterminer s’il leur existe des causes profondes communes. En outre ce chapitre définit plusieurs thèmes qui devront faire l’objet de travaux futurs :

- Les effets des inégalités, par exemple en matière de revenu, d’éducation, de possibilités de formation, de santé et d’accès à des emplois de qualité ou aux nouvelles technologies, ont tendance à se nourrir les uns des autres et peuvent aussi ralentir la productivité et la croissance. En d’autres termes, les groupes de revenu qui cumulent des handicaps sont exposés à l’échec sur les plans économique et social. En particulier, de plus fortes inégalités de revenus se traduisent par une diminution du nombre de personnes qui, dans les 40 % les

moins riches, investissent dans les compétences, ce qui ne fait qu'aggraver les inégalités et freiner la croissance de la productivité.

- Dans de nombreux cas, les éléments qui font obstacle à de plus amples gains de productivité concourent aussi au creusement des inégalités. Il ressort de certaines études empiriques que la dispersion croissante des gains de productivité entre les entreprises a contribué à l'élargissement de la distribution des salaires au cours des deux ou trois dernières décennies.
- La montée en puissance de l'économie numérique, plus particulièrement, est source de nouveaux enjeux, en termes d'emploi et de compétences, face à la menace d'une fracture numérique persistante entre ceux qui ont accès à la technologie et aux compétences qui l'accompagnent, et ceux qui ne peuvent y prétendre. En même temps, le numérique offre de nouvelles opportunités pour une croissance de la productivité plus inclusive, en abaissant le coût de l'acquisition des compétences, et en facilitant la création d'entreprises ou l'accès aux marchés de capitaux.
- La captation des rentes par les entreprises situées à la frontière et la sous-utilisation des ressources ont probablement contribué à freiner la diffusion de l'innovation et à limiter les gains de productivité et, par là même, à entretenir les inégalités de revenu, en piégeant qui plus est des travailleurs dans des activités non productives et des emplois de piètre qualité et en créant dans l'économie une dynamique du « tout au gagnant ».
- Il est également plausible que le poids grandissant de la finance dans l'économie mondiale au cours des dernières décennies n'ait fait qu'amplifier la montée des inégalités et détourner l'investissement des activités productives, tout en donnant lieu à une concentration de la richesse au sommet de l'échelle de distribution des revenus. Parallèlement, les petites et moyennes entreprises et les travailleurs peu qualifiés ont moins de chances d'accéder à des financements à l'appui de leurs activités économiques.
- Les individus, les entreprises et les régions à la traîne qui n'ont pas été en mesure d'acquérir les actifs et les outils leur permettant d'être plus productifs finissent par devenir des freins à la croissance économique, et plus grave encore, par cumuler des handicaps qui perpétuent cette perte de potentiel d'une génération à l'autre. Les régions en retard n'attirent pas l'investissement et l'activité économique, du fait de l'insuffisance des infrastructures, des compétences et de la connectivité, ce qui enclenche une spirale d'appauvrissement des potentiels. Dans ce cas aussi, un cercle vicieux est à l'œuvre : faute d'investissement public dans des infrastructures nécessaires, les investisseurs privés sont moins attirés par certaines régions, ce qui limite la

capacité de ces dernières à accroître leurs recettes fiscales, et par là même à investir dans des services publics de qualité tels que la santé, la sécurité, l'éducation ou l'innovation. Il est donc impératif d'élaborer un programme à l'appui de l'inclusivité et de la productivité.

- Les différents mécanismes et politiques qui ont fait naître de telles dynamiques diffèrent probablement d'un pays à l'autre et devront être étudiées de plus près. Il est clair toutefois que les politiques et les cadres réglementaires dans un large éventail de domaines, y compris la réglementation des marchés de produits, des marchés de capitaux et des marchés du travail, les politiques d'innovation et les politiques d'amélioration des compétences, peuvent produire des résultats sub-optimaux, en termes aussi bien de productivité que d'inclusivité.

Enfin, **le chapitre 4** examine les conséquences pour l'action publique.

- Il est essentiel, pour établir un programme d'action solide autour de cette articulation entre productivité et inclusivité, de mieux comprendre les liens entre les deux phénomènes, leurs possibles corrélations ou les causes qu'ils peuvent avoir en commun. Il convient aussi de déterminer dans quelle mesure les politiques et des cadres réglementaires conditionnent les situations des différents pays. L'objectif central est d'identifier des politiques « gagnant-gagnant » qui à la fois améliorent l'inclusivité et soutiennent la croissance de la productivité.
- Veiller à ce que tous les individus, les entreprises et les régions aient les moyens de contribuer à l'accélération de la croissance de la productivité et d'en retirer les fruits, sous la forme d'une amélioration du niveau de vie, et à ce que toutes les entreprises aient les mêmes chances de prospérer et de concourir à une plus forte croissance de la productivité est un élément clé pour tirer parti de l'articulation entre productivité et égalité.
  - Il s'agit en premier lieu d'examiner les politiques visant à assurer que chacun ait les moyens de réaliser son potentiel productif, et y soit encouragé, en bénéficiant d'investissements adaptés dans les compétences et la santé, et en ayant la possibilité de trouver un emploi de qualité. Les inégalités d'accès à l'éducation ont reculé dans une large mesure compte tenu de l'expansion observée aux niveaux scolaire et universitaire. Toutefois, les disparités en termes de qualité de l'éducation ont des conséquences plus graves aujourd'hui que jamais auparavant du fait de la demande accrue de travailleurs très qualifiés induite par l'avènement de sociétés fondées sur la connaissance et par la cadence des avancées technologiques. Au niveau de l'individu, il conviendrait également de mettre en place un filet de sécurité sociale et des politiques d'activation du

marché du travail. Il importe tout particulièrement de cibler les 40 % les moins riches qui, actuellement, ne bénéficient pas de telles opportunités. Cela supposera d'aplanir les obstacles auxquels ils sont confrontés pour accéder aux technologies numériques, à l'innovation, au financement et à la création d'entreprise.

- De telles politiques peuvent aller de pair avec des mesures ciblant les entreprises et qui favorisent à la fois l'innovation et l'expérimentation à la frontière et leur diffusion à l'ensemble de l'économie. Les domaines concernés par ces mesures incluent les compétences, le travail, la concurrence, la réglementation des marchés de produits, la réglementation financière, l'innovation et la réglementation dans le secteur des entreprises.
- Il est primordial de prendre en compte l'échelon de la région et l'échelon de la ville. Si nombre d'interventions publiques visant à promouvoir la productivité ne dépendent pas de la localisation géographique, d'autres ont une dimension spatiale importante. Par exemple, le contexte local est déterminant pour l'efficacité des efforts déployés par les pouvoirs publics en vue d'améliorer l'information relative aux conditions du marché du travail ainsi que d'accroître l'efficacité de la formation et des aides aux employeurs. Pour des raisons similaires, les politiques nationales qui visent à améliorer le niveau de compétences doivent souvent être adaptées au contexte local pour être efficaces. En outre, les politiques régionales ou urbaines peuvent faire beaucoup pour aplanir ou supprimer les obstacles liés au logement et au transport auxquels se heurtent les groupes défavorisés en termes d'opportunités. Enfin, les politiques de développement régional encouragent aussi la diffusion de l'innovation vers les régions à la traîne.
- Les modalités détaillées de l'ensemble de mesures aptes à générer une croissance de la productivité plus forte et à plus large assise, tout en réduisant les inégalités, dépendront de la structure de gouvernance, des circonstances et des paramètres institutionnels propres à chaque pays. Il s'agit de repenser les politiques classiques « cloisonnées » pour faire face à tous ces défis. De fait, dans tous les pays, concevoir et mettre en œuvre de tels ensembles de mesures exige une approche renouvelée de l'élaboration des politiques où les différents services de l'administration, organismes publics et ministères travaillent ensemble pour produire des solutions concertées et où les dimensions spatiale et régionale sont prises en compte. L'existence de mécanismes permettant de consolider la gouvernance publique, y compris par une stratégie mobilisant l'ensemble de l'administration, de renforcer les institutions publiques et de prévenir la

recherche de rentes et la corruption revêt une importance spéciale. Compte tenu de la dimension mondiale de ces enjeux, il est indispensable d'approfondir la coopération et la coordination internationales dans un certain nombre de domaines, notamment en matière de fiscalité et de politiques d'innovation.

## *Chapitre 1.*

### *Le paradoxe de la productivité*

Pourquoi la croissance de la productivité au niveau agrégé s'est-elle ralentie dans l'ensemble des pays de l'OCDE et des économies émergentes au cours des dernières années ? Quelle a été l'importance relative des facteurs structurels et conjoncturels dans cette évolution ? Le chapitre 1 se propose de répondre à ces questions en examinant le fort ralentissement de la croissance de la productivité amorcé depuis le début des années 2000 dans les pays de l'OCDE puis dans les grands marchés émergents. Il met en évidence le paradoxe que constitue un ralentissement de la productivité au niveau agrégé dans un contexte de progrès technologique rapide, avant d'aborder les causes possibles de ce phénomène. Le rôle de la divergence entre les gains de productivité des entreprises situées à la frontière mondiale et ceux des entreprises moins performantes est plus particulièrement analysé, de même que les écarts marqués que l'on observe entre les taux de croissance de la productivité de différentes régions. Il est suggéré dans le chapitre que les cadres d'action structurels qui limitent la concurrence pourraient jouer un rôle important dans les tendances décrites.

Depuis plusieurs décennies, on assiste à un ralentissement persistant et préoccupant de la croissance de la productivité. Les gains de productivité, qui sont un levier essentiel de l'amélioration du niveau de vie sur le long terme, ont ralenti au cours des dernières décennies dans de nombreuses économies avancées. Plus récemment, ce ralentissement s'est étendu aux économies émergentes. Cette croissance *ralentie* de la productivité alimente les préoccupations liées à la persistance d'une croissance mondiale faible, dans la mesure où le vieillissement de la population dans plusieurs économies place la productivité et l'investissement au premier rang des sources potentielles de croissance du revenu pour les décennies à venir. Le débat actuel quant à l'avenir de la productivité revient souvent à opposer une vision pessimiste de la question à lecture plus optimiste.

Selon la vision pessimiste, le ralentissement récent de la croissance de la productivité observé a vocation à devenir permanent. Pour les tenants de cette analyse, les innovations qui se sont diffusées durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (comme l'électrification) étaient d'une nature bien plus révolutionnaire que toutes celles survenues depuis (par exemple, les TIC) ou à venir (Gordon, 2012 ; Cowen, 2011). Ces arguments sont étayés par les données attestant d'un ralentissement du dynamisme des entreprises dans des économies situées à la frontière, comme les États-Unis. Gordon (2012) recense en outre un certain nombre de forts vents contraires qui se profilent et qui accentueront le fléchissement de la croissance de la productivité aux États-Unis, notamment le vieillissement démographique, la dégradation de l'éducation, le creusement des inégalités, la mondialisation, la transition vers un développement durable, et le niveau excessif d'endettement des ménages et des administrations publiques.

À l'inverse, les plus optimistes font valoir que le rythme sous-jacent du progrès technologique n'a pas ralenti et que la révolution numérique induira une nouvelle métamorphose des économies situées à la frontière. Selon Brynjolfsson et McAfee (2011), la numérisation croissante des activités économiques est à l'origine de quatre grandes tendances porteuses d'innovation : i) l'amélioration de la mesure en temps réel de l'activité des entreprises ; ii) une expérimentation plus rapide et moins coûteuse de la part des entreprises ; iii) un partage des idées plus facile et plus généralisé ; et iv) l'aptitude à reproduire des innovations plus rapidement et plus fidèlement (diffusion à plus grande échelle). Ces grandes tendances, qui ont, séparément, un impact important, produisent des effets démultipliés lorsqu'elles surviennent conjointement.

S'appuyant sur des analyses récentes consacrées par l'OCDE aux tendances de la productivité, le chapitre montre que :

- Le ralentissement de la croissance de la productivité résulte d'une combinaison de facteurs conjoncturels et structurels qui – jusqu'à présent – ont empêché le progrès technologique rapide de doper la croissance de la productivité globale comme cela avait pu être le cas dans le passé. L'un des facteurs en cause est la faiblesse persistante l'investissement dans le capital physique (machines et biens d'équipement, infrastructures physiques). Dans la plupart des pays avancés, et tout particulièrement en Europe, le redémarrage de l'investissement non résidentiel accuse un retard par rapport à la reprise de la croissance du PIB (OCDE, 2016).
- Au-delà du ralentissement de la croissance de la productivité au niveau agrégé, on observe une dispersion grandissante de la productivité au sein des pays entre les entreprises et entre les régions, certaines d'entre elles ayant enregistré des gains rapides de productivité, d'autres restant à la traîne. Autrement dit, alors que la frontière de la productivité continue de progresser, ces gains ne se diffusent pas dans le reste de l'économie.
- Pour stimuler la croissance de la productivité, il convient de prendre des mesures pour remédier aux obstacles qui freinent la diffusion de la connaissance et de la technologie, tout en continuant de soutenir le progrès technologique et l'innovation à la frontière.

Le présent chapitre s'articule comme suit. Il commence par passer en revue l'évolution de la productivité au niveau agrégé dans les économies avancées et émergentes, puis met en évidence le paradoxe que constitue un ralentissement de la productivité au niveau agrégé dans un contexte de progrès technologique rapide (section 1). Il décrit ensuite le rôle que jouent les écarts de productivité entre les entreprises (section 2) et entre les régions (section 3).

### **1.1 Tendances de la productivité du travail au niveau agrégé**

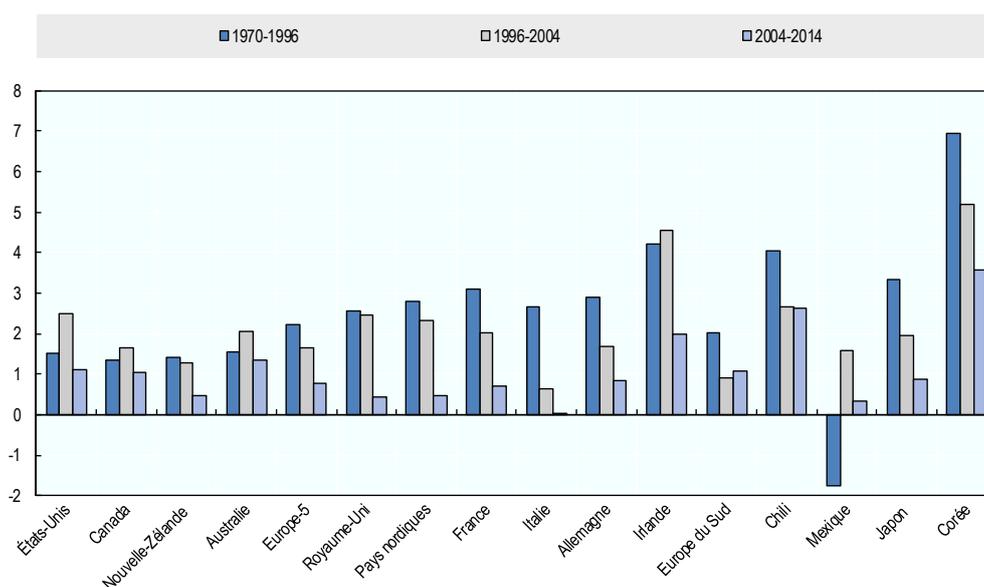
Par productivité, on entend « travailler plus intelligemment » plutôt que « travailler plus dur ». La productivité rend compte de l'aptitude d'une entreprise à produire davantage grâce une meilleure combinaison des facteurs de production. Ce processus est rendu possible par de nouvelles idées, des innovations technologiques, ainsi que par des innovations de procédé ou des innovations organisationnelles tels que de nouveaux modèles d'entreprise. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée, qui peut se décomposer en contributions du renforcement de l'intensité capitalistique (c'est-à-dire plus de capital par unité de travail) et de la productivité totale des facteurs (PTF) résiduelle.

**1.1.1 Les gains de productivité décèlèrent depuis quelques décennies dans les économies les plus avancées.**

Jusqu’au milieu des années 90, la croissance de la productivité du travail au niveau agrégé dans les économies avancées résultait d’une convergence vers la frontière technologique. Les économies où le niveau de productivité était au départ plus éloigné de celui des États-Unis ont connu une croissance relativement plus rapide de la productivité (graphique 1.1). Alors que pour certaines économies, le phénomène s’expliquait en partie par la reconstitution du stock de capital mis à mal par la guerre, il résultait aussi des effets de diffusion de la technologie et de la connaissance depuis les entreprises à la frontière de productivité mondiale qui ont facilité l’adoption de technologies plus avancées et de meilleures pratiques (Aghion et Howitt, 2006).

**Graphique 1.1. La productivité du travail dans les économies avancées a convergé vers celle des États-Unis jusqu’au milieu des années 90**

PIB par heure travaillée ; croissance annuelle moyenne

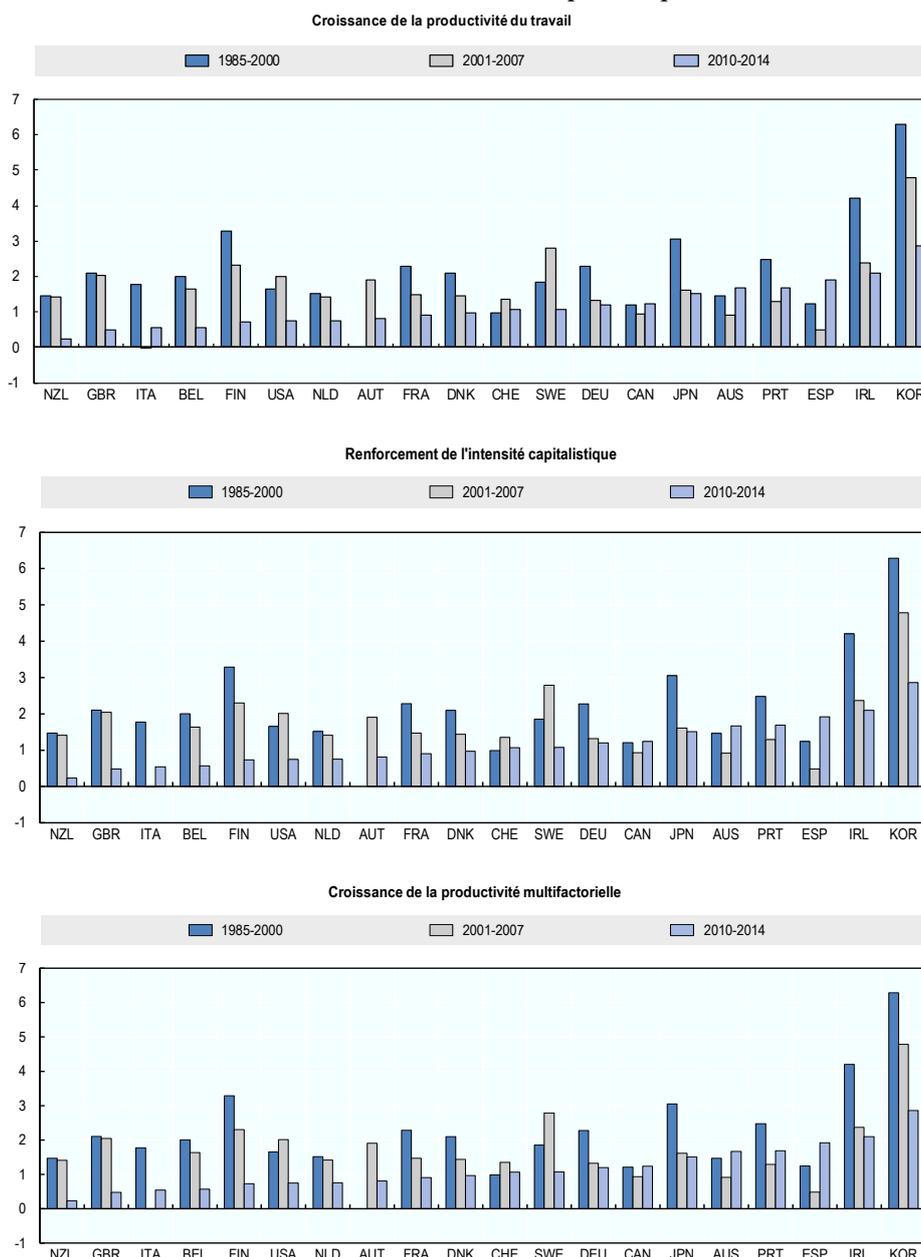


Notes : L’Europe-5 englobe l’Autriche, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse ; les pays nordiques comprennent : le Danemark, la Finlande, l’Islande, la Norvège et la Suède ; l’Europe du Sud regroupe l’Espagne, la Grèce et le Portugal. Pour la période 1970-96, l’Europe-5 ne comprend pas l’Autriche.

Sources : Base de données de l’OCDE sur la productivité, janvier 2016.

Ce processus de convergence s'est essoufflé au milieu des années 90, et la productivité du travail au niveau agrégé a ralenti dans de nombreux pays de l'OCDE. Même s'il a toujours été difficile de mesurer correctement la productivité et d'en appréhender l'évolution future – et ce, plus encore aujourd'hui compte tenu de la nature changeante de nombreuses activités économiques (encadré 1.1) – les signes d'une décélération sont patents. À partir du milieu des années 90, en particulier en Europe, de nombreux pays n'ont pas été en mesure de tenir le rythme face à l'accélération de la croissance de la productivité associée à la diffusion rapide des TIC aux États-Unis ; l'écart de productivité entre les États-Unis et d'autres économies avancées s'est de nouveau creusé. À partir de 2004, toutefois, les retombées de la révolution des TIC sur la productivité du travail ont commencé à s'estomper aussi aux États-Unis. Au total, entre 2000 et 2007, de nombreux pays de l'OCDE ont connu une décélération de la croissance de la productivité du travail (voir graphique 1.2, partie A). Cette décélération résultait pour l'essentiel d'un ralentissement de la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) (graphique 1.2, partie C).

**Graphique 1.2 Depuis le début des années 2000, la croissance de la productivité du travail a été freinée par une moindre contribution de la PTF et par une baisse de la contribution de l'intensité capitalistique**



*Notes* : Pour la Suisse, les données de 1985-2000 se rapportent à 1992-2000 ; pour l'Australie, l'Espagne, l'Irlande, le Japon, le Portugal et la Suisse, les données de 2007-2014 se rapportent à 2007-2013.

*Source* : Base de données de l'OCDE sur la productivité, mars 2016.

Depuis la crise, un fléchissement de la contribution du capital par travailleur a entraîné un nouveau ralentissement de la croissance de la productivité du travail dans la zone OCDE. Au lendemain de la grande récession qui a suivi la crise financière mondiale de 2007-08, une faiblesse marquée du renforcement de l'intensité capitalistique a freiné la productivité du travail (graphique 1.2, partie B). La reprise de l'investissement depuis 2009 est timide par rapport aux cycles précédents (OCDE, 2015a). En 2014, pour quelque 40 % des pays de l'OCDE, la contribution estimée du capital par travailleur à la croissance tendancielle de la productivité du travail a été inférieure à ¼ pour cent par an, alors que cela n'était vrai que pour deux pays en 2000 et 2007. De plus, le sous-investissement dans certains actifs qui présentent un effet d'entraînement important, comme les infrastructures matérielles et numériques ou encore les industries de réseau, a eu des retombées particulièrement dommageables sur la productivité. Cette faiblesse de l'investissement dans la période qui a suivi la crise tient à plusieurs facteurs structurels et conjoncturels, notamment la fragilité de la demande globale qui a freiné l'accumulation du capital par le biais d'un mécanisme classique de type accélérateur. La faiblesse de la concurrence sur les marchés de produits, certaines déficiences dans le fonctionnement des systèmes financiers et le niveau élevé d'incertitude ont également joué un rôle. En conséquence, une demande globale plus équilibrée et soutenue, une amélioration des conditions de marché et une atténuation des incertitudes pourraient redynamiser la croissance de l'investissement. Une autre explication possible de la moindre contribution du capital par travailleur à la croissance tendancielle de la productivité du travail est la hausse des investissements consacrés par les entreprises au capital intellectuel. En effet ces derniers, s'ils ont mieux résisté, pendant la crise et depuis lors, que l'investissement dans le capital physique, ne peuvent générer des gains de productivité élevés dans un contexte de demande faible.

#### **Encadré 1.1. La difficulté de mesurer avec précision la productivité**

La mesure précise de la productivité soulève un certain nombre de difficultés, d'où la nécessité d'interpréter avec prudence les chiffres dont on dispose de même que les comparaisons internationales. Ces difficultés, qui portent à la fois sur la mesure des facteurs de production, le capital et le travail, et sur la mesure de la production, sont aggravées par les évolutions actuelles du marché du travail, la mutation technologique rapide et la montée en puissance du numérique.

### Main-d'œuvre

La quantité de travail doit refléter le temps passé, l'effort et les compétences (qualité) de la population active employée dans le processus de production. Cette quantité devrait en théorie être égale au nombre total d'heures effectivement travaillées. Il convient pour cela de dépasser le simple décompte de la population active occupée, pour tenir compte des variations de la part relative d'emploi partiel et à plein temps – qui ont été importantes ces dernières années – et des variations du nombre d'heures travaillées, en comptabilisant par exemple les jours fériés, les congés payés, les congés parentaux. La quantité effective de travail dépend également des caractéristiques (notamment des compétences) des salariés concernés, qui est difficile à mesurer. Les mesures existantes des caractéristiques du travail s'appuient généralement sur l'identification du secteur d'activité dans lequel sont employés les travailleurs, de leur profession, de leur niveau d'instruction, de leur âge, etc., en pondérant ces différentes caractéristiques par la part de la rémunération moyenne du travail attribuable à chaque catégorie de travailleur<sup>a</sup>. Certains pays rencontrent en outre des difficultés pour évaluer le volume d'heures de travail effectuées par des travailleurs étrangers. La mesure de la productivité au niveau infranational pose elle aussi fréquemment problème. Par exemple, les indices de prix sont en règle générale établis uniquement à l'échelle nationale, et il s'avère parfois difficile de délimiter le PIB de chaque région. D'autres questions plus fines concernant la mesure du travail se posent, parmi lesquelles le traitement du temps de trajet (souvent croissant) entre le domicile et le lieu de travail (c'est-à-dire s'il faut faire entrer ce temps de trajet dans le facteur travail) et du temps que les travailleurs sous contrat zéro heure peuvent passer en situation d'attente.

### Capital

Pour obtenir des estimations complètes de la productivité, il faut que **tous les actifs immobilisés soient couverts** (y compris les services tirés du capital fournis par des actifs naturels, non produits). Une couverture large demeure toutefois délicate. Cela est partiellement au Système de comptabilité nationale (SCN) qui ne reconnaît comme capital que certaines catégories d'actifs. En particulier, les mesures standard de la croissance de la productivité multifactorielle ignorent souvent la contribution de l'épuisement ou de l'utilisation des **ressources naturelles**, tels que gisements (ex. : pétrole, gaz, cuivre, plomb), terrains et sols, eau douce, populations naturelles de poissons et forêts vierges, alors que le revenu généré par ces actifs entre dans le PIB. Une productivité accrue peut donc parfois résulter d'une plus forte utilisation des ressources naturelles.

Si le Système de comptabilité nationale assimile à du capital un certain nombre d'**actifs de propriété intellectuelle** (dépenses de recherche-développement, logiciels et bases de données, coûts d'exploration minière, et originaux artistiques et littéraires), d'autres éléments intellectuels comme le capital organisationnel, la valeur de la marque, la formation, ou la conception ne sont pas pris en compte dans le SCN, essentiellement à cause des difficultés pratiques que soulève la mesure de tels éléments d'une façon pertinente et comparable entre les pays. Les nouvelles lignes directrices préconisées en matière de mesures internationales (ex. : OCDE, 2010) ont permis d'améliorer sensiblement la comparabilité internationale, mais il y a encore une marge d'amélioration, notamment pour mesurer les variations de prix<sup>b</sup> (rendre compte des variations de la qualité est un défi en raison du caractère souvent unique de tels actifs, de même qu'il est difficile de déterminer le taux d'amortissement pour différentes

catégories d'actifs). Il est également malaisé de mesurer la productivité des **entreprises multinationales**, dans la mesure où les bénéfices tirés de leurs actifs – en particulier le capital organisationnel, la conception, la marque – peuvent revenir à l'une ou l'autre ou à l'ensemble des filiales, alors que les méthodes utilisées pour en estimer la valeur les attribuent généralement au pays où s'est produite la création de l'actif en question (dans les services de R-D des sièges) ; sous l'angle de la mesure de la productivité, les services tirés du capital devraient être mesurés lorsqu'ils entrent dans le processus de production. Cette possible connexion défailante entre, d'une part, le capital d'une entreprise et, d'autre part, la production de biens et services et la création de valeur ajoutée effectivement comptabilisées est encore plus dommageable à la lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises multinationales, puisque des bénéfices sont transférés d'un pays à l'autre même sans transfert ni cession explicite des actifs (marques, projets de R-D, etc.) qui ont permis de générer la production considérée.

### Production

Toute erreur de mesure de la production a des conséquences directes sur les mesures de la productivité. Ce constat est particulièrement vrai dans le domaine des services, où des indices des prix permettant de rendre compte de variations qualitatives sont souvent difficiles à construire<sup>c</sup>. Le déficit d'information sur les prix du marché et les difficultés que présente la mesure du volume de **services de santé, d'éducation et d'administration publique** est un autre défi associé à la mesure de la productivité. Dans certains pays, les estimations du volume de ces services sont calculées sur la base des intrants, ce qui signifie que les volumes d'intrants et d'extrants ne sont pas indépendants et ce qui suppose une croissance de la productivité nulle. Si l'élaboration de mesures fondées sur les extrants a progressé pour ce qui est des services de santé et d'éducation (Schreyer, 2010), l'application de cette approche pour d'autres activités de l'administration générale (ex. : la sécurité) demeure un défi pour des raisons à la fois conceptuelles et empiriques.

Plus généralement, l'évaluation de la contribution du secteur public à la productivité globale est particulièrement complexe. D'une part, les comptes nationaux ne recouvrent pas la totalité des intrants et extrants nécessaires à une mesure précise de l'efficacité des activités de la sphère publique. D'autre part, il est difficile d'évaluer de manière empirique les effets directs et indirects de l'action des pouvoirs publics dans des domaines de résultats plus généraux, par exemple, la situation des citoyens en matière d'éducation et de santé, deux domaines qui correspondent à des objectifs fondamentaux de l'action publique.

En outre, les mesures de la production pourraient être améliorées si le PIB était corrigé afin de prendre en compte la production indésirable (ex. : les émissions) (voir Brandt, Schreyer et Zipperer, 2014). Alors que les coûts d'investissement dans la lutte contre la pollution sont pleinement pris en compte dans les mesures classiques de la croissance de la productivité (en termes de moyens de production, y compris le travail et le capital produit), les bénéfices tirés de tels investissements ne le sont pas, car la pollution n'est pas considérée comme un produit du processus de production. Dans un certain nombre de cas, **la prise en compte des productions liées à l'environnement** peut entraîner un ajustement à la hausse de la productivité mesurée lorsque les productions indésirables augmentent moins vite (ou diminuent plus vite) que les productions souhaitées.

### Quelques effets de la numérisation et de l'émergence d'une économie collaborative ou

**économie « du partage »**

**La révolution numérique, et l'apparition d'une économie collaborative ou économie « du partage » et des modèles d'entreprise correspondants**, avec de nouveaux acteurs comme AirBnB ou Uber, est une question qui suscite le débat depuis quelques années. Il a été avancé que les modèles d'entreprise de ces nouveaux acteurs, rendus possibles par des plateformes numériques (« entreprise à consommateur » ou « pair à pair »), remettent en cause les mesures classiques de la productivité en ne prenant pas en compte la production et les transactions entre ménages. Toutefois, en dehors des cas où de nouveaux modèles pair à pair créent des possibilités de fraude fiscale (et de sous-déclaration de production ou d'emploi), il est peu probable que ces nouveaux modèles donnent lieu à de nouveaux et graves problèmes systémiques de mesure. Les transactions de pair à pair, qui s'apparentent à du troc (ex. : échange de logement), peuvent avoir des effets perturbateurs sur l'activité économique (dans le secteur hôtelier, par exemple), avec un impact possible sur la production enregistrée dans les comptes nationaux dans la mesure où l'activité de pair à pair n'est pas comptabilisée ; mais cet impact est nuancé par le fait que les comptes comprennent déjà une estimation de la production de services de logement lorsque les propriétaires occupent leur propre logement. En outre, pour l'estimation de la productivité, l'impact de la non-prise en compte de la production peut également être atténué par le fait qu'il est probable que les sous-déclarations de revenu soient compensées par des sous-déclarations de consommation de travail.

Là où les nouveaux modèles d'activité posent effectivement des questions philosophiques, c'est au regard du cadre comptable lui-même. Les modèles de type « caisses sans caissiers » sont tributaires d'une plus forte participation (quantité de travail) de la part du consommateur, mais l'activité du consommateur dans ce cas demeure en dehors du périmètre couvert par le PIB. Il s'ensuit au moins un déplacement partiel de l'activité de service vers le consommateur final, souvent au bénéfice en dernier ressort de ce même consommateur. Ces évolutions sont à l'origine d'une augmentation de la productivité mesurée dans le secteur des entreprises, mais ne constituent pas nécessairement des innovations génératrices de bien-être d'un point de vue sociétal, même si les consommateurs peuvent recueillir des avantages du choix plus large qui leur est offert. La numérisation de l'économie s'est accompagnée de l'apparition de services gratuits, comme les possibilités de recherche sur l'Internet ou l'accès gratuit à des contenus. Certains auteurs<sup>d</sup> voient là une augmentation du bien-être pour les consommateurs, et jugent qu'il conviendrait d'ajuster le calcul du PIB en conséquence, puisque cet agrégat ne couvre pas les gains touchant à la qualité de vie. Le PIB n'a cependant pas été conçu pour rendre compte du bien-être des consommateurs mais pour mesurer la production ; il conviendrait donc, pour tenir compte de l'apparition des produits gratuits, non de modifier la nature du PIB, mais de le compléter avec d'autres indicateurs pertinents de la qualité de vie et du bien-être.

<sup>a</sup> Voir Jorgenson et al. (1987), BLS (1993), Schwerdt et al. (2007), O'Mahony et al. (2009), ainsi que de récentes mesures de la qualité du travail réalisées en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

<sup>b</sup> Voir par exemple « Changes to National Accounts for Blue Book 2015: the deflation of investment in software », UK Office for National Statistics.

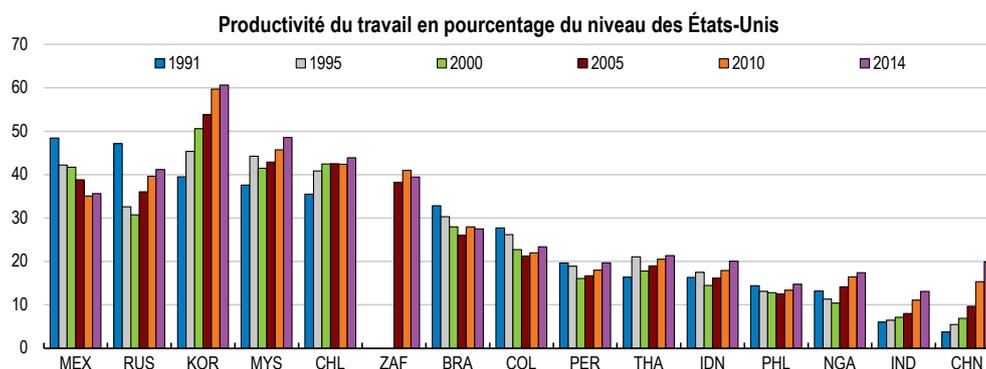
<sup>c</sup> Des efforts substantiels sont toutefois réalisés pour améliorer la situation, par exemple Eurostat et OCDE (2014).

<sup>d</sup> Brynjolfsson et McAfee (2014) ; *The Second Machine Age*, New York.

**1.1.2 Les pays émergents et en développement n'ont pas rattrapé suffisamment vite les pays de l'OCDE et connaissent également un ralentissement de la productivité.**

En dépit d'un certain rattrapage, les niveaux de la productivité du travail dans les pays émergents et en développement continuent d'être largement en dessous de ceux des pays avancés. Il y a une certaine convergence du niveau de productivité du travail dans les économies émergentes et en développement. Cette convergence, toutefois, est plus lente que prévu, et l'écart vis-à-vis des économies avancées demeure important, car les points de départ se situaient comparativement assez bas. À titre d'exemple, la productivité du travail en Chine, en Inde et en Indonésie a au moins doublé entre 1990 et 2015. Pourtant, en 2014, la productivité du travail en Chine et en Indonésie restait cinq fois inférieure à ce qu'elle était aux États-Unis, et en Inde, huit fois inférieure (graphique 1.3).

**Graphique 1.3. Dans de nombreuses économies émergentes, le rattrapage de productivité vis-à-vis des États-Unis est resté limité au cours des 25 dernières années**



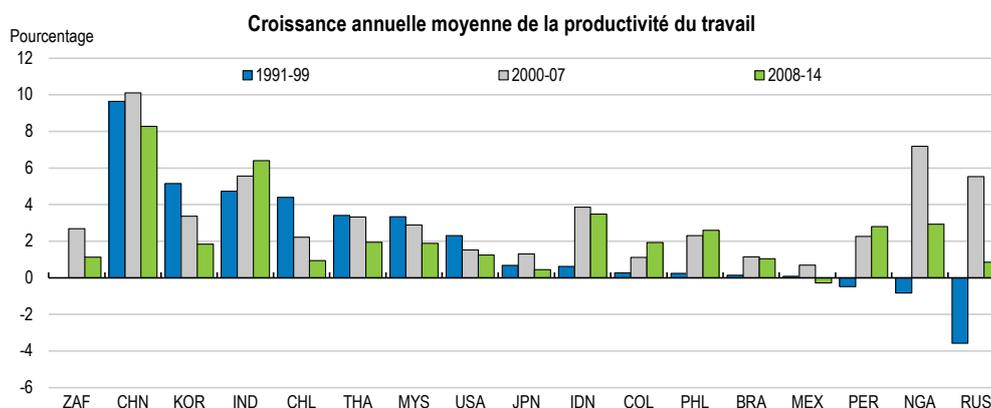
Notes : La productivité du travail est définie en fonction du PIB par salarié, sur la base des PPA de 2010.

Source : Calculs de l'OCDE d'après Banque mondiale et données ICMT de l'OIT.

De plus, des pays émergents connaissent depuis la crise un ralentissement de la productivité totale des facteurs. Selon des données récentes, il apparaît que de nombreuses économies en développement enregistrent un fléchissement de la croissance de la productivité du travail par rapport aux années 2000. Contrairement à la situation des économies avancées, ce ralentissement traduit pour une grande part un essoufflement de la PTF plutôt qu'un moindre renforcement de l'intensité capitalistique

(ex. : Chine, Malaisie et Thaïlande). Dans certains pays émergents et en développement, la croissance de la productivité est même devenue négative (ex. : Mexique, Chili, Viet Nam et Pérou). Dans ces pays également, le ralentissement est imputable à des facteurs à la fois conjoncturels, comme la fin du boom des matières premières, et structurels (**graphique 1.4**).

**Graphique 1.4. La croissance de la productivité du travail a ralenti dans de nombreuses économies de marché émergentes depuis la crise**



Source : Calculs de l'OCDE d'après Banque mondiale et données ICMT de l'OIT.

### ***1.1.3 Les effets de la mutation technologique rapide ne se sont pas encore pleinement diffusés sur la croissance de la productivité du travail.***

Le ralentissement de la croissance globale de la productivité du travail présente un aspect paradoxal. Ce ralentissement survient dans un contexte de mutation technologique continue. Historiquement, les périodes de progrès technologique rapide ont souvent apporté une nouvelle impulsion à la croissance de la productivité – même avec un décalage de plusieurs années ou décennies –. Cela a été le cas par exemple de la machine à vapeur et de l'électrification ou encore, plus récemment, des technologies numériques, qui ont eu une incidence sur la croissance de la productivité dans un éventail de secteurs utilisant les TIC dans les années 90.

Cela donne à penser que les effets de la mutation technologique rapide ne sont peut-être pas encore visibles dans les mesures de la productivité au niveau agrégé. Depuis la fin des années 50, où les « technologies de l'information » ont été inscrites pour la première fois comme catégorie à part entière dans les comptes nationaux des États-Unis, jusqu'au milieu des

années 2000, les progrès continus des microprocesseurs, de la puissance de traitement, et des algorithmes ont permis de *doubler* la puissance de calcul pas moins de 32 fois (c'est-à-dire un doublement tous les 18 mois ou à peu près, selon la « loi de Moore »). Cela a contribué à une baisse très rapide du prix des technologies informatiques, qui les a rendues abordables et de plus en plus applicables dans tous les secteurs de l'économie. Il en est résulté une montée en puissance de l'économie numérique qui n'a pas seulement conduit au développement de nouveaux biens et services, mais qui a également été à l'origine de plusieurs tendances innovantes. Pourtant, en dépit de tous ces effets, la croissance de la productivité du travail a ralenti. Cela implique soit que ces effets favorables ne se sont pas encore pleinement matérialisés, et qu'ils le feront donc à l'avenir, soit qu'ils sont compensés par des forces antagonistes. C'est peut-être donc un autre scénario qui se joue – les mesures globales de la productivité masquent des écarts importants entre les entreprises situées à la frontière de l'innovation et les autres.

## 1.2. Un mécanisme de diffusion enrayé

### ***1.2.1 L'accentuation de la divergence des gains de productivité entre les entreprises est un des facteurs sous-jacents au paradoxe de la lenteur de la croissance de la productivité globale du travail dans un contexte d'améliorations technologiques rapides.***

En arrière-plan du ralentissement de la productivité au niveau agrégé constaté depuis le début des années 2000, on a pu observer une divergence marquée entre les gains de productivité des entreprises situées à la frontière mondiale et ceux des autres entreprises. La croissance de la productivité des entreprises les plus productives à l'échelle mondiale – ensemble constitué d'entreprises de différents pays, présentant des profils d'avantages comparatifs différents et plus ou moins dotés en richesses naturelles (Andrews, Criscuolo et Gal, 2015) – est restée dynamique, s'établissant à un taux annuel moyen de 3.5 % dans le secteur manufacturier pendant les années 2000, alors qu'elle a fortement ralenti dans les autres entreprises, dont les gains de productivité n'ont été que de 0.5 % au cours de la même période (graphique 1.5)<sup>1</sup>. L'écart était même encore plus prononcé dans le secteur des services marchands, où la productivité du travail des entreprises

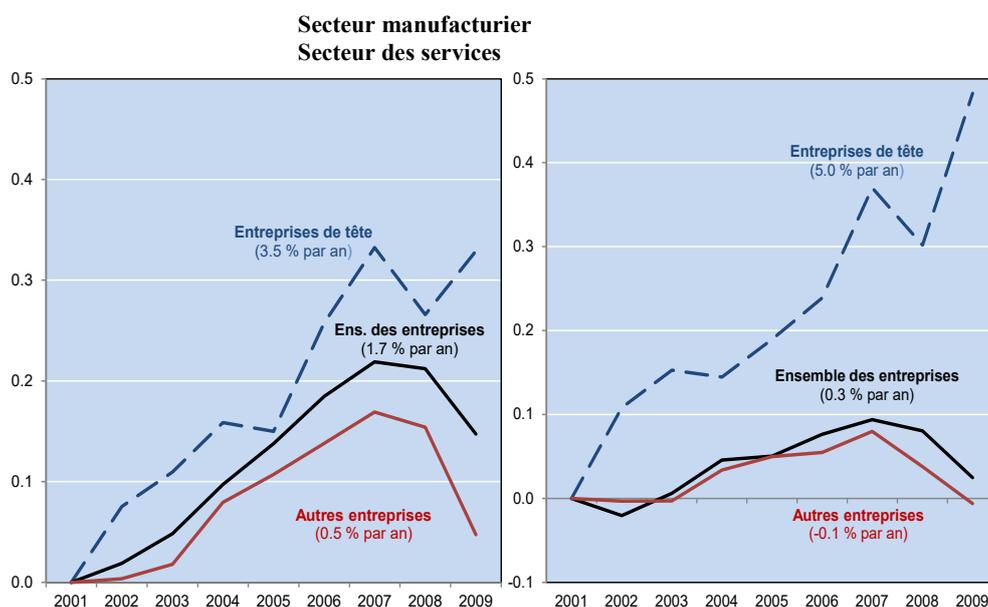
---

<sup>1</sup> Le graphique 1.5 s'appuie sur des données détaillées au niveau des entreprises qui ne sont disponibles que depuis la fin des années 90. Il est possible que l'écart de productivité ait existé avant la période représentée ici, cependant les données nécessaires pour vérifier cette hypothèse ne sont pas disponibles.

situées à la frontière a progressé à un rythme annuel de 5 %, alors que celle des autres entreprises ne progressait pas.

**Graphique 1.5. Une divergence marquée a pu être observée entre les entreprises à partir du début des années 2000**

Productivité du travail, indice de base 100 en 2001



*Notes* : La courbe relative aux « Entreprises de tête » correspond aux 100 entreprises les plus productives du monde dans chacun des secteurs correspondant au niveau à deux chiffres de la classification employée. La courbe relative aux « Autres entreprises » représente la moyenne de toutes les autres entreprises. Enfin, la courbe relative à l'« Ensemble des entreprises » correspond au secteur considéré dans son ensemble. Le taux de croissance annuel moyen de la productivité moyenne du travail (valeur ajoutée par travailleur) est indiqué entre parenthèses. Les grandes lignes de l'évolution dépeinte dans ce graphique restent les mêmes : *i*) lorsqu'on recourt à différentes mesures de la productivité (y compris à la productivité totale des facteurs (PTF) fondée sur le résidu de Solow tiré d'une fonction de production de valeur ajoutée intégrant le capital physique et l'emploi, en utilisant des parts relatives des facteurs uniformes au cours du temps et d'un pays à l'autre dans un souci de comparabilité) ; *ii*) lorsqu'on observe au fil du temps un groupe donné d'entreprises situées à la frontière ; et *iii*) lorsqu'on exclut les entreprises qui font partie d'un groupe multinational (siège ou filiales) au sein duquel des pratiques de transfert de bénéfices pourraient avoir une incidence.

*Source* : Andrews, Criscuolo et Gal (2015).

De nouvelles analyses fondées sur des microdonnées officielles – qui couvrent une période plus longue pour certains pays – mettent également en évidence une divergence des taux de croissance de la productivité entre les entreprises selon leur position dans la distribution des niveaux de productivité au sein des pays (graphique 1.6). Ces données – actuellement disponibles pour douze pays de l'OCDE – montrent que ces dernières années, l'écart de productivité entre la « frontière nationale »<sup>2</sup> et les entreprises les moins performantes<sup>3</sup> s'est accentué dans le secteur manufacturier d'un certain nombre de pays (Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Japon, Norvège et Suède). Cet écart, qui s'est sensiblement creusé dans la plupart des pays au début des années 2000, a encore augmenté dans certains d'entre eux pendant la crise. Hormis en Finlande et en Italie, il n'y a pas eu de rattrapage systématique des entreprises les moins performantes vers la frontière nationale au cours de la période considérée. Dans quelques pays, ces entreprises ont rattrapé l'« entreprise médiane » (dans le secteur manufacturier au Canada), tandis que dans d'autres, ce rattrapage a été interrompu par la crise financière (par exemple, au Chili et en France). Dans le secteur des services, les résultats sont globalement similaires, bien que pour des pays comme le Canada, le Chili, la France, l'Italie, le Japon et la Suède, l'écart se soit davantage creusé dans les services que dans le secteur manufacturier.

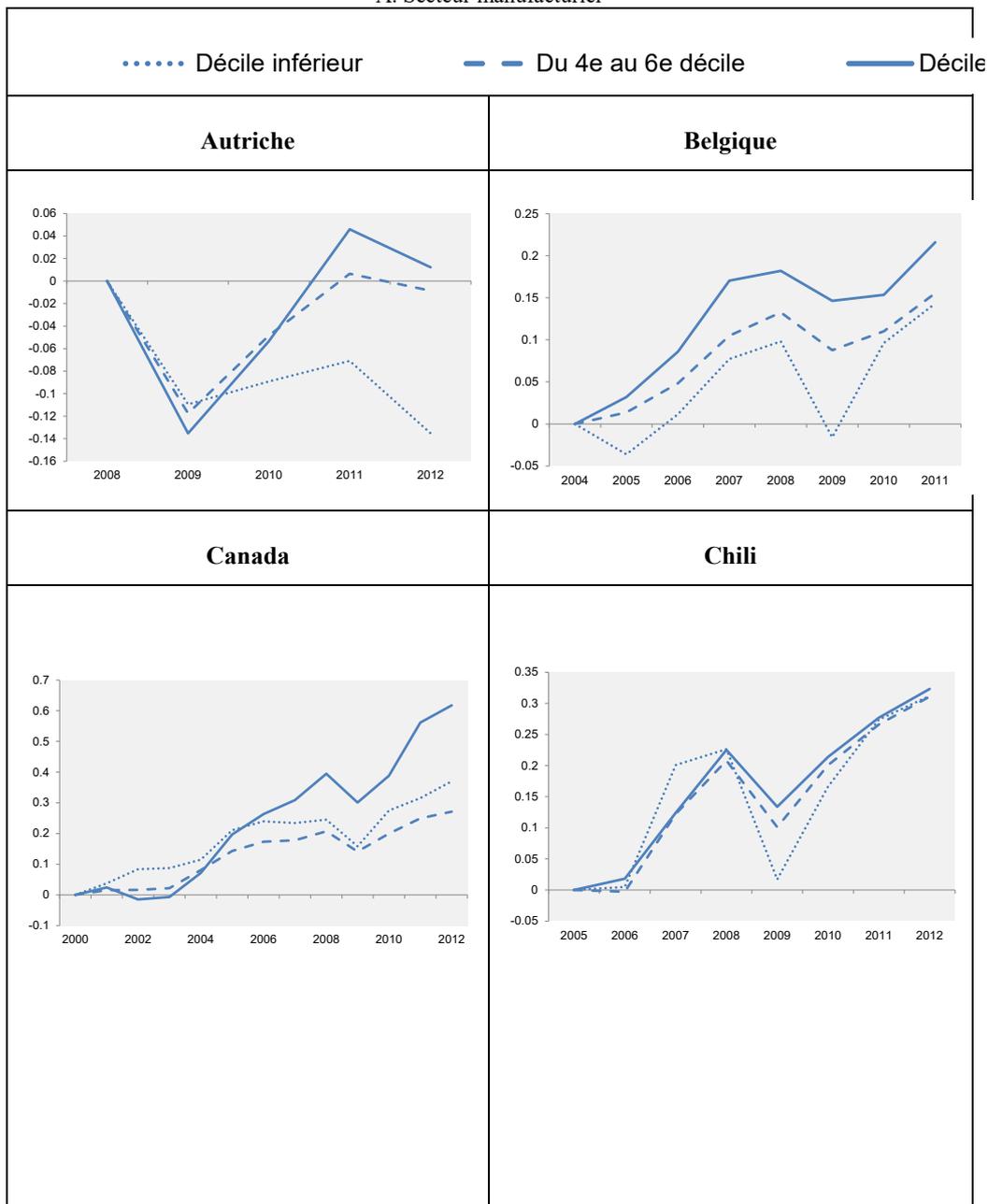
Malgré l'existence de tendances similaires, il importe de noter que les raisons qui sous-tendent les écarts de productivité varient d'un pays à l'autre. Au Canada, la divergence s'explique principalement par le décollage de la frontière de productivité au début des années 2000. En revanche, dans le cas du secteur manufacturier au Danemark ou des services au Danemark et en Suède, elle n'est pas tant liée à un « décollage » de la croissance de la productivité à la frontière, mais plutôt à un décrochage des entreprises à la traîne, qui s'écartent du reste de la distribution. Dans la majorité des cas, les deux phénomènes sont à l'œuvre, avec un décollage des entreprises les plus performantes et une aggravation de la situation en queue de peloton. Tel a été le cas dans le secteur manufacturier au Japon, en Norvège et en Suède, et dans les services en France et au Japon.

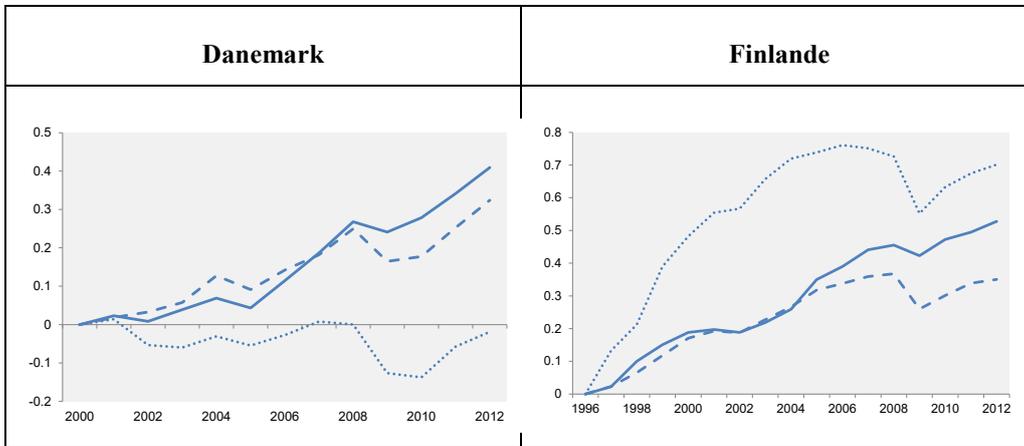
---

<sup>2</sup> À savoir les entreprises les plus performantes du pays (décile supérieur en termes de productivité du travail).

<sup>3</sup> À savoir le décile inférieur.

**Graphique 1.6. Une divergence grandissante des niveaux de productivité du travail dans de nombreux pays de l'OCDE**  
A. Secteur manufacturier



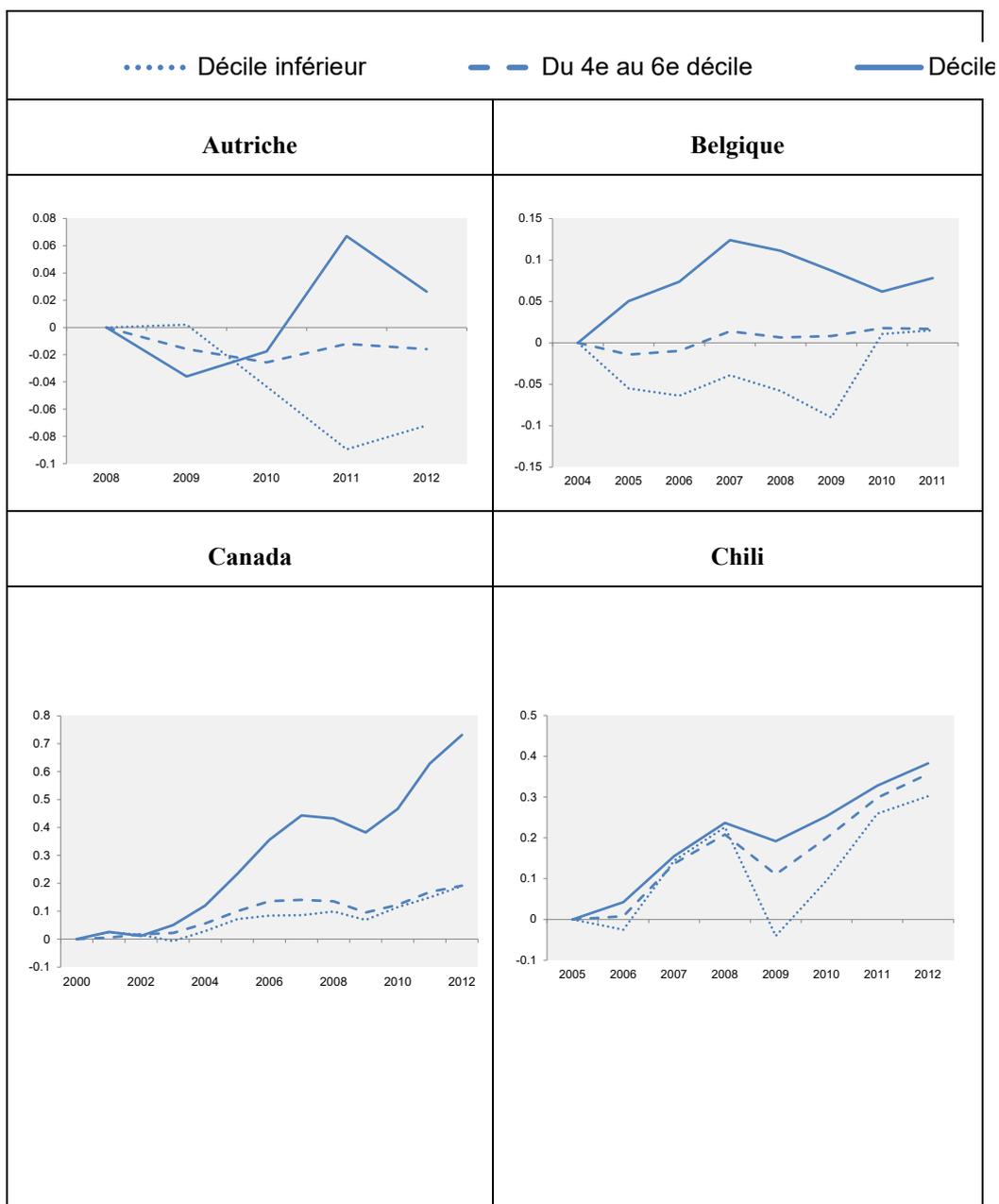


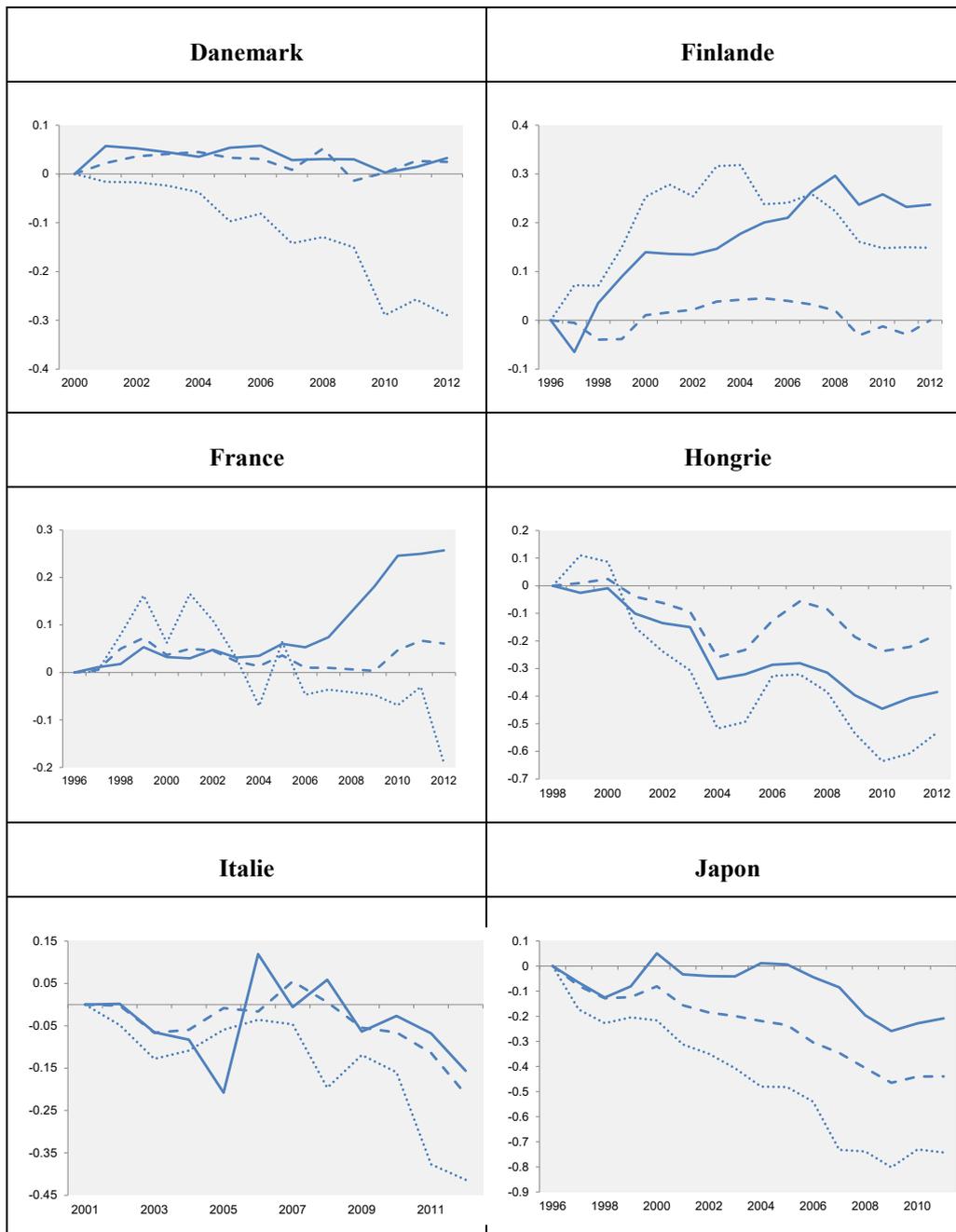
*Notes* : Ce graphique présente la moyenne non pondérée de la productivité réelle du travail (définie comme une réelle valeur ajoutée par employé) exprimée en USD de 2005 pour trois groupes d'entreprises : décile inférieur, regroupement du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> décile, et décile supérieur de la distribution de la productivité du travail pour chaque année considérée. Ces valeurs sont ramenées à zéro pour les dates suivantes : 1996 pour la Finlande, la France, le Japon et la Norvège, 1998 pour la Hongrie, 2000 pour le Canada et le Danemark, 2001 pour l'Italie, 2002 pour la Suède, 2004 pour la Belgique, 2005 pour le Chili et 2008 pour l'Autriche. Les données relatives au Japon ne recouvrent que les entreprises de plus de 50 salariés.

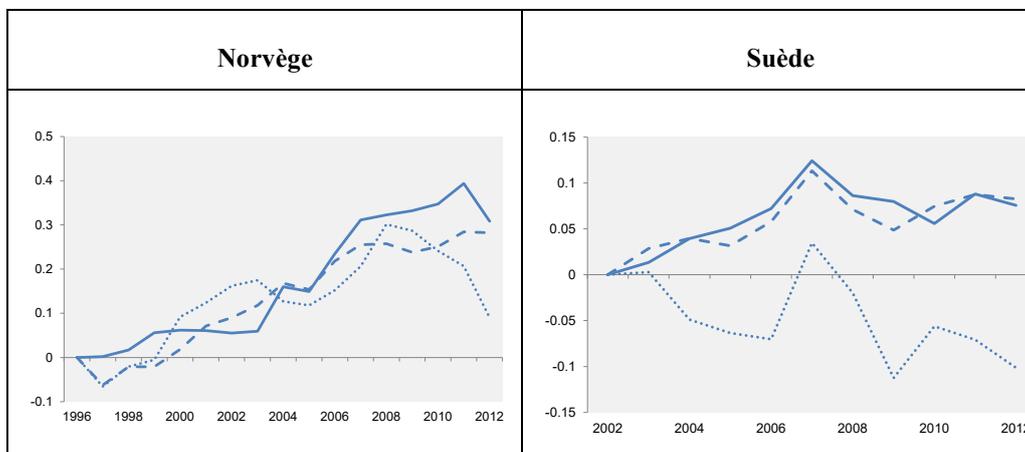
*Source* : Données tirées du projet MULTIPROD de l'OCDE, résultats préliminaires, avril 2016, voir pour plus de détails : [www.oecd.org/fr/sti/ind/multiprod.htm](http://www.oecd.org/fr/sti/ind/multiprod.htm) et Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo (2016).

*Avertissement* : les estimations reposent sur des données micro-agrégées et peuvent différer des statistiques nationales officielles.

B. Services non financiers







*Notes* : Ce graphique présente la moyenne non pondérée de la productivité réelle du travail (définie comme une réelle valeur ajoutée par employé) exprimée en USD de 2005 pour trois groupes d'entreprises : décile inférieur, regroupement du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> décile, et décile supérieur de la distribution de la productivité du travail pour chaque année considérée. Ces valeurs sont ramenées à leur valeur initiale aux dates suivantes : 1996 pour la Finlande, la France, le Japon et la Norvège, 1998 pour la Hongrie, 2000 pour le Canada et le Danemark, 2001 pour l'Italie, 2002 pour la Suède, 2004 pour la Belgique, 2005 pour le Chili et 2008 pour l'Autriche. Les données relatives au Japon ne recouvrent que les entreprises de plus de 50 salariés.

*Source* : Données tirées du projet MULTIPROD de l'OCDE, résultats préliminaires, avril 2016, voir pour plus de détails : <http://www.oecd.org/sti/ind/multiprod.htm> et Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo (2016).

Avertissement : les estimations reposent sur des données micro-agrégées et peuvent différer des statistiques nationales officielles.

### ***1.2.2 Cette divergence accrue entre les entreprises se prête à plusieurs interprétations.***

Cette dispersion grandissante des taux de croissance de la productivité peut être interprétée de différentes façons, l'une des hypothèses plausibles mettant en avant un possible enrayement du mécanisme de diffusion. Selon l'une des explications possibles, la principale cause du ralentissement de la productivité n'est pas tant un fléchissement du rythme de l'innovation dans les entreprises les plus avancées au niveau mondial qu'un fléchissement du rythme auquel les innovations se propagent dans l'ensemble de l'économie :

un enrayement du mécanisme de diffusion (Andrews, Criscuolo et Gal, 2015)<sup>4</sup>.

Le rythme de l'innovation et les gains de productivité à la frontière semblent être restés élevés. Les entreprises situées à la frontière de productivité mondiale sont généralement de plus grande taille, plus rentables et plus susceptibles de déposer des brevets que les autres entreprises. En outre, elles sont en moyenne plus jeunes que les autres entreprises. Ce sont aussi généralement des « entreprises mondiales », au sens où elles exercent leurs activités dans différents pays (et souvent dans le cadre d'un groupe d'entreprises multinationales) et sont interconnectées avec des fournisseurs/clients de différents pays le long de chaînes de valeur mondiales (CVM). Elles sont en conséquence mieux placées que les autres entreprises pour améliorer leur productivité, en utilisant leur capacité d'innover, ce qui exige de plus en plus non seulement des investissements dans la recherche-développement (R-D) et dans les technologies de pointe, mais aussi une association des trois dimensions du capital (humain, organisationnel et technologique) dans le cadre des processus de production tout au long des CVM. Les entreprises situées à la frontière peuvent en outre être mieux à même d'exploiter le potentiel de la numérisation pour diffuser et reproduire rapidement des idées, des technologies et des modèles économiques d'avant-garde.

Les stratégies d'entreprise contribuent également de manière importante à la réalisation de gains de productivité élevés. Des analyses récentes portant sur des données financières relatives à 11 000 grandes entreprises mondiales montrent que l'on peut distinguer deux groupes d'entreprises à haut niveau de productivité : les entreprises en place, caractérisées par un taux de croissance de la productivité élevé mais en décélération, et celles qui présentent un niveau de productivité élevé et en rapide augmentation. Trois aspects des stratégies des entreprises dont la croissance de la productivité est rapide semblent jouer un rôle clé : i) une augmentation des dépenses de R-D ; ii) une préférence pour le financement sur fonds propres, contrastant avec la préférence des entreprises à la productivité déclinante pour les financements par emprunt<sup>5</sup> ; et iii) des activités antérieures importantes en matière de fusions et d'acquisitions.

---

<sup>4</sup> Andrews, Criscuolo et Gal (2015) montrent que différentes questions de mesure n'affectent en rien la robustesse de ces conclusions.

<sup>5</sup> Les entreprises en position de faiblesse peuvent être amenées à emprunter de manière excessive pour livrer concurrence à des entreprises plus florissantes, pour procéder à des opérations de fusion et d'acquisition, pour rémunérer leurs actionnaires ou pour se prémunir contre une prise de contrôle ; or, cela entame

Par ailleurs, il est possible que la capacité des autres entreprises à apprendre des entreprises situées à la frontière ait diminué. L'écart de productivité grandissant entre les entreprises situées à la frontière mondiale et les autres observé depuis le début du siècle laisse à penser que les entreprises éloignées de la frontière éprouvent davantage de difficultés à apprendre des premières. Cette hypothèse est étayée par : i) des données à plus long terme sur les taux de pénétration des nouvelles technologies (voir par exemple Comin et Mestieri, 2013) ; ii) l'existence possible d'une dynamique du « tout au gagnant » (Gabaix et Landier, 2008) ; et iii) l'importance croissante du savoir tacite.

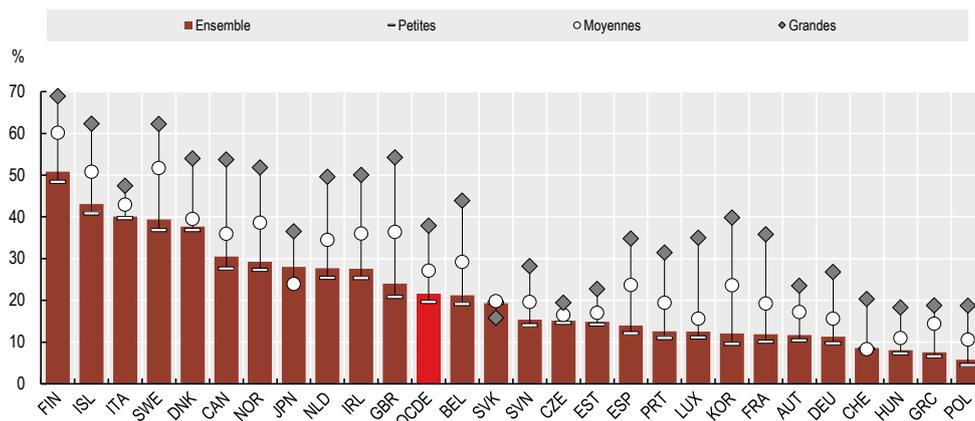
De nombreuses entreprises ne sont pas parvenues à adopter avec succès les nouvelles technologies et les meilleures pratiques. Le principal obstacle au renforcement de la croissance de la productivité ne réside pas dans l'indisponibilité de technologies de pointe, mais plutôt dans le fait qu'un grand nombre d'entreprises ne parviennent pas à se les approprier avec succès. De nombreux facteurs pourraient expliquer cela, notamment les difficultés d'accès aux financements ou aux compétences, qui peuvent empêcher les petites entreprises de procéder aux investissements nécessaires et d'en retirer un niveau de performance accrue. En outre, comme exposé plus en détail ci-après, les difficultés des petites entreprises et/ou des entreprises purement nationales à tirer parti des progrès technologiques sont souvent liées à des dimensions l'action publique, qu'il s'agisse de la concurrence sur les marchés des produits, des politiques du marché du travail, ou encore des structures financières. Un autre facteur aggravant réside probablement dans la difficulté de reproduire les changements et les investissements complémentaires sur lesquels reposent la réussite des entreprises situées à la frontière, tels que les investissements dans les compétences nécessaires, les pratiques organisationnelles, les innovations de procédé et l'encadrement. Ainsi, de nouvelles données de l'OCDE montrent que, contrairement à certaines idées reçues, le taux d'utilisation des services d'informatique en nuage (*cloud computing*) reste très faible parmi les petites entreprises, alors que celles-ci peuvent bénéficier de manière disproportionnée de cette technologie (**graphique 1.7**).

---

leur capacité d'adopter une perspective à plus long terme, car ces entreprises doivent assurer le service de leur dette et sont contraintes de se livrer à des activités génératrices de trésorerie à court terme.

### Graphique 1.7. Le taux d'utilisation des services de l'informatique en nuage est relativement faible parmi les petites entreprises

Taux d'utilisation des services d'informatique en nuage en fonction de la taille des entreprises, en 2014, en pourcentage des entreprises de chaque classe de taille (mesurée par les effectifs)



Sources : OCDE, Base de données sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) ; Eurostat, Statistiques sur la société de l'information (base de données), juillet 2015. Voir la publication Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/888933274459>.

Une autre explication de la divergence des niveaux de productivité repose sur l'augmentation des rentes des entreprises situées à la frontière mondiale, qui se traduit par une hausse de la productivité mesurée à l'échelle des entreprises<sup>6</sup>. L'importance grandissante du capital intellectuel dans l'investissement productif total (Andrews et de Serres, 2012 ; OCDE, 2013a, 2015b) peut avoir dans une certaine mesure favorisé une concentration des marchés, et ainsi parfois contribué à l'apparition de comportements de recherche de rente. Le caractère non-rival de la connaissance signifie que les coûts assumés initialement pour concrétiser des idées nouvelles – généralement via la R-D – n'ont pas à être assumés de nouveau lorsque ces connaissances sont combinées à d'autres ressources

<sup>6</sup> Le calcul de la croissance de la productivité à l'échelle des entreprises utilise des indices de prix sectoriels. Les divergences entre les niveaux de productivité mesurés à l'échelle des entreprises peuvent témoigner d'écarts réels de productivité ou refléter des différences de niveaux de prix qui s'expliquent par l'existence de rentes sur les marchés. Les données disponibles ne permettent pas de distinguer avec certitude le poids relatif de chacune de ces deux composantes.

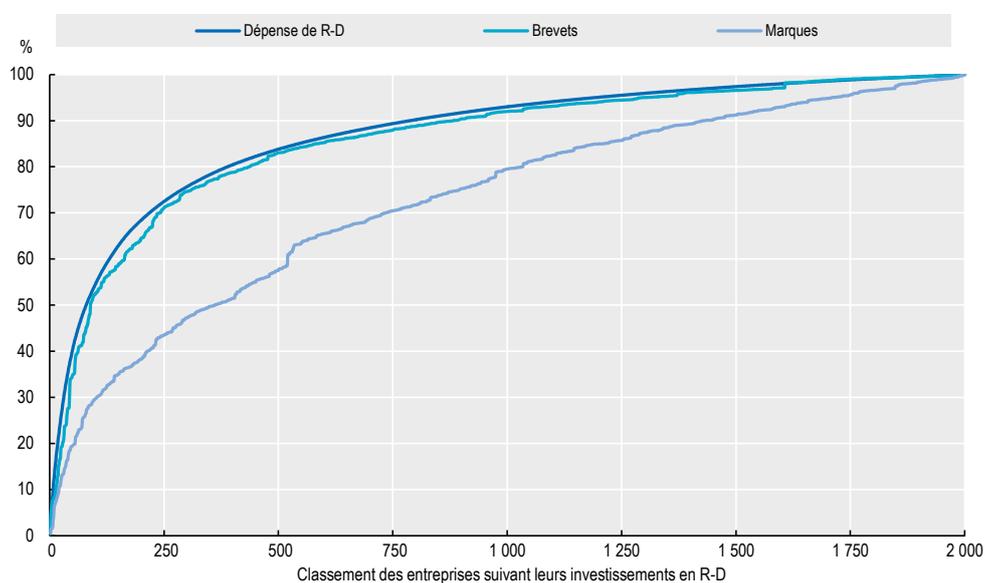
pour produire des biens ou des services. Il en résulte des rendements d'échelle toujours plus grands.

Plusieurs configurations de facteurs structurels peuvent favoriser l'apparition de rentes pour les entreprises situées à la frontière mondiale. Tout d'abord, la recherche de rente peut être accentuée par des externalités de réseau (à savoir, les avantages tirés de l'utilisation d'un réseau augmentent à proportion du nombre de ses utilisateurs élevé au carré), caractéristiques qui sont particulièrement courantes dans certains secteurs, comme ceux faisant appel à des plateformes numériques. Ce processus peut se traduire par une concentration croissante sur certains marchés, et contribuer à y alimenter une dynamique du « tout au gagnant ». Une telle dynamique peut ne pas déboucher sur une augmentation des rentes, si la situation de domination du marché qui en résulte est temporaire, et si ces rentes sont remises en cause par la concurrence, notamment venant d'autres plateformes et de nouveaux modèles économiques (OCDE, 2013a). Cela étant, conjuguée à un manque de concurrence, une dynamique du « tout au gagnant » peut déboucher sur un renforcement des comportements de recherche de rente, ce qui avantagerait certaines entreprises par rapport à d'autres. Elle pourrait également se traduire par un accroissement de la part du capital dans le revenu des facteurs de l'économie considérée, à moins que ces rentes ne soient aussi partagées avec les travailleurs sous forme de hausses de salaires. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour déterminer empiriquement si les rentes augmentent sur certains marchés, et comment elles sont réparties entre les investisseurs et les travailleurs. En tout état de cause, la plus grande attention doit être accordée à l'action des pouvoirs publics en matière de concurrence et d'innovation.

Les politiques publiques qui favorisent les entreprises en place peuvent renforcer les processus de concentration des marchés et de recherche de rente. Les phénomènes de concentration des marchés et de recherche de rente résultant de l'interaction entre les technologies numériques, le savoir tacite et la mondialisation peuvent être renforcés par des politiques favorisant les entreprises en place et ralentissant le développement de leurs concurrentes. À titre d'exemple, les droits de propriété intellectuelle revêtent une importance indéniable dans une économie de plus en plus fondée sur la connaissance, mais leur application peut conduire à une concentration excessive, à moins qu'elle soit assortie de politiques de renforcement de la concurrence (OCDE, 2013b). De même, des crédits d'impôt en faveur de la R-D mal conçus peuvent empêcher les concurrentes des entreprises en place de les affronter dans des conditions équitables sur les marchés existants et sur ceux qui se font jour. Certains éléments attestent par ailleurs une certaine décélération de la dynamique des entreprises ; l'âge moyen des entreprises situées à la frontière mondiale augmente depuis 2001, ce qui pourrait

correspondre à un ralentissement des entrées dans cette catégorie d'entreprises. Des travaux récents de l'OCDE montrent également que les activités de R-D et d'invention sont fortement concentrées. Ainsi, selon ces travaux, les 5 centiles supérieurs de la distribution des 2000 entreprises mondiales qui investissent le plus dans la recherche-développement représentent 55 % des dépenses globales de R-D de ce groupe, 53 % de ses brevets et 30 % de ses marques (graphique 1.8).

**Graphique 1.8. Parts cumulées des dépenses de R-D et du portefeuille de propriété intellectuelle des 2000 premières entreprises mondiales en matière de R-D, en 2012**



Source : OCDE, STI Microdata Lab : base de données sur la propriété intellectuelle, <http://oe.cd/ipstats>, juin 2015.

Une troisième explication complémentaire de la divergence grandissante des taux de croissance de la productivité est liée aux entreprises les plus à la traîne. Comme le montre le graphique 1.6, dans plusieurs pays, comme le Danemark et la Norvège, l'entreprise médiane (correspondant au 50<sup>e</sup> centile) n'a pas connu une croissance de la productivité sensiblement inférieure à celle enregistrée par les entreprises les plus productives (90<sup>e</sup> centile). En fait, ce sont les entreprises les plus mal classées (10<sup>e</sup> centile) dans certains pays qui affichent une croissance de la productivité fortement négative, ce qui tire vers le bas le niveau global. Alors qu'un niveau de productivité faible ne

dénote pas systématiquement un problème, puisqu'il peut correspondre à la performance d'entreprises créées depuis peu et supportant des coûts de démarrage importants, sa persistance laisse en revanche entrevoir une défaillance du processus de sélection sur le marché (Andrews et Criscuolo, 2013), en particulier lorsque des entreprises aux performances insuffisantes subsistent, au lieu de disparaître. L'importance relative, pour la croissance de la productivité globale, des deux facteurs que sont l'insuffisante diffusion de l'innovation depuis la frontière d'une part, et les défaillances du processus de sélection parmi les entreprises les moins performantes, d'autre part, demeure une question ouverte qui appelle des travaux complémentaires.

### ***1.2.3 Le renforcement de la croissance de la productivité est limité par des obstacles majeurs.***

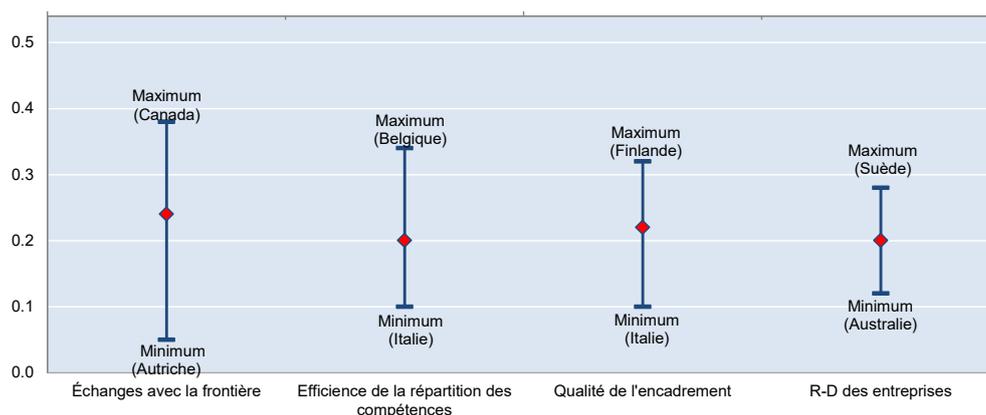
Les gains de productivité futurs bénéficieront d'une relance du mécanisme de diffusion. Le creusement de l'écart entre les entreprises ayant une forte productivité et les autres soulève des questions essentielles sur les obstacles qui empêchent toutes les entreprises d'adopter avec succès les innovations qui sont reconnues et reproductibles. La croissance future bénéficiera d'une mobilisation des vecteurs de diffusion des connaissances. Ce point est particulièrement crucial dans le secteur des services, qui représente une part grandissante des activités économiques, et en particulier pour la logistique, la finance, les services aux entreprises et les communications, dont les entreprises ont besoin pour affronter la concurrence sur le marché mondial. Les analyses de l'OCDE ont permis d'identifier cinq facteurs essentiels déterminant le processus de diffusion : i) les connexions mondiales fondées sur les échanges, l'investissement direct étranger (IDE), la participation aux CVM et la mobilité internationale des travailleurs qualifiés ; ii) les connexions et les échanges de connaissances au sein des économies nationales, tels que les interactions entre les établissements scientifiques et d'enseignement supérieur et les entreprises ; iii) les possibilités d'expérimentation qui s'offrent aux entreprises – notamment aux entrants – en matière de nouvelles technologies et de nouveaux modèles économiques ; iv) les investissements synergiques dans la R-D, les compétences, le savoir-faire organisationnel (autrement dit les capacités managériales) et un redéploiement efficace des ressources rares liées à d'autres formes de capital intellectuel.

Il existe des différences marquées entre pays de l'OCDE en ce qui concerne les facteurs structurels qui déterminent le processus de diffusion. Le graphique 1.9 présente des estimations de la diffusion dans les économies des retombées positives d'une accélération de 2 points de pourcentage de la croissance de la productivité à la frontière mondiale – peu ou prou

équivalente à celle observée aux États-Unis au cours du boom des technologies de l'information et de la communication (TIC) observé à la fin des années 90 – en fonction de différents facteurs structurels. Ainsi, les pays ayant des relations commerciales très intenses avec l'économie située à la frontière (le Canada, par exemple) enregistrent un gain de 0.35 point de pourcentage de croissance de leur productivité par an, par rapport aux pays ayant des relations commerciales plus limitées avec l'économie située à la frontière (comme l'Autriche). Un renforcement de l'efficacité de la répartition des compétences – notamment une réduction des phénomènes de surcompétence dans l'économie considérée –, de l'investissement des entreprises dans la R-D et de la qualité de l'encadrement a des effets similaires sur le processus de diffusion, et ces gains sont économiquement significatifs, notamment dans la mesure où la croissance moyenne de la productivité multifactorielle (PMF) n'a été que de ½ pour cent par an au cours de la période considérée.

### Graphique 1.9. Différents facteurs structurels déterminent la diffusion des gains de productivité à partir de la frontière mondiale dans les pays de l'OCDE

Estimation des effets d'entraînement (en % par an) liés à une augmentation de 2 points de pourcentage de la croissance de la PMF à la frontière mondiale



*Notes* : Le graphique montre que la sensibilité de la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) aux variations de la croissance de l'économie située à la frontière diffère suivant le niveau des variables représentatives de l'action publique retenues. Le losange représente l'estimation des effets d'entraînement liés à une augmentation de 2 points de pourcentage de la croissance de la PMF à la frontière aux alentours du niveau moyen de la variable considérée. La mention « Minimum » (Maximum) indique le pays caractérisé par la valeur la plus faible (la plus élevée) pour l'indicateur structurel considéré au cours d'une année de référence.

*Source* : Saia, A., D. Andrews, et S. Abrizio (2015), « Productivity Spillovers from the Global Frontier and Public Policy Industry-Level Evidence », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1238, Éditions OCDE, Paris.

Les obstacles à la sortie du marché et les problèmes de mésappariement des compétences contribuent de manière importante à piéger des ressources précieuses dans des activités peu productives. La coexistence d'entreprises aux résultats insuffisants et d'autres aux performances exceptionnelles pourrait résulter de divers facteurs, mais les obstacles à la sortie du marché et les problèmes de mésappariement des compétences jouent clairement un rôle. Le coût d'opportunité de ces obstacles et problèmes de mésappariement peut être considérable, dans la mesure où – au moins dans une perspective de court à moyen terme – les activités d'innovation des entreprises reposent sur un ensemble fixe de ressources rares pour lesquelles elles sont en concurrence, en particulier la main-d'œuvre qualifiée. Par conséquent, lorsque des ressources sont piégées dans des entreprises

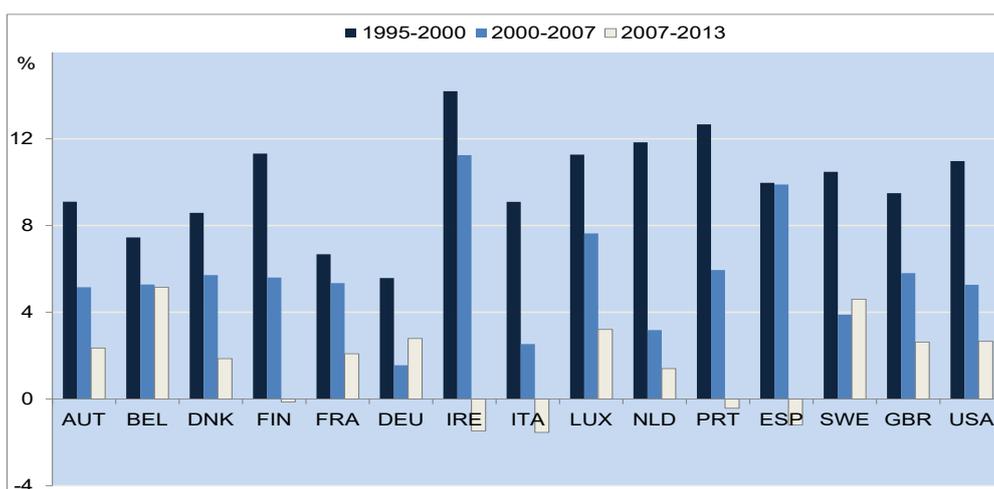
relativement petites et peu productives cela peut limiter les perspectives de croissance d'entreprises plus innovantes (Acemoglu et al., 2013).

De même, les situations de mésappariement des compétences peuvent être préjudiciables à la productivité globale, car elles pèsent sur le développement des entreprises les plus productives. Ces frictions peuvent expliquer pourquoi les entreprises situées à la frontière nationale ont une taille insuffisante dans certaines économies, ce qui réduit fortement leur impact global (OCDE, 2015b). La probabilité qu'il y ait un mésappariement des compétences est liée à de nombreuses conditions déjà mentionnées – comme la concurrence sur les marchés des produits et les politiques du marché du travail – qui affectent la possibilité, pour les travailleurs, de quitter un emploi pour en accepter un autre. La mobilité des travailleurs vers des postes qui leur sont plus adaptés est en outre amoindrie par le coût élevé des transports et du logement.

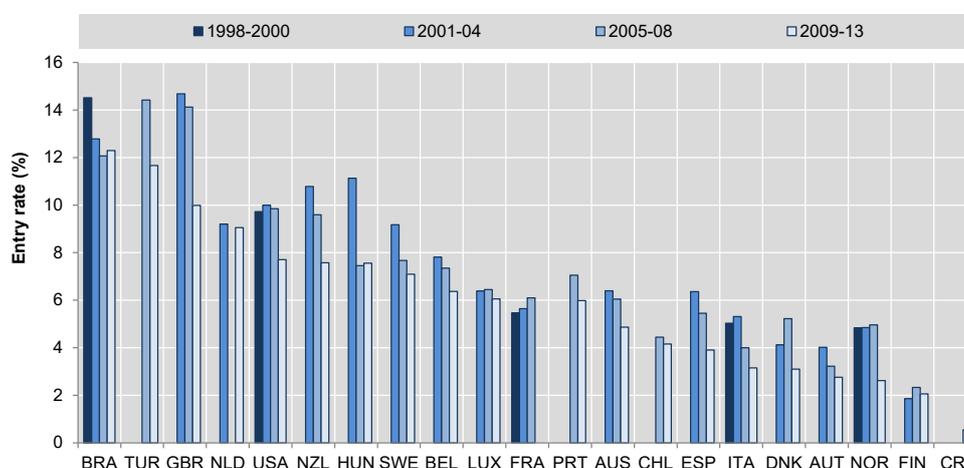
De manière plus générale, la croissance de la productivité bénéficierait d'une réallocation continue des ressources dans l'économie. La perte de dynamisme des entreprises par rapport au début des années 2000 peut être due à la fois à un ralentissement du processus de diffusion et à une baisse de dynamisme à la frontière. La perte de dynamisme des entreprises observée depuis le début des années 2000 (Criscuolo et al., 2014) transparaît notamment dans un ralentissement de l'accumulation de capital intellectuel, qui constitue généralement le fondement des innovations et de leur adoption ultérieure, et dans un recul des créations d'entreprises, qui sont une source essentielle d'innovations et poussent les entreprises en place à innover (graphique 1.10). Ce déclin laisse donc craindre un fléchissement structurel de la croissance de la productivité, et pourrait augurer un éventuel ralentissement des arrivées d'innovations de rupture. Il est difficile de trouver une explication satisfaisante à ces évolutions. Un facteur important pourrait résider dans la survivance de vieilles entreprises, de taille réduite, qui présentent une productivité très faible. Aux attermolements coûteux et à la lenteur de la sortie du marché des entreprises peu performantes, qui bénéficient parfois de garanties publiques, s'ajoute l'inertie d'établissements financiers qui répugnent à passer par pertes et profits leurs prêts improductifs : l'environnement est alors particulièrement défavorable à la croissance de la productivité.

**Graphique 1.10. Le ralentissement de la croissance de la PTF avant la crise a coïncidé avec un moindre dynamisme des entreprises**

A. Investissement dans le capital intellectuel, croissance annuelle moyenne



B. Contribution des entreprises entrantes, par pays, durant différentes périodes.



Notes : La partie A présente la croissance annuelle moyenne de l'investissement nominal dans le capital intellectuel pendant chacune des périodes considérées. La partie B présente les taux d'entrée des entreprises (définis comme la proportion d'entreprises entrantes qui ont accru leurs effectifs sur l'ensemble des entreprises dont les effectifs ont augmenté). Les données sont des moyennes pour les périodes 1998-2000 ; 2001-04 ; 2005-08 et 2009-13, en fonction de la disponibilité des données. Les secteurs couverts sont : le secteur manufacturier, la construction et le secteur des services non financiers. La première année pour laquelle des données sont disponibles dans une base de données validée diffère selon les pays : 1998 pour le Brésil ; 1999 pour les États-Unis, la France et la Norvège ;

2000 pour l'Italie ; 2001 pour l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas ; 2002 pour la Belgique, la Finlande, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande et la Suède ; 2003 pour l'Australie et le Royaume-Uni ; 2004 pour l'Espagne ; 2006 pour le Chili ; 2007 pour le Portugal et la Turquie ; 2010 pour le Costa Rica. La dernière année pour laquelle des données sont disponibles dans une base de données validée est la suivante : 2013 pour l'Espagne, les États-Unis et la Turquie ; 2012 pour l'Autriche, l'Australie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède ; 2011 pour la Belgique, la Finlande, la Hongrie et la Nouvelle-Zélande ; 2010 pour l'Italie et le Royaume-Uni ; 2009 pour la Norvège ; 2007 pour la France. La période 2005-08 a été exclue pour les Pays-Bas, en raison d'une refonte du registre du commerce en 2006. Les données relatives au Chili sont provisoires. En raison de différences méthodologiques, les données peuvent différer des statistiques officiellement publiées par les pays concernant les taux de création d'entreprises (définis comme la proportion d'entreprises de moins de 2 ans sur l'ensemble des entreprises) calculés en moyenne sur des périodes de trois ans pour le secteur manufacturier, la construction et le secteur des services non financiers. Les données couvrent la période 2001-10 pour AUT, BRA, ITA, LUX, NOR, ESP et SWE ; 2001-09 pour JPN et NZL ; 2001-07 pour FRA ; et 2006-2011 pour PRT. En raison de différences méthodologiques, les données peuvent différer des statistiques officiellement publiées par les pays. Pour le Japon, les données sont fournies au niveau des établissements. Canada. Les données pour le Canada ne portent que sur les variations organiques de l'emploi, hors activité de fusion et d'acquisition.

*Sources* : Partie A : Corrado et al. (2013) ; Partie B : Base de données de l'OCDE sur la dynamique de l'emploi au niveau de l'entreprise, version 2 (DynEmp v.2). Les données relatives à certains pays sont encore des données provisoires.

### 1.3. Une divergence grandissante entre les régions les plus et les moins productives d'un même pays

#### *1.3.1 Le creusement de l'écart de croissance de la productivité entre les régions situées à la frontière de productivité et les régions à la traîne a peut-être contribué au ralentissement de la productivité du travail.*

Entre 1995 et 2013, les disparités observées en matière de productivité entre les régions d'un même pays se sont également accentuées. De 1995 à 2013, la productivité du travail (mesurée par le PIB par travailleur<sup>7</sup>) a augmenté en moyenne de 1.6 % pour les régions situées à la frontière, alors qu'elle n'a progressé que de 1.3 % par an dans la majorité des régions (les 75 % présentant une productivité plus faible) ainsi que dans les régions à la traîne (les 10 % présentant la productivité la plus faible). Ce différentiel de croissance, cumulé sur la période considérée, entraîne un creusement de l'écart entre les régions qui se situent à la frontière et celles qui en sont le

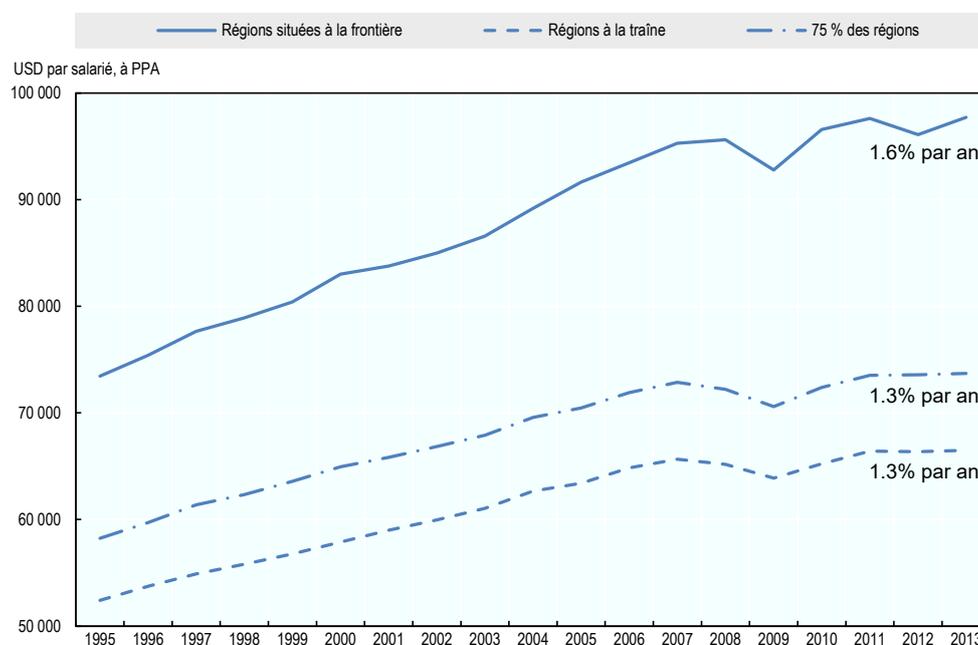
<sup>7</sup>

Il s'agit de la meilleure mesure de la productivité du travail disponible au niveau régional, qui est cependant affectée par l'absence de déflateurs des prix pertinents à l'échelon régional. L'OCDE vient de lancer un nouveau projet consacré à la mesure des différences de prix au niveau régional.

plus éloignées qui est d'environ 50 % – l'écart de PIB par travailleur étant passé de 21 000 à 31 000 USD à parité de pouvoir d'achat (PPA) (graphique 1.11). Ces divergences entre régions se sont dans une large mesure stabilisées après la crise, mais cela tient principalement à un ralentissement dans les régions les plus avancées, plutôt qu'à un rattrapage de la part des régions à la traîne.

**Graphique 1.11. L'écart entre les régions à la frontière et celles qui sont à la traîne s'était creusé avant même que la crise n'éclate**

Niveau moyen du PIB régional par travailleur des régions correspondant respectivement au décile supérieur (régions situées à la frontière), aux 75 % inférieurs, et au décile inférieur (régions à la traîne), régions TL2

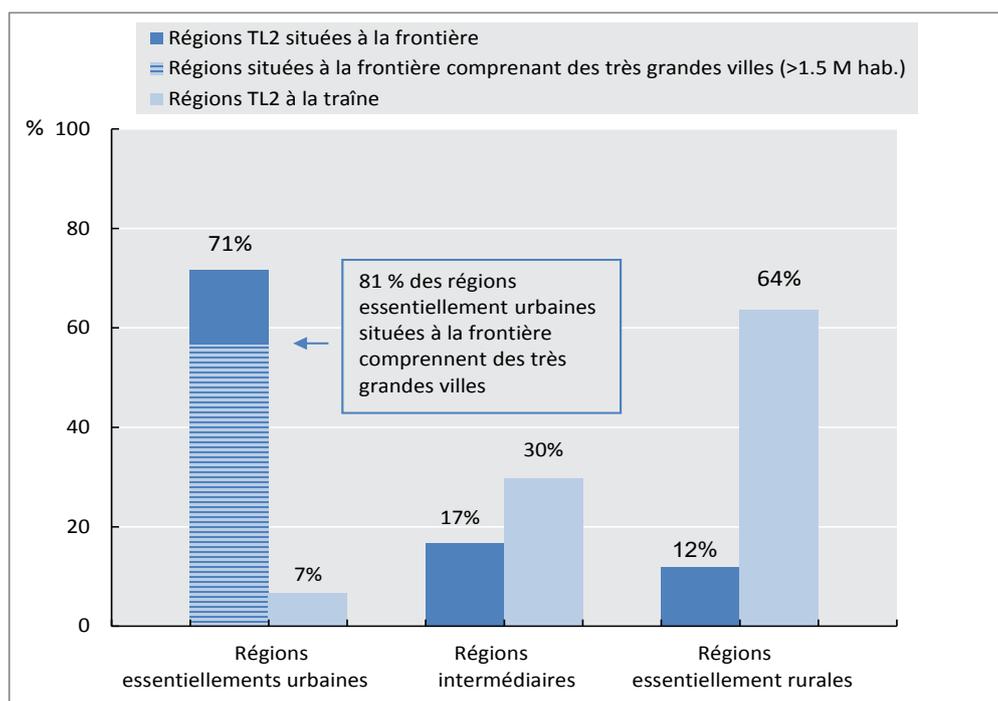


*Note* : Moyennes du décile supérieur et du décile inférieur de la distribution des régions de niveau territorial 2 (TL2), sélectionnées pour chaque année. Le décile supérieur et le décile inférieur regroupent l'ensemble des régions ayant les niveaux les plus élevés et les plus faibles, respectivement, de produit intérieur brut (PIB) par travailleur et représentant 10 % de l'emploi national. Les régions correspondant aux 75 % inférieurs représentent 75 % de l'emploi national. Faute de données régionales disponibles pour la période considérée, ces moyennes ne correspondent qu'à 20 pays.

*Source* : Calculs fondés sur la base de données régionales de l'OCDE.

Les régions situées à la frontière sont essentiellement urbaines, alors que les régions à la traîne sont essentiellement rurales. Les régions situées à la frontière sont en majorité des régions essentiellement urbaines, en particulier des régions comprenant de très grandes villes (graphique 1.12). À l'inverse, les deux tiers des régions à la traîne sont essentiellement rurales. Les écarts marqués et persistants entre les régions situées à la frontière et les régions à la traîne résultent dans une large mesure de forces d'agglomération qui tirent la productivité vers le haut dans les régions comprenant des grandes villes. De plus, l'importance croissante du savoir tacite comme facteur de croissance de la productivité à la frontière a pu entraîner un creusement des écarts entre régions urbaines et rurales, dans la mesure où ce savoir tacite se prête moins bien à la diffusion parmi les entreprises que d'autres vecteurs d'amélioration de la productivité.

**Graphique 1.12. Les régions situées à la frontière sont essentiellement urbaines, alors que les régions à la traîne sont essentiellement rurales**



*Notes :* Ventilation de chaque catégorie entre régions situées à la frontière et régions à la traîne sur la période 2003-13. La typologie des régions de niveau territorial 2 (TL2) repose sur leur degré de ruralité, pour lequel ont été retenus les seuils suivants : les régions essentiellement rurales (ER) sont celles dont plus de 50 % de la population vit en milieu rural, les régions essentiellement urbaines (EU) sont celles dont moins de 30 % de la population vit en milieu rural, et les régions intermédiaires (IN)

englobent toutes les autres – sachant que la présence d’une ville de plus de 1.5 million d’habitants fait basculer une région ER dans la catégorie IN, et une région IN dans la catégorie EU.

*Source* : Calculs fondés sur la base de données régionales de l’OCDE.

Même s’il faut s’attendre à ce que les activités économiques se concentrent géographiquement, il serait logique que les régions à la traîne et moins peuplées rattrapent dans une certaine mesure leur retard. Comme pour les pays, la productivité est le principal déterminant de la croissance des régions. Elle se diffuse des grandes villes aux régions qui les entourent, même à une distance de 200 à 300 km, compte tenu de leurs liens économiques et démographiques avec les zones urbaines. En outre, les villes de taille plus modeste peuvent gagner en productivité quand elles entretiennent des liens étroits avec d’autres villes, en remplaçant en quelque sorte l’avantage lié à la taille par un avantage lié à la connectivité (OCDE, 2014). Les autres facteurs déterminant la croissance du PIB régional par habitant varient en fonction du niveau de productivité qu’elles ont déjà atteint. Ainsi, l’investissement en R-D semble être plus important pour la croissance économique dans les régions dont le niveau de PIB par habitant figurait déjà parmi les plus élevés que dans celles qui se situent nettement en deçà de la moyenne nationale (OCDE, 2012).

Le fait que les régions à la traîne ne bénéficient pas actuellement d’une dynamique de rattrapage peut être dû à plusieurs facteurs. Premièrement, l’enrayement du « mécanisme de diffusion » entre les entreprises a peut-être eu un effet particulièrement négatif sur les régions à la traîne déconnectées des entreprises situées à la frontière mondiale. Par ailleurs, dans une économie où l’intensité de savoir est grandissante, les régions caractérisées par une forte proportion de travailleurs peu qualifiés (c’est-à-dire ayant uniquement terminé l’enseignement primaire) peuvent être de plus en plus pénalisées. Certaines données montrent que cela pèse davantage sur la croissance régionale que le manque de travailleurs hautement qualifiés (OCDE, 2012). En outre, les zones rurales éloignées sont plus dépendantes des actifs locaux et des secteurs exportateurs, de sorte que leur croissance peut être plus vulnérable aux chocs en général ou dans leurs secteurs de spécialisation, notamment aux fluctuations des cours des produits de base (OCDE, 2014). Enfin, des problèmes de gouvernance tels que des capacités institutionnelles faibles à l’échelle infranationale, un manque de stratégie régionale judicieusement conçue et mise en œuvre, et une politique au jour le jour, peuvent également expliquer en partie pourquoi certaines régions ayant un potentiel de rattrapage ne parviennent pas à le concrétiser (OCDE, 2012).

## Références

- Acemoglu, D., et al. (2013), « Innovation, Reallocation and Growth », *NBER Working Papers*, n° 18993.
- Aghion, P. et P. Howitt (2006), Appropriate growth policy: A unifying framework. *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 2-3, pp. 269-314.
- Andrews, D et A. de Serres (2012), « Intangible Assets, Resource Allocation and Growth: A Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 989, OCDE, Paris.
- Andrews, D. et C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation », *Documents de travail du Département affaires économiques de l'OCDE*, n° 1046, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en>.
- Andrews, D., C. Criscuolo et P. Gal (2015), « Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries », *OECD Productivity Working Paper*, n° 2.
- Braconier, H, Nicoletti, G. et B. Westmore (2014), « Policies challenges for the Next 50 Years », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 9, OCDE, Paris.
- Brandt, N., P. Schreyer et V. Zipperer (2014), « Productivity Measurement with Natural Capital and Bad Outputs », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1154, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0wh5t0ztd-en>.
- Brynjolfsson, Erik., et Andrew McAfee (2011), « Race against the Machine: How the Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy », Digital Frontier Press.
- Comin, D.A. et M. Mestieri (2013), « Technology Diffusion: Measurement, Causes and Consequences », *NBER Working Paper*, n° 19052, mai 2013, 10.3386/w19052.
- Corrado, C., J. Haskel, C. Jona-Lasinio, et M. Iommi (2013), « Innovation and intangible investment in Europe, Japan, and the United States », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 29, pp. 261-286.
- Cowen, T. (2011), *The great stagnation: How America ate all the low-hanging fruit of modern history, got sick, and will (eventually) feel better: A Penguin eSpecial from Dutton*, Penguin.

- Criscuolo, C., Gal, P. N., et Menon, C. (2014), The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries, OECD Science, *Technology and Industry Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE.
- Eurostat et OCDE (2014), Methodological Guide for Developing Producer Price Indices for Services.
- Gabaix, X. et A. Landier (2008), « Why has CEO Pay Increased so Much? », *The Quarterly Journal of Economics*, février 2008, pp. 49-100, doi:10.1162/qjec.2008.123.1.49.
- Goodridge P., J. Haskel et G. Wallis (2013), « Can Intangible Investment Explain the UK Productivity Puzzle? », *National Institute Economic Review*, National Institute of Economic and Social Research, vol. 224, n° 1, pp. R48-R58, mai.
- Gordon, R. J. (2012): « Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds », *Working Paper* 18315, National Bureau of Economic Research.
- Jorgenson, D.W., et al. (1987), *Productivity and U.S. Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, MA:
- OCDE (2016), *Réformes économiques 2016 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015b), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>
- OCDE (2015a), *Réformes économiques 2015 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-fr>
- OCDE (2014), *Perspectives régionales de l'OCDE 2014 - Régions et villes : Les politiques publiques à la rencontre des citoyens*, pp. 38-39, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239739-fr>.
- OCDE (2013), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>
- OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OCDE (2010), « Les déterminants institutionnels des flux d'emplois et de main-d'œuvre », in OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-4-fr](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-4-fr).

Ollivaud, P. et D. Turner (2015), « Re-Assessing the Contribution of Weak Investment to the Post-Crisis Slowdown in Trend Productivity and Potential Output Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Saia, A., D. Andrews, et S. Abrizio (2015), « Productivity Spillovers from the Global Frontier and Public Policy Industry-Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1238, Éditions OCDE, Paris.

Schreyer, P. (2010), « Measuring Multi-Factor Productivity when Rates of Return Are Exogenous », in Diewert, W.E., et al. (2010), *Price and Productivity Measurement*, vol. 6, Trafford Press.

UK Office for National Statistics (2015), *Changes to National Accounts for Blue Book 2015: 'The deflation of investment in software'*.

## *Chapitre 2.*

### *Inégalités de revenu, de patrimoine et de bien-être*

Comment expliquer l'aggravation des inégalités de revenu constatée dans la plupart des pays avancés au cours des trois dernières décennies ? Quelle est la situation dans les principales économies émergentes ? Le creusement des inégalités de revenu s'accompagne-t-il d'une aggravation des inégalités de patrimoine, de bien-être et des chances ? Ce chapitre rend compte de l'aggravation considérable des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE depuis les années 80, en étudiant les principaux déterminants à court et à long terme et en mettant l'accent sur le rôle de l'évolution technologique, des réformes des institutions du marché du travail et de la mondialisation. Le chapitre examine également la situation plus hétérogène observée dans les principales économies émergentes, où globalement, malgré un recul dans certaines régions, les inégalités demeurent extrêmement fortes. Sont ensuite analysés l'évolution des inégalités de patrimoine ainsi que les principaux déterminants du bien-être que sont l'accès à l'emploi, les résultats sur le plan éducatif et la santé. Enfin, le chapitre étudie la façon dont les inégalités multidimensionnelles ont tendance à se renforcer mutuellement, comme leur concentration dans les régions défavorisées le laisse penser.

Le ralentissement de la croissance de la productivité globale a coïncidé avec une accentuation des inégalités des revenus et l'apparition de fortes disparités en termes de patrimoine et de bien-être dans plusieurs économies de l'OCDE. Dans de nombreux pays, le revenu réel a stagné pendant plusieurs années (voire décennies, dans certains cas) et l'écart entre riches et pauvres s'est creusé, les premiers accaparant l'essentiel de la hausse des revenus. L'aggravation récente des inégalités de revenu résulte en partie d'évolutions survenues pendant et après la crise, dont les premières victimes ont été les bas-revenus. Dans une perspective plus longue, toutefois, les ajustements structurels générés par une mutation technologique qui favorise la main-d'œuvre qualifiée, l'approfondissement de l'intégration économique et l'évolution des institutions du marché du travail conjuguées à plusieurs autres facteurs ont aussi contribué à la montée des inégalités. Sur le plan du bien-être, la situation est encore plus préoccupante puisque, dans à peu près tous les domaines – niveau d'études, espérance de vie ou perspectives d'emploi – la réussite semble déterminée de façon disproportionnée par le statut socio-économique, le patrimoine, le sexe, l'âge ou le lieu de résidence.

S'appuyant sur des analyses récentes des tendances en matière d'inégalité de revenu, de patrimoine et de bien-être réalisées par l'OCDE, ce chapitre fait valoir que :

- Les inégalités de revenu ont augmenté dans la plupart des économies avancées au cours des trois dernières décennies sous l'effet de facteurs structurels de long terme, notamment le progrès technologique ainsi que l'évolution de la réglementation, des institutions et des politiques relatives au marché des produits et au marché du travail.
- Cette tendance s'est poursuivie ces dernières années dans de nombreuses économies avancées, caractérisée par une régression des revenus du bas de l'échelle après la crise et par un affaiblissement du rôle amortisseur des politiques de redistribution.
- On observe dans plusieurs économies de marché émergentes des signes de réduction des inégalités, mais à partir de points de départ bien plus extrêmes que dans les économies avancées.
- La distribution du patrimoine est beaucoup plus inégale que celle des revenus et le phénomène s'est probablement accentué dans certains pays depuis la crise. De fortes inégalités de patrimoine peuvent avoir des conséquences notables sur l'égalité des chances et sur la croissance, mais de nouvelles études sont nécessaires pour appréhender pleinement ces effets.

- On constate dans les pays de l'OCDE d'amples divergences de situations sur un large éventail de dimensions du bien-être. Nombre de ces inégalités multidimensionnelles ont tendance à se cumuler dans les régions défavorisées.

Le présent chapitre s'articule comme suit. Il commence par examiner les tendances des inégalités de revenu ainsi que leurs déterminants à court et à long terme dans les pays de l'OCDE et dans certaines économies de marché émergentes, avant d'évoquer les inégalités de patrimoine (section 1). Il traite ensuite des inégalités sur le plan du bien-être en présentant certaines de leurs causes et leur distribution dans les diverses régions du monde (section 2).

## 2.1 Les inégalités de revenu et de patrimoine

### *2.1.1 Les inégalités de revenu se sont accentuées dans la plupart des économies avancées alors que dans plusieurs économies émergentes, elles semblent s'être réduites ces dernières années, mais à partir de niveaux bien plus élevés.*

Depuis une trentaine d'années, les inégalités de revenu s'accroissent dans la majorité des économies avancées. Au milieu des années 80, dans les pays de l'OCDE, les ménages appartenant au décile supérieur de l'échelle de distribution des revenus gagnaient à peu près sept fois plus que ceux appartenant au décile inférieur. En 2013, ce ratio avait fortement augmenté pour atteindre presque un facteur de 1 à 10. Au cours de la même période, le coefficient de Gini<sup>8</sup> s'est accru de quelque 10 % dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, passant de 0.29 à 0.32 (graphique 2.1).

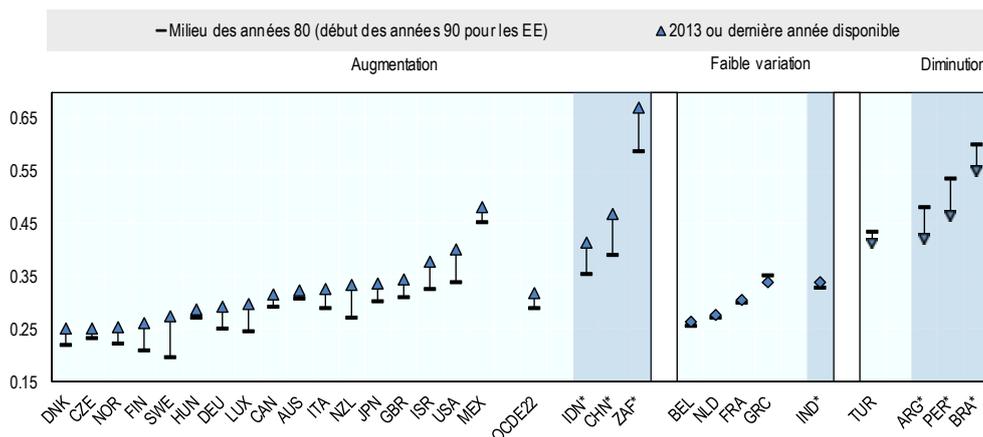
---

<sup>8</sup>

La valeur de ce coefficient, mesure normalisée de l'inégalité, varie de 0, chaque personne recevant alors le même revenu, à 1, tout le revenu étant perçu par une seule personne.

### Graphique 2.1 Les inégalités de revenus ont augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE

Coefficients de Gini mesurant l'inégalité des revenus, comparaison entre le milieu des années 80 (le début des années 90 pour les économies émergentes) et 2013 ou la dernière année disponible



*Notes :* Une « faible variation » des inégalités signifie une variation inférieure à 1,5 point de pourcentage. Données pour l'année 2013 (ou la dernière année disponible) : les données se rapportent à 2014 pour la Chine, 2013 pour les États-Unis, la Finlande, la Hongrie et les Pays-Bas, ainsi que pour l'Inde, 2011 pour le Canada, le Chili, Israël, la Turquie et le Brésil, 2010 pour l'Indonésie, 2009 pour le Japon, et 2012 pour les autres pays. Les données relatives à l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Indonésie et le Pérou (contexte différent) proviennent de sources extérieures et ne sont pas strictement comparables à celles extraites de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus. Les coefficients de Gini sont basés pour les pays de l'OCDE sur le revenu disponible équivalent et pour les autres pays sur le revenu par habitant, à l'exception de l'Inde et de l'Indonésie pour lesquels c'est la consommation par habitant qui a été retenue. Pour le Pérou et l'Indonésie, les données du milieu des années 90 se réfèrent respectivement à 1997 et 1996.

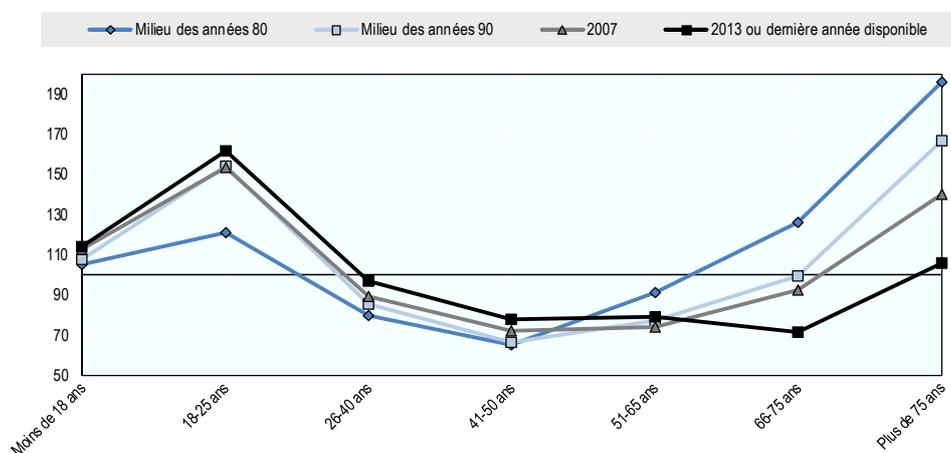
*Sources :* Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, [www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm](http://www.oecd.org/fr/social/donnees-distribution-revenus.htm), pour les pays de l'OCDE. Base de données Pauvreté et inégalités de la Banque mondiale pour l'Inde. *Statistics Indonesia* (Susenas) pour l'Indonésie. Base de données SEDLAC pour l'Argentine, le Brésil et le Pérou. Bureau national des statistiques de la Chine pour la Chine. *National Income Dynamics Survey* (NIDS) pour l'Afrique du Sud.

Le creusement des inégalités de revenu pendant la période considérée s'explique par une poussée des revenus les plus élevés couplée à une stagnation des revenus les plus bas. Il a résulté à la fois d'une avancée rapide des revenus situés au sommet de la distribution, en particulier des 1 % supérieurs (OCDE, 2014), et d'une relative stagnation – parfois ponctuée d'une baisse en termes réels durant les périodes de récession – en bas de l'échelle.

Malgré une aggravation globale de la situation, l'évolution des inégalités de revenus n'a pas été uniforme dans tous les pays de l'OCDE. En Suède (où le coefficient de Gini est passé de 0.20 à 0.28), aux États-Unis (de 0.34 à 0.40) et en Nouvelle-Zélande (de 0.27 à 0.32 – l'essentiel de cette hausse ayant eu lieu avant 2000<sup>9</sup>), la montée des inégalités a été significative, mais à partir de niveaux de départ très différents. Dans des pays comme la Belgique (coefficient de Gini autour de 0.26), les Pays-Bas (coefficient passant de 0.27 à 0.28) et le Royaume-Uni (valeur autour de 0.34), la situation a très peu évolué. En outre, la moyenne occulte une différenciation catégorielle au sein des pays, la population en âge de travailler étant la plus touchée par l'accentuation des inégalités (sous l'effet d'une hausse du chômage au cours des dernières années de la période étudiée). L'élargissement de la distribution des revenus s'est accompagné d'une modification du profil d'âge de la pauvreté monétaire : depuis le milieu des années 80 les jeunes ont progressivement remplacé les personnes âgées en tant que catégorie la plus exposée au risque de pauvreté relative (graphique 2.2).

**Graphique 2.2 Le risque de pauvreté monétaire s'est déplacé des personnes âgées vers les jeunes**

Taux de pauvreté relative de la population totale pour chaque année = 100, milieu des années 80 à 2013, ou année la plus récente disponible



Note : Moyenne non pondérée des 18 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données à partir du milieu années 80 : Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Israël, Italie,

<sup>9</sup> La baisse de la valeur du coefficient de Gini observée depuis 2000 en Nouvelle-Zélande a résulté d'une action concertée des pouvoirs publics.

Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni Suède et Turquie. La pauvreté relative correspond à un revenu disponible inférieur à 50 % du revenu médian.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus (IDD), [www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm](http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

Les revenus du capital représentent désormais une plus grande part du revenu des ménages, mais surtout parmi les ménages riches. S'agissant des composantes du revenu, l'évolution de la répartition des gains tirés du travail explique pour l'essentiel, mais pas en totalité, les tendances de l'inégalité des revenus des ménages. La répartition des revenus du capital est devenue plus inégale dans la plupart des pays de l'OCDE pendant les deux décennies qui ont précédé la crise. Toutefois, leur part dans le revenu total étant restée inférieure à 10 % en moyenne, la contribution des revenus du capital à l'inégalité globale des revenus est restée faible comparativement à celle des revenus du travail (OCDE, 2011 et OCDE, 2016, chapitre 3).

La situation est très hétérogène dans les économies émergentes. Le plus souvent, la pauvreté absolue y a beaucoup diminué au cours des dernières décennies, mais cette tendance n'a pas toujours coïncidé avec une réduction des inégalités. Les données disponibles<sup>10</sup> sur les inégalités *au sein* de ces économies montrent qu'à partir du milieu des années 90, le coefficient de Gini s'est élevé dans un certain nombre de grandes économies émergentes, notamment en Afrique du Sud (de 0.59 à 0.67) – du fait d'une accentuation des disparités en matière de chômage et de salaires (Leibbrandt et al., 2010 ; OIT, 2015) – et en Chine (de 0.39 à 0.47), sous l'effet de la transition progressive vers une économie de marché<sup>11</sup>. En revanche, dans plusieurs grandes économies d'Amérique latine, comme le Brésil (coefficient Gini passant de 0.60 à 0.55) et le Pérou (de 0.54 à 0.46), les inégalités ont régressé régulièrement pendant la période examinée, sous l'effet d'une extension et d'un meilleur ciblage des transferts publics ainsi que d'un amenuisement de l'écart entre les revenus des travailleurs très qualifiés et peu qualifiés (OCDE, 2015a).

<sup>10</sup> Il convient de souligner que les informations sur les inégalités de ressources des ménages sont très parcellaires et que toutes les données ne sont pas parfaitement comparables à celles des pays de l'OCDE. Les données relatives aux pays de l'OCDE sont basées sur un concept de revenu normalisé, alors que celles relatives aux pays émergents sont basées sur des concepts différents ; ainsi, celles de l'Inde et de l'Indonésie se réfèrent à la consommation, ce qui a probablement pour effet de sous-estimer le niveau des inégalités comparativement aux données sur le revenu.

<sup>11</sup> Bien qu'en Chine le coefficient de Gini semble avoir culminé vers 2008, puis légèrement fléchi en raison de l'accélération de la hausse des salaires.

Même dans les pays émergents où les inégalités de revenus diminuent, elles sont élevées au regard de l'OCDE. Dans presque tous les cas et quel que soit le sens de son évolution, le niveau des inégalités y reste bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE ; il est supérieur à celui des pays les plus inégalitaires de l'OCDE ou, au mieux, proche de celui-ci. S'agissant des économies émergentes figurant au **graphique 2.1**, les coefficients de Gini les plus récents au Brésil, en Afrique du Sud et en Chine dépassent largement la moyenne de l'OCDE, tout en étant proches des niveaux observés dans les pays les plus inégalitaires de l'OCDE (par exemple aux États-Unis [0.40], en Turquie [0.41], au Mexique [0.48]<sup>12</sup> et au Chili [0.50]).

### ***2.1.2 La montée des inégalités a été accentuée par la crise et par ses suites qui ont pénalisé davantage les revenus les plus bas.***

La crise a touché davantage les revenus modestes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le revenu disponible moyen des ménages a stagné ou fléchi en termes réels entre 2007 et 2011. Le recul a été particulièrement spectaculaire dans les pays qui ont le plus souffert de la crise. En Grèce, le ménage moyen a vu son revenu net réel baisser de plus de 8 % par an<sup>13</sup>, tandis qu'en Espagne, en Irlande et en Islande, la perte moyenne annuelle a dépassé 3.5 %<sup>14</sup>. Cette forte diminution a été imputable en grande partie aux suppressions d'emplois et, dans une moindre mesure, aux réductions de salaires. Ce sont souvent les catégories situées en bas de l'échelle des revenus qui ont été le plus touchées. Même dans les pays où le revenu moyen a continué à progresser pendant la crise, les 10 % supérieurs ont fait mieux que les 10 % inférieurs dans la moitié des cas. Dans plusieurs pays, dont l'Autriche, le Danemark, les États-Unis et la France, les revenus les plus élevés ont augmenté en termes réels entre 2007 et 2011, alors que les plus bas ont diminué (OCDE, 2015a).

<sup>12</sup> Au Mexique, la réforme fiscale adoptée en 2013 devrait contribuer à réduire l'inégalité. Auparavant, le Mexique était le pays de l'OCDE dans lequel le système fiscal et les transferts parvenaient le moins à atténuer l'inégalité des revenus.

<sup>13</sup> Revenu disponible équivalent des ménages déflaté par l'IPC ([http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEI\\_PRICES](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEI_PRICES))

<sup>14</sup> En raison de ruptures des séries de données, la comparaison pour l'Espagne concerne la période 2008-12. Du fait de différences méthodologiques dans la définition du revenu et dans l'échelle de mise en équivalence employée, ces valeurs diffèrent de celles établies par l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE, Institut national de statistique) ou par Eurostat.

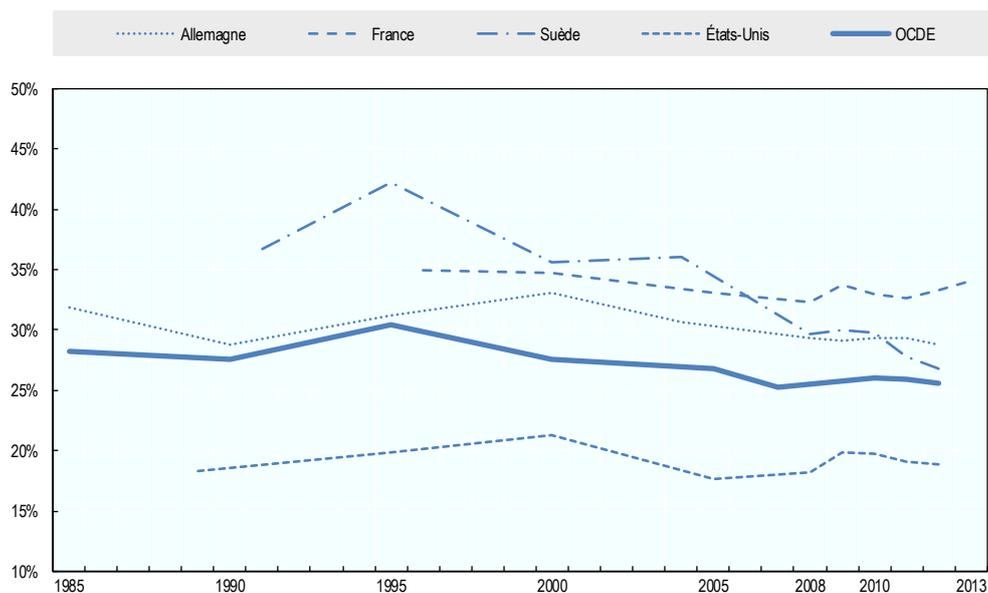
Face à la montée des inégalités de revenus durant la crise, le rôle amortisseur des politiques de redistribution s'est révélé déterminant. Dans les premières années de la crise, l'inégalité des revenus avant impôts et prestations sociales<sup>15</sup> s'est sensiblement accrue, mais les prestations hors emploi et les autres mesures de redistribution ont réussi à compenser au moins une partie de l'augmentation, notamment dans les économies avancées. Cela a marqué une rupture dans une tendance longue caractérisée par la réduction de la capacité de la fiscalité et des prestations sociales à réduire les inégalités (**graphique 2.3**). Par la suite, toutefois, l'envolée de la dette publique a amené les gouvernements à privilégier l'assainissement budgétaire, ce qui a limité les dépenses et l'investissement publics. Alors que les inégalités de revenu avant impôts et prestations sociales ont continué de s'accroître, l'effet amortisseur de la fiscalité et des prestations s'est réduit dans plusieurs pays de l'OCDE en raison de l'assainissement budgétaire, d'où une accélération de la tendance générale à l'accroissement de l'inégalité des revenus *disponibles*. Dans les économies émergentes, l'effet redistributif de la fiscalité et des transferts est très inférieur à ce que l'on observe habituellement dans les pays de l'OCDE (OCDE/CAF/ECLAC, 2014). Malgré le renforcement des politiques de redistribution dans nombre de ces économies – plusieurs ayant augmenté les transferts monétaires et d'autres étendu le champ d'application de l'indemnisation du chômage – il reste beaucoup à faire pour rendre le système fiscal plus progressif. La plupart des économies émergentes ont aussi une ample marge pour faire progresser les recettes fiscales en favorisant l'emploi formel et en élargissant la base d'imposition. En outre, dans ces économies, les dépenses sociales sont relativement faibles, même si la situation est très diverse d'un pays à l'autre ; elles sont très basses en Inde et en Indonésie, mais à peine inférieures à la moyenne de l'OCDE au Brésil (OCDE, 2015a).

---

<sup>15</sup> Ce que l'on appelle habituellement *l'inégalité des revenus marchands*.

### Graphique 2.3 L'effet de redistribution s'est amoindri dans la plupart des pays jusqu'au déclenchement de la crise

Écart, en pourcentage, entre les niveaux d'inégalité (mesurée par un indice de Gini) exprimés en termes de revenus marchands bruts et en termes de revenu disponible, population d'âge actif



Note : Zone OCDE correspond à la moyenne non pondérée calculée pour 10 pays pour lesquels on dispose de données sur l'ensemble de la période examinée (Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, Israël, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, [www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm](http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

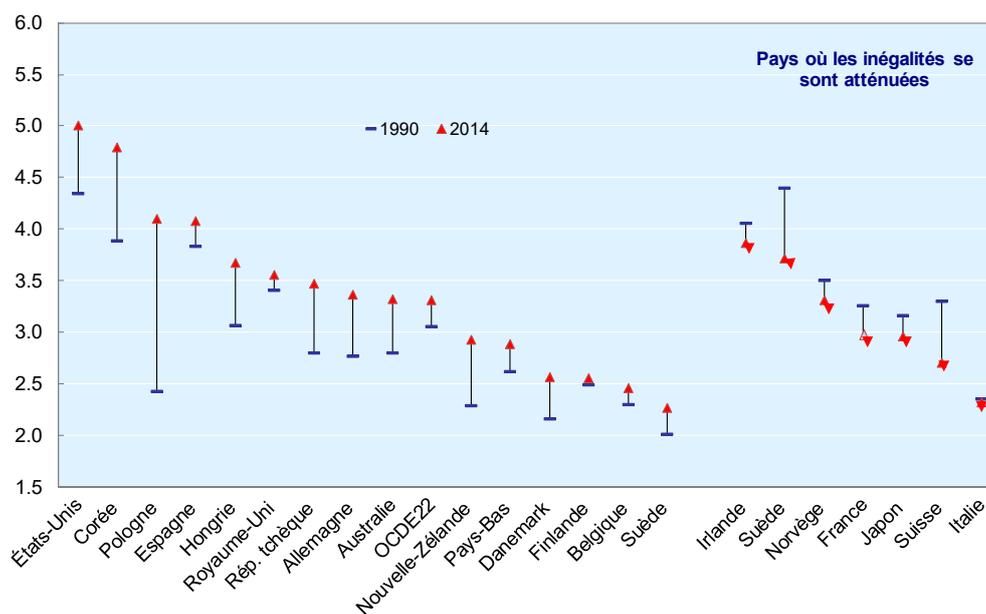
#### **2.1.3. À plus long terme, la montée des inégalités de revenus résulte d'une pluralité de facteurs, dont le progrès technologique ainsi que l'évolution de la réglementation, des institutions et des politiques relatives aux marchés des produits et au marché du travail.**

Au cours des dernières décennies, les marchés du travail ont été transformés par l'interaction de la mondialisation, des avancées technologiques et des réformes de la réglementation. Ces changements ont eu une grande incidence sur les salaires et les revenus, car le progrès technologique a modifié les processus de production en faveur de la main-d'œuvre qualifiée – c'est ce que l'on appelle l'hypothèse d'un « progrès technologique favorisant les qualifications ». Lorsque l'offre de main-

d'œuvre qualifiée n'augmente pas aussi vite que la demande, la dispersion des salaires s'accroît entre les travailleurs hautement qualifiés et peu qualifiés. Si l'évolution technologique a entraîné des gains de productivité, elle a peut-être également contribué à la montée des inégalités, notamment via la réduction de la part du travail dans le revenu. Dans un contexte marqué dans un certain nombre de pays par un recul du pouvoir de négociation des travailleurs, ce phénomène s'est doublé d'une augmentation de l'inégalité des revenus du travail (OCDE, 2011). La dispersion de ces revenus s'accroît dans la majorité des pays de l'OCDE depuis le début des années 90 (graphique 2.4) – sauf en France, en Irlande, en Italie, au Japon, en Norvège, en Suède et en Suisse – les revenus des 10 % des travailleurs les mieux payés augmentant davantage que ceux des 10 % les moins payés.

**Graphique 2.4 Les inégalités de salaires se sont accentuées dans la majorité des pays de l'OCDE à partir du milieu des années 90**

Rapport entre les salaires du 90<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> percentiles



1. Il s'agit des salaires des travailleurs à temps plein. Les données représentées sont cohérentes dans le temps, mais pas totalement comparables entre les pays en raison de différences quant aux périodes de communication des salaires et aux travailleurs couverts.

2. Le graphique présente une moyenne non pondérée des pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus.

L'hypothèse d'un progrès technologique favorisant les qualifications permet d'expliquer une part du phénomène mais la réalité est plus complexe car d'autres facteurs entrent en jeu. On parle beaucoup de « polarisation de l'emploi » et d'un évident du milieu de la distribution des emplois et des salaires, une fraction croissante de la main-d'œuvre occupant soit des emplois très qualifiés et bien rémunérés, caractérisés par des tâches abstraites, soit des emplois peu qualifiés et mal rémunérés consistant en des tâches manuelles non répétitives<sup>16</sup>. De nouveaux travaux de l'OCDE (Marcolin et al., 2016) montrent la complexité des relations entre mondialisation, technologie et qualifications. Il en ressort que des qualifications comparativement élevées vont de pair avec un développement de l'emploi dans des activités non répétitives ou peu répétitives. En outre, l'emploi dans toutes les catégories d'activités, répétitives comme non répétitives, est corrélé positivement à l'innovation mesurée par les brevets. Cet ensemble de résultats signale l'existence d'interactions complexes entre le contenu répétitif (ou « routinier ») des activités, les qualifications, la technologie, la structure des secteurs et les échanges, qui ne permettent pas de désigner clairement les « gagnants » et les « perdants » dans les chaînes de valeur mondiales.

L'évolution structurelle du marché du travail et de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine est un facteur essentiel de l'évolution de l'inégalité des revenus. Les pays de l'OCDE enregistrent depuis trente ans des augmentations généralisées des inégalités de revenu. Cette évolution est attribuable, d'une part, à la progression de l'emploi dans les activités de service ou dans des métiers faisant appel à des connaissances spécialisées, sur fond d'utilisation accrue des TIC, et d'autre part, aux réformes des réglementations du marché du travail, qui ont introduit plus de souplesse à la « marge », en levant les contraintes sur les contrats de travail atypiques, et ont donc contribué à segmenter le marché du travail. Le jeu simultané de ce faisceau de facteurs a influé sur la demande et l'offre de formes d'activité atypiques. Le travail temporaire, à temps partiel et indépendant représente maintenant un tiers environ de l'emploi total dans les pays de l'OCDE et près de la moitié des emplois créés depuis le milieu des années 90 (OCDE, 2015a). À l'évidence, ces modalités d'activité atypiques ne sont pas nécessairement de moindre qualité et de nombreux travailleurs ont profité de l'amélioration consécutive des possibilités professionnelles pour entrer sur

<sup>16</sup> Voir Goos, Manning et Salomons, 2009 ; Fournier et al., 2012 ; Koske, I., J. Fournier et I. Wanner, 2012 ; OCDE (2015b) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris.

le marché du travail. On remarque toutefois que de nombreux travailleurs affectés à ces activités atypiques sont moins bien lotis au regard de plusieurs aspects qualitatifs comme le salaire, la sécurité de l'emploi ou l'accès à la formation. Les travailleurs temporaires peu qualifiés, en particulier, sont pénalisés en termes de montant du salaire, de sa stabilité et de sa progression. En outre, dans la mesure où plus de la moitié des travailleurs concernés par de telles modalités d'activité atypiques sont les principaux contributeurs au revenu du ménage, le développement de ce type d'activités peut aggraver l'inégalité des revenus.

Avant même la crise, les réformes des systèmes fiscaux et sociaux avaient réduit leur effet redistributif. La fiscalité et les prestations sociales ont perdu une part de leur capacité de redistribution entre le milieu des années 90 et la crise. Actuellement, dans les pays de l'OCDE, les transferts monétaires et l'impôt sur le revenu réduisent les inégalités de revenu d'un peu plus d'un quart dans la population en âge de travailler au lieu de 30 % dans les années 90. Le recul de la redistribution avant la crise est surtout imputable à l'évolution des prestations sociales, notamment la réduction de leur montant, le durcissement des règles d'éligibilité, destiné à limiter les dépenses de protection sociale, et le retard pris par les transferts aux catégories à bas revenu sur la hausse des salaires. Ce sont les ménages d'âge actif et à faible revenu qui ont le plus vivement ressenti cette moindre capacité redistributive (OCDE, 2011).

Dans les économies de marché émergentes, la montée des inégalités ou la persistance d'inégalités importantes ont souvent les mêmes origines que dans les pays de l'OCDE, mais en ont aussi qui leur sont propres. Les causes profondes de l'évolution de la distribution des revenus et de leur redistribution – progrès technologique, mondialisation, mutation structurelle du marché du travail et réformes des réglementations en matière d'emploi – touchent à la fois les économies avancées et en développement, bien que par des voies différentes. Toutefois, certains facteurs sont spécifiques aux économies émergentes. En dépit des énormes progrès accomplis, l'importance et la persistance du secteur informel, l'existence de relations d'emploi informelles au sein de l'économie formelle, les difficultés d'accès à l'éducation et sa qualité, les discriminations fondées sur le sexe ou sur l'origine ethnique, ou les déséquilibres régionaux souvent constatés ont de lourdes conséquences en termes d'inégalités. Le rôle limité de la redistribution mentionné plus haut contribue aussi à la forte inégalité des revenus dans ces pays.

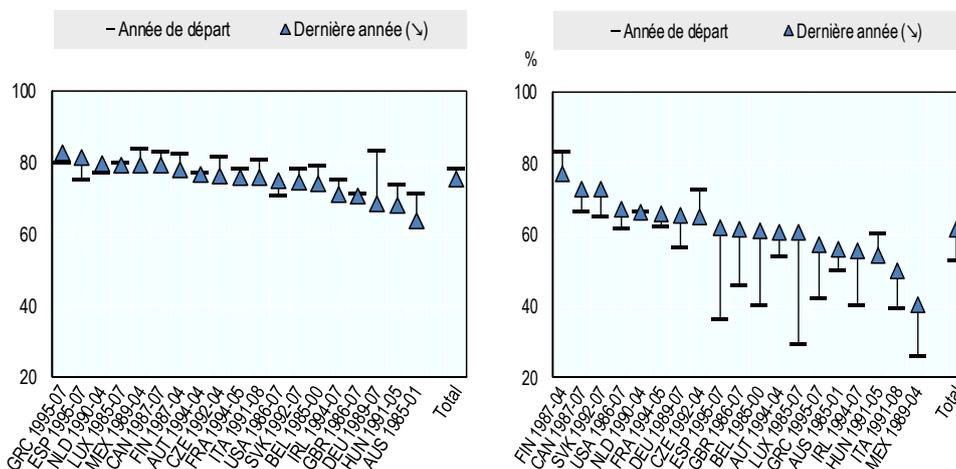
Dans de nombreux cas, l'aggravation des inégalités de revenu aurait été pire sans l'amélioration de l'accès à l'éducation et la progression du taux

d'activité des femmes. Le développement de l'éducation et l'offre accrue de travailleurs qualifiés ont freiné l'aggravation des inégalités salariales découlant du progrès technologique et de l'évolution du marché du travail. L'élévation du niveau de compétences de la main-d'œuvre a eu une incidence bénéfique notable sur la création d'emplois. De même, la hausse de l'emploi des femmes a un effet égalisateur sur la distribution des revenus depuis quelques décennies. Si la proportion de ménages dans lesquels la femme travaille était restée la même qu'il y a 20 ou 25 ans, l'inégalité des revenus, telle que mesurée par le coefficient de Gini, aurait augmenté de près d'1 point de plus en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2015a). En outre, les écarts entre femmes et hommes se sont sensiblement réduits en matière d'éducation, de taux d'activité, de salaire et de carrière, ce qui a limité la montée des inégalités. Pourtant, dans de nombreux pays de l'OCDE, les écarts de taux d'activité et de salaire restent substantiels (graphique 2.5).

**Graphique 2.5 Les écarts entre hommes et femmes ont diminué, mais persistent**

Évolution du taux d'activité des hommes/femmes dans les ménages

Partie A. Ménages comptant un travailleur masculin      Partie B. Ménages comptant un travailleur féminin



Note : Échantillon limité aux ménages ayant un chef de famille en âge de travailler (25-64 ans). Le terme travailleur de sexe masculin/féminin désigne soit le chef de famille, soit le conjoint au sein d'un ménage.

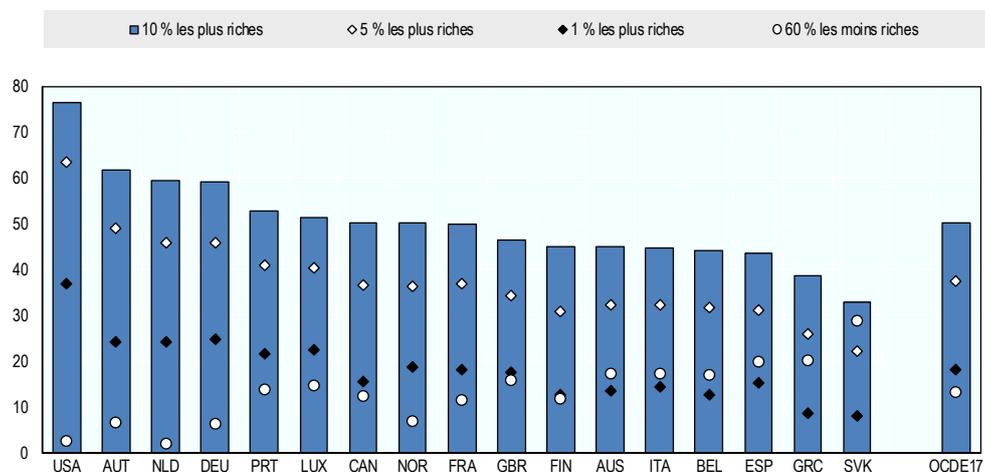
Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir de l'Étude sur les revenus au Luxembourg (LIS).

### 2.1.4. La distribution du patrimoine est bien plus inégale que celle des revenus.

Dans l'OCDE, les inégalités de patrimoine sont beaucoup plus marquées que les inégalités de revenu. En moyenne, les 10 % (des ménages) les plus riches détiennent environ 50 % du patrimoine total des ménages alors que les 10 % (des individus) les plus riches perçoivent environ 25 % du revenu total des ménages. De même, dans les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les 5 % et 1 % des ménages les plus fortunés détiennent respectivement 37 % et 18 % du patrimoine total des ménages, alors que les 60 % les moins biens dotés n'en détiennent que 13 % (**graphique 2.6**). Les inégalités de patrimoine sont très marquées aux États-Unis, en Autriche, aux Pays-Bas et en Allemagne, pays dans lesquels la part des percentiles supérieurs dans la distribution est sensiblement au-dessus de la moyenne de l'OCDE.

**Graphique 2.6 Dans les pays de l'OCDE, les 10 % les plus riches détiennent en moyenne quelque 50 % du patrimoine net**

Part du patrimoine correspondant aux centiles supérieurs de la distribution du patrimoine net, 2010 ou dernière année disponible



*Note* : Les pays sont classés de gauche à droite par ordre décroissant de la part du patrimoine détenue par les 10 % les plus riches. Les 60 % les moins riches correspondent à la part des quintiles I, II et III dans le patrimoine total.

*Source* : Base de données de l'OCDE sur la distribution de la richesse.

Les importantes disparités de patrimoine entre les ménages découlent en partie de déterminants socio-économiques tels que l'éducation, l'âge et le sexe. Les données provenant de la base de données de l'OCDE sur la distribution de la richesse en particulier font apparaître une corrélation entre le capital humain et le niveau de richesse, de revenu et de salaire : les ménages dont le chef est titulaire d'un diplôme universitaire disposent d'un patrimoine net qui est, en moyenne, sensiblement plus élevé que celui des ménages dont le chef a atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, et trois fois plus élevé que celui des ménages dont le chef n'a qu'une formation de niveau primaire. Si l'on se réfère à l'âge, le surendettement touche surtout les ménages dont le chef de famille est jeune ; les États-Unis, les Pays-Bas et la Norvège présentent notamment des niveaux de prévalence et de gravité du surendettement particulièrement élevés (OCDE, 2015a). Enfin, les ménages composés d'un homme seul détiennent un patrimoine financier sensiblement plus important que ceux composés d'une femme seule (OCDE, 2015c).

Dans une perspective à plus long terme, on constate que le patrimoine des ménages tout comme sa concentration ont nettement augmenté depuis une quarantaine d'années. Le patrimoine des ménages en part du revenu national a presque doublé dans huit pays de l'OCDE depuis 1970 et, selon les estimations de Piketty, la concentration du patrimoine<sup>17</sup> s'est nettement accentuée aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède au cours des 30 dernières années. La hausse enregistrée au cours de cette période contraste fortement avec le long déclin observé pendant l'entre-deux-guerres. La hausse des cours des actions et du prix des logements par rapport au prix des biens de consommation compte parmi les principaux facteurs de l'enrichissement des ménages et de la plus forte concentration de leur patrimoine (OCDE, 2015a). La crise financière n'a pas mis fin à cette tendance ; aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les inégalités de patrimoine au sommet de l'échelle de distribution ont augmenté, alors que la situation a moins varié à cet égard en Australie, au Canada et en Italie.

La distribution du patrimoine peut avoir des répercussions importantes sur l'égalité des chances et la croissance économique, mais des études plus approfondies sont nécessaires pour comprendre parfaitement ces effets. La distribution du patrimoine a une incidence notable sur l'équité et la mobilité intergénérationnelle, car un faible patrimoine apparaît limiter la possibilité pour les ménages pauvres et la classe moyenne inférieure d'investir dans le capital humain ; cela signifie que les résultats obtenus par une génération au

<sup>17</sup> Exprimée par les parts du décile supérieur et du centile supérieur de la distribution des patrimoines. Piketty T. (2013), *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions du Seuil.

regard de son patrimoine déterminent les chances de la suivante. Les inégalités de ce type peuvent également être accentuées par le processus de financiarisation (à savoir l'accroissement du poids des activités des institutions financières dans les économies), puisque les personnes percevant les revenus les plus élevés ont davantage bénéficié des possibilités d'investissement financées par le crédit que leurs concitoyens plus pauvres (Denk et Cazeneuve-Lacrouz, 2015), réduisant la capacité des catégories à faible revenu d'investir dans le logement, l'éducation et autres actifs. De même, une grande concentration de la richesse peut réduire les perspectives de croissance en favorisant une sous-utilisation du potentiel des personnes, en décourageant la prise de risque et en limitant la résilience du système économique face aux chocs (OCDE, 2015a).

## 2.2. Inégalités en matière de bien-être

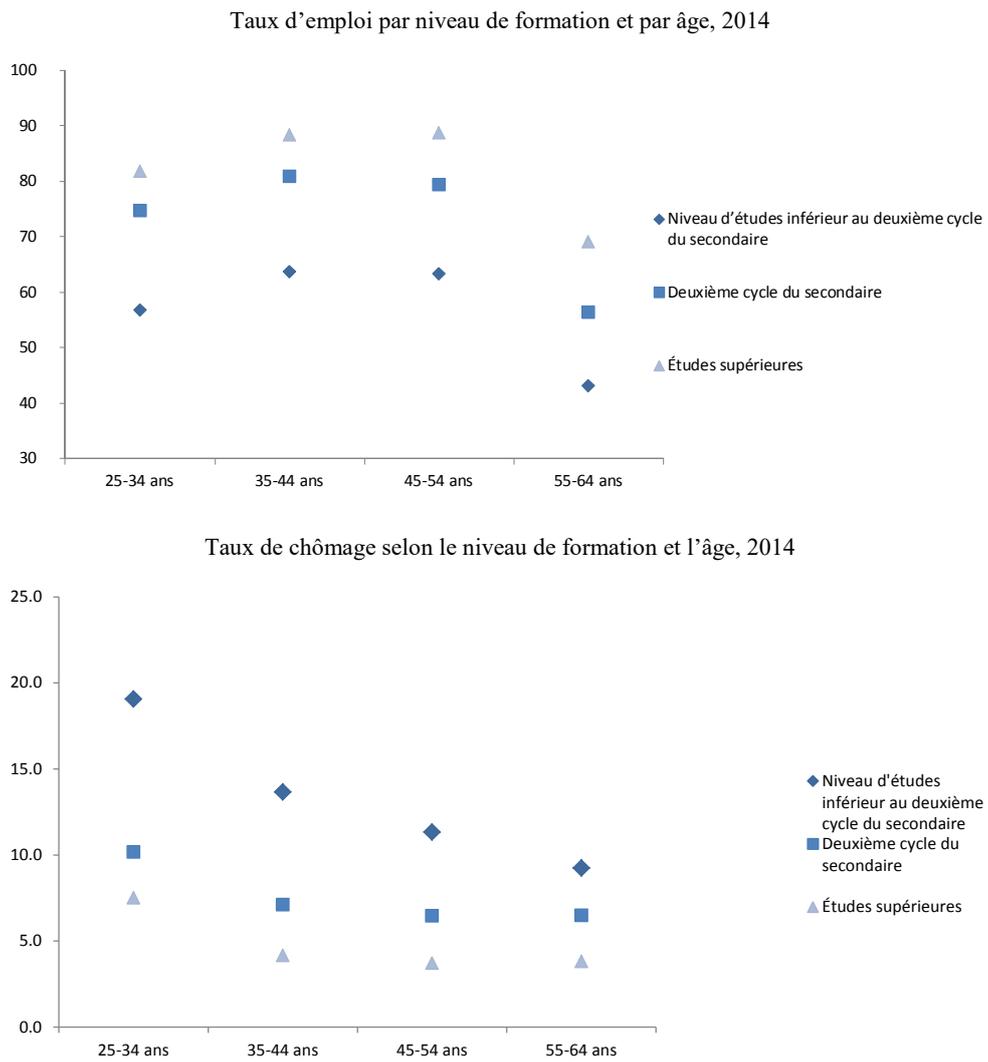
### *2.2.1 On observe des écarts très importants pour diverses dimensions du bien-être.*

Les situations en termes de bien-être, au-delà de celles qui sont associées aux ressources économiques des ménages, sont aussi réparties de façon inégale, certaines données faisant apparaître un important gradient social. Le niveau de vie, au sens large, englobe des dimensions non monétaires qui sont importantes pour les individus, telles que l'état de santé, l'accès à l'emploi, les compétences, les relations sociales et le degré d'exposition aux risques environnementaux. De fortes inégalités persistent dans les pays de l'OCDE en termes de bien-être. En particulier, dans tous les pays, les individus les plus aisés font état d'une meilleure santé, bénéficient d'un meilleur accès aux possibilités de formation et peuvent escompter pour leurs enfants de meilleurs résultats scolaires. Dans de nombreux autres domaines également, depuis l'accès à des services publics de qualité jusqu'aux chances de réussite dans la vie, la répartition de la plupart des situations en termes de bien-être a tendance à être corrélée avec les inégalités du revenu, et à être accentuée par elles.

L'accès à l'emploi est un aspect fondamental du bien-être, mais il varie considérablement selon l'âge et le niveau de formation des individus (graphique 2.7, partie supérieure). Les individus plus qualifiés affichent un taux d'emploi supérieur à tout âge. Le différentiel d'emploi entre les individus les plus qualifiés et les individus les moins qualifiés est à peu près constant pour les quatre groupes d'âge, tandis que la prime d'employabilité des diplômés du supérieur par rapport aux diplômés du deuxième cycle du secondaire est plus importante chez les plus âgés. L'enseignement supérieur réduit en outre la probabilité d'être au chômage, même si cet effet diminue avec l'âge (graphique 2.7, partie inférieure). Le risque de chômage est

presque trois fois plus élevé chez les jeunes peu qualifiés que chez les jeunes diplômés du supérieur, alors que dans le groupe d'âge le plus avancé, ce risque n'est que deux fois plus élevé chez les individus peu qualifiés.

**Graphique 2.7 Les possibilités d'emploi varient fortement selon l'âge et le niveau de formation**



Source : OCDE (2015d), *Regards sur l'éducation 2015 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris

La qualité des emplois est également un élément important du bien-être, et certains groupes, comme les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, semblent cumuler de nombreux désavantages sur ce front. Par exemple, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés enregistrent de faibles taux d'emploi et, une fois embauchés, pâtissent de revenus peu élevés, d'une grande précarité de l'emploi et de mauvaises conditions de travail. Cela souligne la nécessité d'une action publique appropriée, tant en matière de mesures structurelles que de politiques de la demande, pour permettre aux jeunes d'entrer sur le marché du travail et d'engager leur carrière professionnelle.

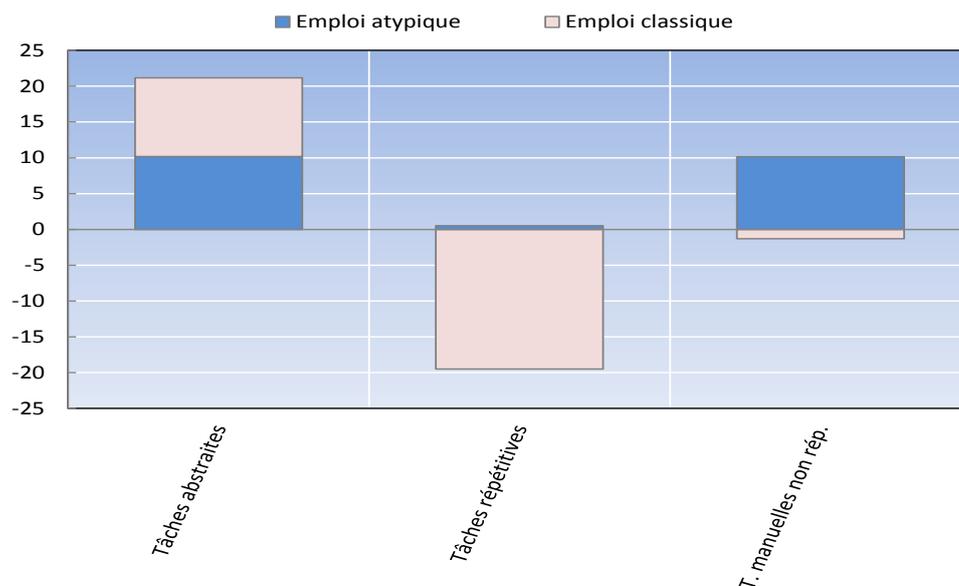
La polarisation des emplois et des salaires, et les incidences du progrès technologique qui favorise la main-d'œuvre qualifiée et affecte avant tout sur les tâches répétitives, auraient renforcé l'insécurité économique des travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés. Comme cela a déjà été souligné, les données de l'OCDE montrent que la part d'emplois moyennement qualifiés, qui se fondent sur la réalisation de tâches répétitives, a considérablement diminué, alors que celles des emplois très qualifiés et bien rémunérés d'une part, et des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés d'autre part, ont progressé (graphique 2.8) (OCDE, 2015a). Ces deux dernières décennies, les pertes d'emplois ont pour la plupart concerné des emplois classiques (c'est-à-dire des emplois permanents à temps complet), tandis qu'une part non négligeable des créations d'emplois a porté sur des emplois atypiques, et a donc surtout concerné la catégorie des travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés<sup>18</sup>. Cette tendance donne à penser que les facteurs relevant du cadre d'action publique et du contexte économique qui sont à l'origine du creusement des inégalités de revenu sont également susceptibles d'accentuer les inégalités au regard d'autres dimensions de la qualité des emplois.

---

<sup>18</sup> Les emplois atypiques recouvrent notamment les contrats de travail temporaires, lesquels peuvent entraîner une grande précarité, surtout pour les travailleurs qui ne possèdent pas les compétences avancées les plus demandées.

**Graphique 2.8 Les emplois atypiques ont contribué à la polarisation des emplois**

Évolution, en pourcentage, des proportions d'emploi par catégorie de tâche, entre 1995/98 et la dernière année disponible



Notes : Professions comportant des tâches abstraites (CITP 88 : 12-34) ; professions comportant des tâches répétitives (CITP 88 : 41-42, 52, 71-74, 81-82 et 93) ; professions comportant des tâches manuelles non répétitives (CITP 88 : 51, 83 et 91). L'échantillon ne porte que sur les travailleurs âgés de 15 à 64 ans, à l'exclusion des employeurs et des étudiants travaillant à temps partiel.

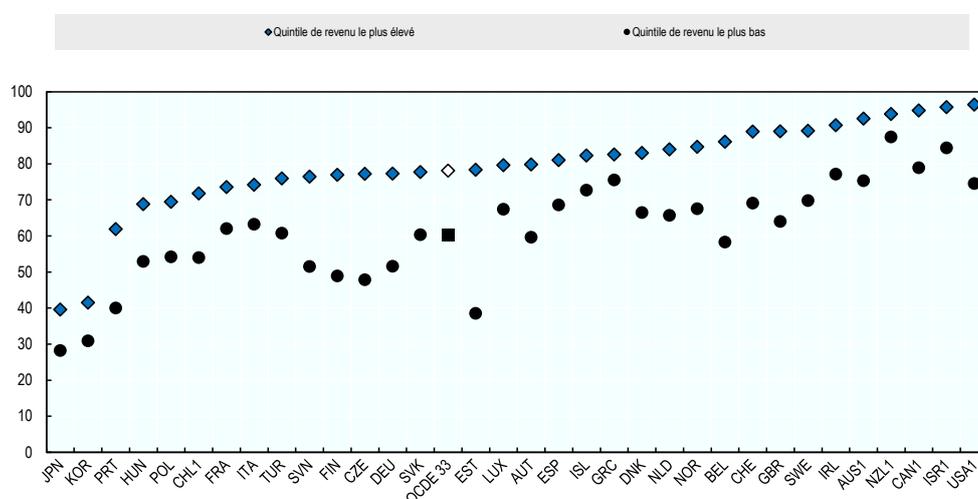
Source : OCDE (2015a).

Les inégalités importantes dans le domaine de la santé sont une source de préoccupation étant donné que la santé a un impact considérable sur la productivité, le revenu et le bien-être des individus. Il existe un important gradient social eu égard à l'état de santé perçue dans les pays de l'OCDE : si 78 % des individus dont le revenu se situe dans le quintile supérieur déclarent être en bonne ou en très bonne santé, ils ne sont que 60 % parmi ceux dont le revenu se trouve dans le quintile inférieur (graphique 2.9). Les inégalités en termes d'état de santé autodéclaré sont particulièrement marquées en Allemagne, en Belgique, en Estonie, en Finlande, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovaquie, où l'écart entre le quintile de revenu le plus élevé et le quintile de revenu le plus bas est de 25 points de pourcentage voire davantage. Par comparaison, cet écart est inférieur à 10 points en Grèce, en Islande et en Nouvelle-Zélande. En

parallèle, on observe des inégalités tout aussi frappantes pour ce qui est de l'âge du décès en fonction du niveau d'études.

**Graphique 2.9 Tous les pays de l'OCDE affichent un écart considérable, sur le plan de l'état de santé perçu, entre les catégories à faible revenu et celles à revenu élevé**

Pourcentage d'adultes déclarant être en « bonne » ou en « très bonne » santé, 2013 ou dernière année disponible



Notes : Les données font référence à 2014 pour la Nouvelle-Zélande, à 2011 pour le Chili et à 2007 pour l'Australie. Les adultes sont généralement définis comme étant âgés de 15 ans ou plus. Les résultats pour les pays dont le nom est suivi du chiffre « 1 » ne sont pas directement comparables à ceux des autres pays, parce qu'ils n'utilisent pas les mêmes échelles pour les déclarations, d'où un possible biais à la hausse dans les estimations communiquées. La moyenne de l'OCDE est pondérée par la population.

Source : Base de données « État de santé », Statistiques de l'OCDE sur la santé.

Adopter une approche axée sur le niveau de vie multidimensionnel permet de déterminer dans quelle mesure différents types d'inégalités se cumulent et se renforcent mutuellement. Si l'on prend l'exemple de l'éducation, des travaux préliminaires de l'OCDE montrent que l'écart de salaire entre les individus ayant achevé le deuxième cycle du secondaire et ceux s'étant arrêtés à la fin du primaire est en moyenne de 15 %. Aussi vaste soit-il, cet écart ne donne pas la pleine mesure de l'avantage salarial lié aux études dont bénéficie la première catégorie par comparaison avec la seconde. En effet, si l'on adopte une approche centrée sur le niveau de vie multidimensionnel (encadré 2.1), qui est un indicateur expérimental du bien-

être intégrant le revenu disponible des ménages ainsi que la longévité et les possibilités d'emploi, l'écart observé est trois fois plus important (graphique 2.10). On peut en déduire que les inégalités en termes de bien-être multidimensionnel entre les individus ayant différents niveaux de formation sont bien plus marquées que les inégalités du revenu. Si l'avantage en termes de niveau de vie qui est associé au deuxième cycle du secondaire par rapport à l'enseignement primaire s'explique essentiellement par l'impact de l'éducation sur les dimensions non monétaires du bien-être (la longévité représentant 28 % de l'écart total, le chômage 38 % et le revenu 34 %), celui qui est associé à l'enseignement supérieur par rapport au deuxième cycle du secondaire s'explique principalement par l'écart de revenu des ménages.

### Encadré 2.1. Travaux en cours : mesurer les niveaux de vie multidimensionnels

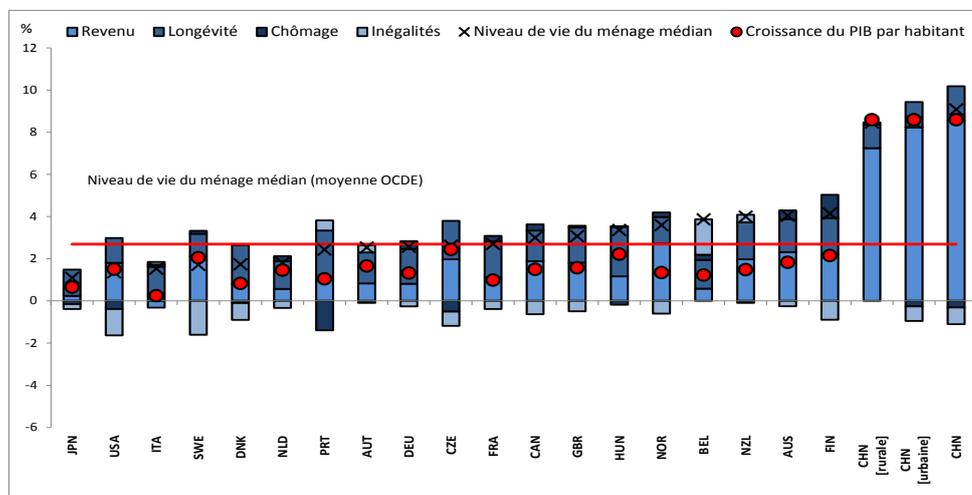
Mesurer les niveaux de vie multidimensionnels est un exercice complexe. L'OCDE continue à explorer comment utiliser ces mesures de façon rigoureuse pour guider les politiques publiques. Dans le présent document les conclusions déduites de ces mesures ont uniquement un objectif de recherche. Le niveau de vie multidimensionnel correspond aux dimensions monétaires et non monétaires du bien-être individuel et à leur répartition entre les ménages. On calcule le niveau de vie multidimensionnel agrégé en trois étapes : d'abord, on mesure le niveau de vie individuel *sur la base du revenu*. Il est ensuite nécessaire de prendre en considération dans l'analyse une ou plusieurs dimensions *non monétaires* et de l'évaluer/de les évaluer au niveau des individus ou de groupes d'individus afin de les associer au revenu monétaire. Enfin, on agrège la mesure plus générale du niveau de vie pour l'ensemble des individus.

Dans un premier temps, pour mesurer la **dimension monétaire** du niveau de vie multidimensionnel, on a retenu comme indicateur pertinent le revenu disponible réel brut des ménages. Pour ce qui est des **dimensions non monétaires**, ce sont *l'emploi et la santé* qui ont été choisis et mesurés respectivement par le taux de chômage et l'espérance de vie. Si ces deux paramètres n'englobent pas toutes les dimensions du bien-être, ils sont d'importants facteurs de l'appréciation de la qualité de vie des individus. Dans un deuxième temps, il est nécessaire d'évaluer les facteurs non monétaires à l'aide de la méthode du « revenu équivalent » (Fleurbaey et Blanchet, 2013), lequel est défini comme *le revenu hypothétique qui rendrait un individu indifférent entre sa situation actuelle sur le plan des aspects non monétaires de la vie et une situation de référence*. La monétisation des avantages procurés par les composantes non monétaires implique de calculer des « prix fictifs ». Ces prix fictifs peuvent se fonder sur plusieurs méthodes (voir Boarini et al., 2015 pour un premier examen, et Murin et al., 2015 pour une analyse approfondie), mais il est possible d'harmoniser les résultats obtenus par le biais de diverses méthodes afin d'aboutir à des estimations fiables concentrées dans une fourchette relativement restreinte. D'après ces estimations, une baisse du taux de chômage d'un point serait équivalente à une progression du revenu des ménages de 2 %, et un allongement de l'espérance de vie d'une année serait équivalent à une hausse du revenu de 5 %. Dans un troisième temps, on procède à l'agrégation des mesures du niveau de vie multidimensionnel des individus en utilisant une moyenne généralisée, qui est égale au niveau

de vie moyen moins une pénalité correspondant aux inégalités du niveau de vie entre les individus. Un étalonnage classique est utilisé pour ajuster cette pénalité associée aux inégalités en fonction de l'écart entre le niveau de vie moyen et le niveau de vie médian, de sorte que l'indice du niveau de vie multidimensionnel qui en résulte reflète la situation du ménage médian. Les travaux empiriques assez conséquents déjà consacrés à cette question contribuent à établir la fiabilité des résultats obtenus et ouvrent la voie à l'élaboration d'indicateurs pertinents pour mesurer d'autres dimensions du bien-être et décrire leur répartition.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution estimée du niveau de vie multidimensionnel au cours des deux dernières décennies pour les pays de l'OCDE et la Chine (urbaine et rurale). Sur la période considérée, le niveau de vie du ménage médian en Chine a progressé de pas moins de 9 % par an, par rapport à moins de 3 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Cet écart tient en grande partie à une croissance beaucoup plus forte du revenu disponible des ménages, lequel a progressé presque 6 fois plus vite en Chine que dans les pays de l'OCDE (8.6 % environ contre 1.4 %). Parmi les pays de l'OCDE, c'est en Australie, en Finlande et en Norvège que le niveau de vie multidimensionnel du ménage médian a le plus augmenté, en raison de la forte progression du revenu et de la longévité et de la baisse du chômage. Dans l'ensemble, l'allongement de l'espérance de vie représente environ la moitié de l'amélioration du niveau de vie multidimensionnel du ménage médian dans l'OCDE sur la période considérée. Murtin (2015) est parvenu à une conclusion analogue lorsqu'il a évalué les progrès accomplis sur le plan de la santé à l'échelon mondial au cours du XXe siècle.

#### Le niveau de vie multidimensionnel du ménage médian a augmenté de 3 % par an dans les pays de l'OCDE entre 1995 et 2012



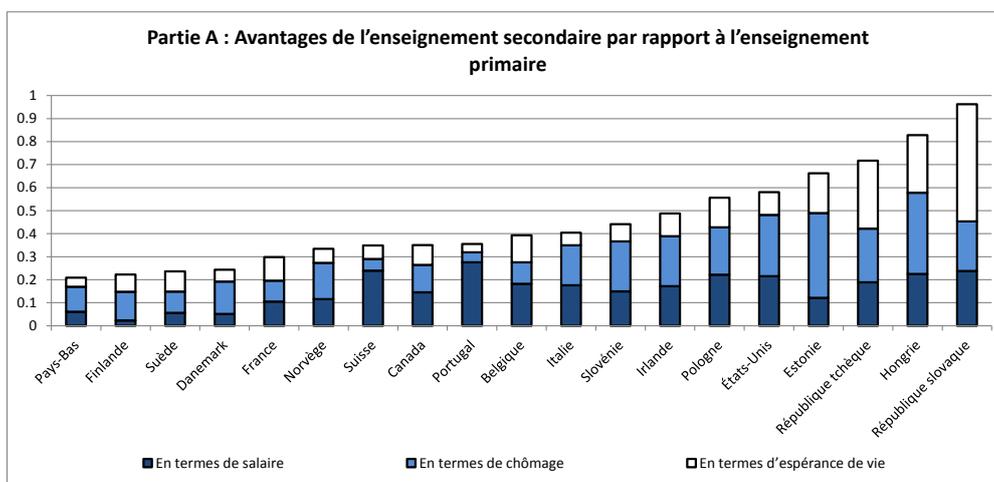
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données sur la croissance inclusive.

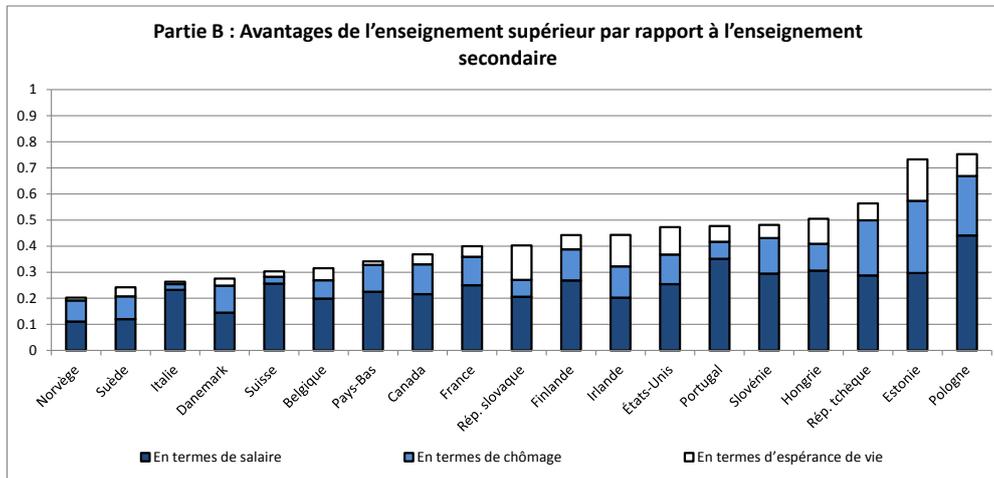
Sources : Fleurbaey, M. et D. Blanchet (2013), *Beyond GDP*, Princeton University Press ; Boarini R., F. Murtin et P. Schreyer (2015), « Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework », Document de travail de la Direction des Statistiques de l'OCDE, n° 64, Éditions OCDE, Paris ; Murtin F., R. Boarini, J. Cordoba et M. Ripoll (2015), « Beyond GDP: Is There a Law Of Shadow Price? », Document de travail

de la Direction des Statistiques de l'OCDE, n° 63, Éditions OCDE, Paris ; OCDE (2015), *All On Board: Making Inclusive Growth Happen in China*, Éditions OCDE, Paris ; Murtin, F. (2015), *Health and Prosperity*, Palgrave MacMillan.

*Note : L'approche utilisée pour la mesure des niveaux de vie multidimensionnels a été examinée par le Comité des statistiques et de la politique statistique de l'OCDE en 2015 [STD/CSSP(2015)1]. Depuis, des tests de robustesse supplémentaires (portant sur les poids, les variables utilisées, les caractéristiques du modèle) ont été effectués et ont été publiés dans les documents de travail de la Direction des Statistiques de l'OCDE (Boarini et al., 2015 et Murtin et al., 2015). Un troisième élément de recherche est à venir (« Niveaux de vie multidimensionnels: une mesure du bien être basée sur les préférences ») et fait l'objet d'un processus d'évaluation académique. Il contient une analyse des meta-données, ainsi qu'une comparaison avec des résultats empiriques, à paraître dans l'American Economic Review (Jones et Klenow 2016) afin d'en établir la solidité. D'autres tests pourront également être effectués lorsque la mesure sera utilisée en conjonction avec des variables de politique publique. Conformément aux normes académiques et afin d'assurer la transparence et la reproductibilité des résultats, l'ensemble des données utilisées pour calculer les composants et les poids des niveaux de vie multidimensionnels est disponible sur le site internet de l'OCDE.*

**Graphique 2.10 Les inégalités du niveau de vie multidimensionnel sont beaucoup plus marquées que celles du revenu entre les groupes d'individus ayant différents niveaux de formation**





Source : Murtin (2016), Socio-economic Inequality in Living Standards, Document de travail de la Direction des Statistiques de l'OCDE, n° 71, Éditions OCDE, Paris.

### 2.2.2. Un grand nombre d'inégalités multidimensionnelles sont concentrées dans l'espace.

La situation des individus au regard des nombreuses dimensions du bien-être dépend en grande partie de leur lieu de résidence. En effet, la différence de taux de chômage entre les entités infranationales (ou régions) les plus performantes et les moins performantes de la zone OCDE est presque deux fois plus importante que celle observée entre les pays les plus performants et les moins performants de l'OCDE. De nombreux pays de l'OCDE affichent également des différences marquées en termes d'espérance de vie et de niveau de revenu entre leurs régions les plus performantes et les moins performantes. En outre, les disparités spatiales en matière de productivité qui ont été présentées dans le chapitre précédent auraient contribué à creuser les inégalités interpersonnelles de revenu, en raison de la mobilité limitée de la population d'une région à l'autre, laquelle a dans certains cas encore diminué du fait des difficultés sur le marché du logement.

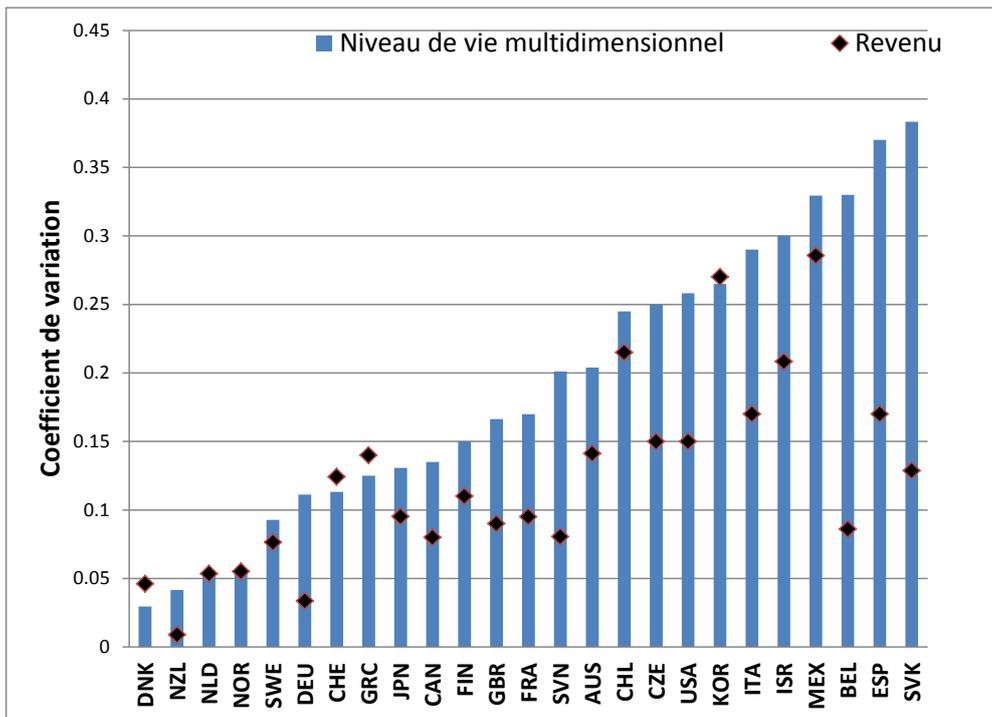
Il est essentiel de prendre en considération les conditions de vie locales des individus, puisqu'elles influencent leurs chances d'obtenir de meilleurs résultats tout au long de la vie. Dans le cas de l'éducation, par exemple, la disponibilité de bonnes écoles pour les enfants peut influencer les possibilités à venir. Des analyses portant sur les États-Unis montrent que le revenu moyen dans le quartier de résidence d'un individu a un impact considérable sur sa future capacité de gain ; cet effet correspond à peu près à

la moitié de celui qui est associé au revenu des parents (Rothwell et Massey, 2015). La mobilité sociale intergénérationnelle diffère, elle aussi, beaucoup d'une ville à l'autre des États-Unis ; elle est plus élevée, en moyenne, dans les villes moins inégalitaires où la ségrégation spatiale est moins marquée et où les établissements d'enseignement primaire sont de meilleure qualité (Chetty, R., N. Hendren, P. Kline et E. Saez, 2014). De fait, l'enseignement dont la compétence relève des administrations locales est en grande partie financé par les recettes des impôts fonciers locaux, ce qui peut contribuer à expliquer ce phénomène. Un financement de l'éducation au moyen d'un « fonds consolidé du revenu », selon l'exemple du Canada, permet de promouvoir l'égalité des chances à l'égard des enfants scolarisés.

Les inégalités spatiales en termes de niveau de vie multidimensionnel dans les pays sont beaucoup plus marquées que les inégalités spatiales du revenu. Cette situation illustre la corrélation spatiale des résultats en termes de bien-être (Veneri et Murin, 2015), qui est décrite dans le graphique 2.11. Les travaux consacrés par l'OCDE au niveau de vie multidimensionnel décrivent les disparités régionales relevées dans un échantillon de 26 pays de l'OCDE : les disparités régionales les plus importantes sont observées en République slovaque, en Espagne, en Belgique et au Mexique. Dans l'ensemble, les disparités observées en termes de situation sanitaire et de taux de chômage sont plus marquées que celles qui seraient mesurées exclusivement au moyen du revenu des ménages. Les disparités régionales en termes d'amélioration du niveau de vie multidimensionnel entre 2003 et 2012, lesquelles sont mesurées par l'écart entre les régions les plus performantes et les régions les moins performantes, s'expliquent essentiellement par des évolutions différentes de revenu et d'emploi.

**Graphique 2.11 Les disparités régionales en termes de niveau de vie multidimensionnel sont plus marquées que les inégalités du revenu disponible des ménages**

Coefficient de variation (un chiffre plus élevé signale une disparité plus grande), 2012



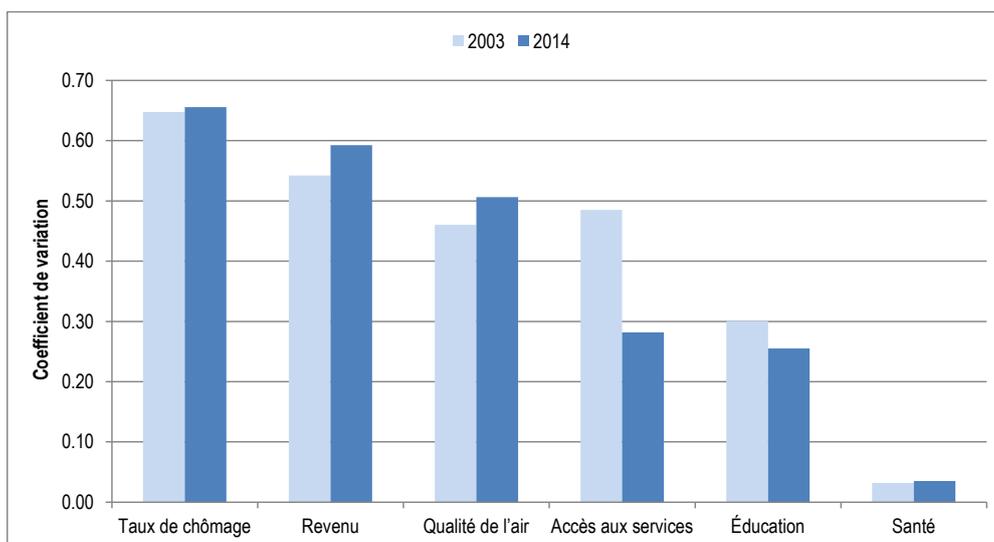
Source : Veneri et Murin (2015), Where is Inclusive Growth Happening? Mapping Multidimensional Living Standards in OECD Regions, Document de travail de la Direction des Statistiques de l'OCDE, à paraître. Calculs à partir de la Base de données de l'OCDE sur la mesure du bien-être dans les régions et des enquêtes nationales sur les revenus.

Ces dix dernières années, les disparités régionales dans l'OCDE ont évolué différemment selon les dimensions du bien-être considérées. Si l'on prend en considération l'ensemble des régions de 33 pays de l'OCDE, on constate que les plus grandes disparités régionales concernent le taux de chômage, le niveau du revenu des ménages et la qualité de l'air (part de la population exposée à des particules fines – PM2.5), tandis que les disparités en termes d'espérance de vie sont nettement moins marquées. Si l'on examine l'évolution des inégalités depuis le début des années 2000, les disparités régionales en termes d'accès aux services et d'éducation ont reculé, tandis que celles relatives au revenu des ménages, à la qualité de

l'air, au taux de chômage et à l'espérance de vie se sont creusées (graphique 2.12).

**Graphique 2.12 Les disparités entre les régions de l'OCDE ont évolué différemment selon les dimensions du bien-être considérées**

Disparités régionales dans les dimensions du bien-être, régions TL2 de l'OCDE



*Note* : Plus le coefficient de variation est élevé, plus les disparités régionales sont importantes.

*Source* : Calculs à partir de la Base de données régionales de l'OCDE.

## Références

- Boarini R., F. Murtin et P. Schreyer (2015), « Inclusive Growth: The OECD Measurement Framework », *OECD Statistics Directorate Working Paper*, n° 64, Éditions OCDE, Paris.
- Causa, O., A. de Serres et N. Ruiz (2014), « Can Pro-growth policies lift all boats? An analysis based on household disposable income », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1180, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8dh5wg7-en>.
- Causa, O., M. Hermansen et N. Ruiz (2016), « The Distribution of Structural Reform Dividends », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline et E. Saez (2014), « Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility », *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 104, n° 5, pp. 141-147, mai.
- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline et E. Saez (2014), « Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States », *The Quarterly Journal of Economics* vol. 129, n° 4, pp. 1553-1623.
- Denk, O. et A. Cazenave-Lacroutz (2015), « Household Finance and Income Inequality in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1226, Éditions OCDE, Paris.
- Diaz, M. et F. Murtin (2016), Socio-economic Inequality in Living Standards, *OECD Statistics Directorate Working Paper*, n° 71, Éditions OCDE, Paris.
- Fleurbaey, M. et D. Blanchet (2013), *Beyond GDP*, Princeton University Press.
- Fournier, J.-M. et I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 7. The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 930, Éditions OCDE, Paris.
- Goos, M., A. Manning et A. Salomons (2009), « The Polarization of the European Labour Market », *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 99, n° 2, pp. 58-63.

- Koske, I., J. Fournier et I. Wanner (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 925, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h2975rhhf-en>.
- Marcolin, L., S. Miroudot et M. Squicciarini (2016), « Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n° 2016/01, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5dcz2d26j-en>.
- Murtin F., R. Boarini, J. Cordoba et M. Ripoll (2015), « Beyond GDP: Is There a Law Of Shadow Price? », *OECD Statistics Directorate Working Paper*, n° 63, Éditions OCDE, Paris.
- Murtin, F. (2015), *Health and Prosperity*, Palgrave MacMillan.
- OCDE (2016), *Réformes économiques 2016 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015e), *All On Board: Making Inclusive Growth Happen in China*, Éditions OCDE
- OCDE (2015d), *Regards sur l'éducation 2015 : les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>
- OCDE (2015c), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2015*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-aut-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aut-2015-en).
- OCDE (2015b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-fr).
- OCDE (2015a), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.
- OCDE (2014), « Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the Crisis a Game Changer? », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr>.
- OCDE/CAF/CEPALC (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.

Piketty, T. (2013), *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions du Seuil.

Rothwell, J.T. et D.S. Massey (2015), « Geographic Effects on Intergenerational Income Mobility », *Economic Geography*, vol. 91, n° 1, pp. 83-106.

Veneri, P. et F. Murin (2015), « Where is Inclusive Growth Happening? Mapping Multidimensional Living Standards in OECD Regions », *OECD Statistics Directorate Working Paper*, à paraître.

## *Chapitre 3.*

### *Bien appréhender l'articulation entre productivité et inclusivité*

Pourquoi le fort ralentissement de la croissance de la productivité s'accompagne-t-il d'une accentuation des inégalités ? Les deux phénomènes sont-ils liés ? Des politiques pourraient-elles s'y attaquer de front ? À partir de travaux déjà menés par l'OCDE, ce chapitre apporte une perspective analytique nouvelle et présente les dernières données empiriques disponibles dans le but d'établir des liens éventuels entre le creusement des inégalités et le ralentissement de la croissance de la productivité. Il explore les boucles de rétroaction possibles entre la productivité et les inégalités et examine comment les inégalités entre les individus (et les régions) en termes de revenu, d'accès à l'instruction et à la formation, aux soins, à des emplois satisfaisants et aux nouvelles technologies ont tendance à peser sur la croissance de la productivité en réduisant l'accumulation de capital humain, en accroissant la sous-utilisation et la mauvaise allocation des ressources dans l'économie et, au bout du compte, en ralentissant la diffusion des innovations.

Il n'y a pas de cause unique et évidente pour expliquer à la fois le ralentissement de la croissance de la productivité et le creusement des inégalités, mais ces deux tendances pourraient résulter de plusieurs facteurs communs. Plus important encore – du point de vue des recommandations à l'adresse des responsables de l'action publique – l'une et l'autre procèdent du même ensemble de caractéristiques de l'environnement dans lequel interagissent les individus, les entreprises, les régions et les économies dans leur globalité. Dans le présent chapitre sont exposées les principales interactions possibles entre les deux phénomènes, en préliminaire au chapitre 4 où nous verrons en quoi davantage de cohérence entre les politiques de la concurrence et les politiques d'innovation ; les politiques du marché du travail, de l'éducation et des compétences ; et les politiques applicables au secteur financier peut s'avérer bénéfique tant pour la productivité et que pour la lutte contre les inégalités.

Dans le contexte actuel, les catégories à faible revenu cumulent les handicaps, et certaines politiques créent des distorsions conduisant à une rétroaction négative. La croissance de la productivité étant tributaire du capital humain, un environnement dans lequel certaines personnes, aux ressources modestes, peinent à trouver un emploi satisfaisant et à s'y maintenir, à épargner et à investir pour renforcer leurs compétences et à financer des études de qualité pour leurs enfants est aussi un environnement où la croissance de la productivité n'est pas optimale. De même, un environnement où les pressions concurrentielles sont insuffisantes favorise la domination des acteurs en place sur les marchés du travail, des capitaux et de l'innovation, de sorte qu'il peut devenir plus difficile pour les autres entreprises de rivaliser avec eux, de recruter une main-d'œuvre de qualité et d'investir et d'adapter des technologies pour créer de nouveaux produits et de nouveaux emplois. Une productivité en berne et des inégalités qui se creusent sont la conséquence d'investissements insuffisants dans les actifs, d'un manque de mobilité des ressources, d'un redéploiement très lent de celles-ci et d'une croissance atone. Au niveau régional, des bassins entiers peuvent ainsi s'enfermer dans une spirale de faibles qualifications, faible productivité et faible croissance : les entreprises ne voulant pas y investir parce qu'elles n'y trouvent ni connectivité ni main-d'œuvre qualifiée, les travailleurs n'y sont guère portés à investir dans leurs compétences et celles de leurs enfants et c'est ainsi que toute une région peut tomber en déclin.

Il est essentiel de réexaminer la *cohérence* des fondamentaux de l'action publique. Un réexamen de la cohérence des fondamentaux de l'action publique – dans des domaines comme l'innovation, l'emploi et les compétences et l'attribution des moyens financiers – s'impose pour enrayer le ralentissement de la productivité et le creusement des inégalités qui réduisent la cohésion sociale et pèsent sur le niveau de vie

multidimensionnel. Sous certains aspects, de nombreux faits concourent à suggérer l'existence de liens entre la cohérence de ces politiques de base, la productivité et les inégalités, la cohésion sociale et le niveau de vie multidimensionnel. Sous d'autres, de nouvelles recherches sont nécessaires pour corroborer les éléments dont on dispose. Quoiqu'il en soit, il est déjà manifeste que des ensembles de mesures cohérentes sont de nature à améliorer les possibilités offertes aux individus, aux entreprises et aux régions, libérer l'investissement, rendre possibles les réaffectations de ressources et stimuler les dynamiques économiques susceptibles de remédier aux fortes inégalités, souvent de plus en plus prononcées, et qu'ils concourent de plus à l'amélioration de la productivité globale et à l'instauration d'une croissance durable. Le présent chapitre expose notamment les conclusions préliminaires suivantes :

- Les effets des inégalités sur la situation des individus (par exemple en matière de revenu, d'éducation et de formation, de santé et d'accès à des emplois de qualité ou à de nouvelles technologies), ont tendance à se nourrir les uns des autres et, en amoindrissant la qualité de la main-d'œuvre, à ralentir la diffusion des gains de productivité, la productivité globale et la croissance – qui sont essentielles à toute élévation du niveau de vie multidimensionnel. La sous-utilisation et la mauvaise affectation des ressources dans l'économie – notamment les travailleurs qui se trouvent pris au piège d'activités faiblement productives et d'entreprises trop petites ou âgées pour réussir – contribuent à la lenteur de la diffusion de l'innovation, aux divergences en termes de croissance de la productivité entre les entreprises à la frontière et celles qui sont à la traîne, et à l'affaiblissement général de la productivité globale.
- Des éléments récents fondés sur les données micro-économiques d'un certain nombre de pays (dont les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne, le Portugal et le Brésil) donnent à penser que l'élargissement de la distribution des rémunérations des travailleurs au cours des 20 à 30 dernières années serait dans une large mesure attribuable au creusement des écarts de salaire entre les entreprises plutôt qu'au sein de celles-ci (Song et al., 2015, et Card et al., 2013). L'accentuation de la dispersion des rémunérations est sans doute à relier à l'élargissement des écarts de productivité entre les entreprises, bien que l'importance de ce lien soit difficile à mesurer car d'autres facteurs peuvent également jouer. Les recherches qui seront menées dans l'avenir pourront aider à cerner la relation qui unit les paramètres de l'action publique et les dynamiques à l'œuvre concernant l'obtention, le maintien et le partage de leurs rentes par les entreprises à la frontière. Si cette relation tient à des obstacles à l'entrée sur le marché ou à des comportements de recherche de rente, il sera important de ne pas en minimiser l'impact sur la productivité et les inégalités.

- De nouvelles avancées technologiques laissent entrevoir de formidables possibilités d'améliorer le bien-être des populations, notamment en facilitant l'accès à la santé, au financement et à l'éducation, mais les politiques publiques, dans de nombreux domaines complémentaires, doivent être ajustées pour que les avantages attendus se concrétisent et soient largement partagés.
- Comme indiqué dans les chapitres précédents, l'examen des politiques publiques – politiques du marché du travail et des compétences ; politiques de la concurrence sur les marchés de produits et politiques d'innovation ; réglementation et code de conduite applicables au secteur financier – montre la voie à suivre pour relever les défis jumeaux que sont la lutte contre les inégalités et le renforcement de la productivité. Ces politiques seront le thème central du chapitre 4.

Le présent chapitre s'articule comme suit.

- La première section est consacrée à l'étude des ***boucles de rétroaction négative entre productivité et inégalités*** : les effets des inégalités sur le sort des individus (par exemple en matière de revenu, d'accès à l'éducation/la formation, de soins, d'emplois de qualité ou de nouvelles technologies), ont tendance à s'entretenir mutuellement. Entraves au développement du capital humain ou à l'accès aux moyens financiers, ils sapent la diffusion des gains de productivité, la croissance de la productivité au niveau agrégé et l'élévation du niveau de vie multidimensionnel. De même pour les entreprises, la sous-utilisation et la mauvaise affectation des ressources dans l'économie – notamment les travailleurs qui se trouvent piégés dans des activités faiblement productives – contribue à la lenteur avec laquelle l'innovation se diffuse, aux divergences en termes de croissance de la productivité entre les entreprises à la frontière et celles qui sont à la traîne, et à l'affaiblissement général de la productivité globale. En ce qui concerne les régions, l'absence d'infrastructures de qualité ou de connectivité leur interdit de bénéficier d'investissements massifs.
- La deuxième section porte sur les liens qui existent entre ***progrès technologique, productivité et inégalités***. Les avancées technologiques qui améliorent la productivité peuvent en effet accentuer de diverses façons les inégalités dans la société ; on passera ici en revue les évidences empiriques de l'existence de différents liens et déterminera quels sont ceux sur lesquels l'action publique pourrait être la plus efficace. D'autre part, les nouvelles technologies peuvent être un remède à l'exclusion sociale en ce qu'elles permettent une diminution du coût lié à l'acquisition de compétences ou donnent accès aux marchés des capitaux.

- La troisième section a pour objet les relations qui existent entre *réaffectations de ressources et dynamisme, productivité et inégalités*. Elle récapitule ce que nous savons déjà de ces relations et souligne les points qu'il convient d'approfondir, notamment le pouvoir inhibiteur ou habilitant des politiques sur les facultés d'adaptation au changement des travailleurs et des entreprises, que ce changement soit dû à la mondialisation, au progrès technologique, aux migrations ou aux réformes des politiques elles-mêmes. La réaffectation des ressources joue un rôle fondamental dans la croissance de la productivité et la capacité d'une économie à élever le niveau de vie multidimensionnel. Elle peut néanmoins avoir un coût pour les travailleurs, les entreprises et les économies, notamment en termes d'inégalités. Les politiques qui entravent l'adaptation et les transformations risquent d'avoir pour conséquence que des individus se retrouvent à n'avoir d'autre choix que d'exercer un emploi peu rémunérateur, dans une entreprise peu productive d'une région à la traîne. Les défis associés à l'économie politique de l'action publique et ceux concernant la capacité des travailleurs à s'adapter à une nouvelle donne sont d'égale importance.

### 3.1 Quelles incidences les inégalités peuvent-elles avoir sur la productivité et la croissance ?

La présente section recense les évidences empiriques de l'existence de liens entre inégalités et croissance de la productivité globale<sup>19</sup>. Le premier de ces liens se trouve dans les fortes inégalités de revenu à l'origine d'une baisse des investissements dans le capital humain, qui réduit les perspectives de croissance de la productivité. Aussi insiste-t-on fortement dans cette section sur l'incidence de la pauvreté et de l'inégalité des chances sur la croissance.

Les effets des inégalités sur la croissance font l'objet de nombreuses théories. Par exemple, les inégalités pourraient encourager les gens à travailler davantage et – pour ceux qui en ont les moyens – à investir dans des formations plus poussées en raison de la rentabilité élevée de chaque année supplémentaire passée d'éducation. Pour d'autres, les familles à faible revenu ne pourront sans doute pas donner à leurs enfants l'éducation de qualité nécessaire pour avoir accès aux mêmes possibilités d'emploi et

<sup>19</sup> Cette section *n'a pas* pour objet de déterminer s'il existe des réformes (axées par exemple sur les inégalités dans le domaine de la santé, ou les écarts entre hommes et femmes) qui pourraient à la fois favoriser la productivité et faire reculer les inégalités. Ces questions sont examinées au chapitre 4, où l'on pourra voir qu'il en existe effectivement un certain nombre. L'accent est mis ici sur le rapport qui peut exister entre inégalités et croissance de la productivité.

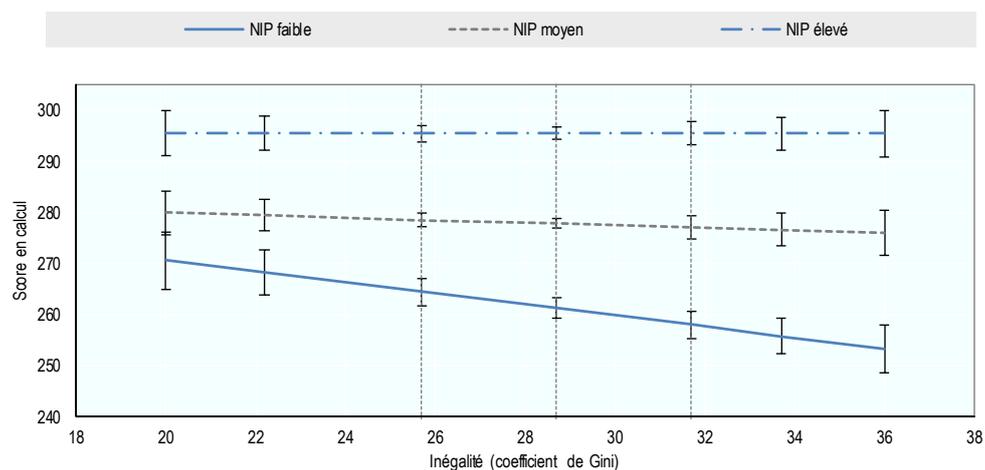
perspectives de carrière que ceux issus de milieux plus favorisés, ce qui pénalise ces enfants au regard du développement des compétences et de leurs revenus futurs. Des chercheurs s'emploient actuellement à déterminer les conditions-cadres requises pour briser cette corrélation négative ; de toute évidence, la tâche est complexe. En tout état de cause, lorsque le développement du capital humain est insuffisant, cela pèse sur la productivité et les perspectives de croissance.

Des données récentes de l'OCDE corroborent l'idée selon laquelle le creusement des inégalités de revenu et le ralentissement de la croissance à long terme vont de pair du fait de leurs conséquences négatives sur les opportunités d'emploi et l'accumulation de capital humain par les familles modestes. Des études réalisées par l'OCDE à partir de données couvrant 31 pays Membres sur la période 1970-2010 ont permis de mettre au jour de nombreux éléments montrant que la hausse durable des inégalités de revenu disponible observée dans la plupart des pays de l'OCDE est associée à une croissance à long terme du PIB par habitant plus lente et tient essentiellement au fait que ces inégalités amoindrissent les possibilités offertes aux plus pauvres et aux classes moyennes inférieures d'investir dans l'éducation de leurs enfants (OCDE, 2015a). Ces effets ont plus de chances de se manifester lorsque les familles pauvres tendent à être concentrées dans des régions isolées ou des zones urbaines caractérisées par des possibilités économiques limitées, des services sociaux déficients et une concentration de la pauvreté.

Les effets intergénérationnels entretiennent cette boucle de rétroaction négative. Dans les pays où les inégalités de revenu sont plus prononcées, les enfants de parents ayant un niveau de scolarisation relativement modeste ont, une fois adultes, un niveau d'instruction inférieur et des compétences moindres (**graphique 3.1**). Ce n'est donc pas seulement le fait de se situer dans la tranche inférieure de l'échelle de distribution des revenus qui joue, mais également le niveau de compétences atteint par les individus appartenant aux 40 % inférieurs sur cette échelle en comparaison avec celui des plus riches. Les enfants issus de familles pauvres dans les pays très inégalitaires sont scolarisés moins longtemps, mais acquièrent également moins de compétences quel que soit le niveau d'instruction atteint. L'écart qualitatif sur le plan de l'éducation est ainsi plus prononcé que l'écart de revenu. Cependant, le rapport entre la situation économique et le niveau d'instruction varie selon les pays puisqu'il est également conditionné par des facteurs tels que la qualité des établissements scolaires, l'offre existante en matière d'enseignement préélémentaire et l'influence du fonctionnement du marché du travail sur le rendement perçu de l'éducation.

### Graphique 3.1 Les inégalités ont pour effet d'abaisser les compétences des populations pauvres

Score moyen obtenu en calcul, selon le niveau d'instruction parental (NIP) et les inégalités



*Note* : Ce graphique représente le score moyen obtenu en calcul des individus dont les parents ont un niveau d'instruction faible, intermédiaire ou élevé, en fonction du degré des inégalités (exprimé en points de Gini) observé dans leur pays lorsqu'ils avaient l'âge de 14 ans environ. NIP faible : aucun des deux parents n'a accédé au deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; NIP moyen : au moins l'un des deux parents a accédé à l'enseignement secondaire/post-secondaire ; NIP élevé : au moins l'un des deux parents a accédé à l'enseignement supérieur. Les barres représentent les intervalles de confiance à 95 %. Les lignes verticales en pointillés indiquent le 25<sup>e</sup> centile, la médiane et le 75<sup>e</sup> centile de la distribution sous-jacente des inégalités.

*Source* : OCDE (2015b)

L'utilisation effective des compétences est essentielle pour la productivité et l'équité. De nombreuses études empiriques font ressortir le rôle clé du capital humain dans le revenu individuel et la croissance de la productivité globale dans les pays. Au-delà des effets sur la productivité, toutefois, les compétences sont un déterminant important du bien-être, dans la mesure où un niveau élevé de compétences va de pair avec des emplois de meilleure qualité, une meilleure santé ainsi qu'une plus grande confiance dans les autres et les institutions. Les compétences sont aussi un facteur déterminant des inégalités entre les pays. Des travaux de l'OCDE (OCDE, 2015b) montrent que la distribution des compétences au sein d'une population influe sur l'ampleur des inégalités de revenu, les écarts de salaire étant en général moindres dans les pays où les compétences sont réparties plus également. De plus, les inégalités de salaire sont en général moins

prononcées, et la croissance de la productivité plus soutenue, dans les pays qui font bon usage des compétences de leur main-d'œuvre.

La croissance et les politiques en faveur de l'égalité des chances en matière d'emploi font progresser l'équité. Il ressort de recherches menées par l'OCDE que les politiques qui favorisent les possibilités d'emplois pour les individus qui appartiennent à la partie inférieure de l'échelle de répartition des revenus (notamment les mesures qui dopent la croissance globale et les réformes ayant pour effet de réduire la dualité du marché du travail) sont d'importants leviers permettant de faire reculer les inégalités tout en augmentant la productivité<sup>20</sup>.

### 3.2 Progrès technologique, productivité et inégalités

Cette section examine les relations potentielles entre le progrès technologique – facteur déterminant de la croissance de la productivité – et l'évolution des inégalités, tant parmi les individus qu'entre les entreprises et entre les régions. Les données factuelles sont étudiées autour de quatre axes de réflexion :

- Une fracture numérique toujours ouverte. Le manque de qualifications adéquates, conjugué à l'absence d'accès aux TIC, laisse supposer que la fracture numérique va perdurer. Pour les individus, si l'accès aux technologies numériques s'est fortement accru, l'acquisition des compétences nécessaires pour faire bon usage des TIC et en tirer un meilleur salaire n'a pas suivi. De même, l'utilisation des TIC et du capital intellectuel parmi les petites entreprises accuse également un retard certain, ce qui concourt à ralentir la diffusion des gains de productivité réalisés à la frontière. Le constat vaut également pour les régions : celles qui sont le moins connectées sont aussi à la traîne en matière d'équité et de croissance.
- Passage au numérique et polarisation. La notion de progrès technologique favorisant la main-d'œuvre qualifiée, tel qu'on avait pris l'habitude de l'appeler, a évolué pour prendre une acception plus large désignant la manière dont la technologie affecte la demande de compétences. Les données recueillies dans plusieurs pays semblent montrer que la demande de main-d'œuvre se *polarise* autour des deux extrémités de la distribution des compétences – compétences élevées, abstraites d'une part, compétences faibles, manuelles, d'autre part – avec en parallèle un « évidement » des emplois nécessitant un niveau de compétences intermédiaire, correspondant à

---

<sup>20</sup> Voir Causa, O., A. de Serres et N. Ruiz (2014) ; Causa, O., S. Araujo, A. Cavaciuti, N. Ruiz et Z. Smidova, (2014) ; Adalet McGowan, M., et D. Andrews, (2015a) ; et Adalet McGowan, M., et D. Andrews, (2015b).

l'exécution de tâches répétitives. L'enjeu consiste à discerner quels pourraient être le rythme et l'ampleur de cette évolution. Les mutations technologiques actuelles, notamment les progrès de l'intelligence artificielle et de l'exploitation massive des données, pourraient entraîner des bouleversements sans commune mesure avec ceux du passé, et conduire en particulier à un nouvel « évidement » de l'emploi et à un nouveau recul des salaires. Parallèlement, ces innovations sont riches de promesses pour la croissance de la productivité, qu'elles pourraient affermir, et la création d'emplois nouveaux, auxquels on n'avait encore jamais songé.

- Rentes et dynamique du « tout au gagnant ». Le ralentissement de la croissance de la productivité, objet du chapitre 1, peut être aggravé par la nature du progrès technologique et la manière dont les entreprises et les politiques interagissent. Les entreprises qui aujourd'hui se situent à la frontière technologique dans des secteurs caractérisés par des externalités de réseau (une forme de monopole naturel) pourraient détenir un avantage concurrentiel durable, assorti d'une diffusion parcimonieuse des avancées technologiques vers les entreprises arrivées plus tard sur le marché. En conséquence, certains des acteurs situés à la frontière obtiendraient une plus grande part de rendements supérieurs à la normale – une rente – qui, s'ils ne sont pas éliminés par la concurrence au fil du temps, pourraient être préjudiciables pour la diffusion des gains de productivité. Les entreprises concernées seraient alors non seulement en mesure d'accroître les revenus du capital – qui sont eux-mêmes un facteur d'inégalités – mais aussi de verser des salaires invariablement supérieurs à leur personnel, ce qui se solderait par le creusement des inégalités entre les individus. Les éléments factuels qui attestent ces effets induits par les externalités de réseau devront être confirmés, toutefois de nouveaux travaux de l'OCDE donnent à penser que cette hypothèse doit être prise en considération. De nouvelles recherches doivent être conduites pour déterminer comment les rentes naissent (naturellement ou en conséquence de mesures en place) et s'installent durablement, quelle est l'incidence de la technologie sur le phénomène, dans quelle mesure ces rentes sont l'objet d'une concurrence et pourquoi les entreprises à la traîne ne parviennent pas à améliorer leurs résultats, et quelles politiques sont les mieux à même de soutenir l'innovation tout en garantissant simultanément une diffusion effective des gains de productivité comme des gains salariaux.
- La financiarisation. Les moyens technologiques et l'expansion du secteur financier ont permis à la finance d'acquérir un poids croissant dans l'économie et ont transformé le comportement des entreprises et des individus. La finance est aussi l'un des principaux déterminants des réaffectations qui interviennent au sein d'une économie, que ce soit pour encourager ou inhiber la croissance

de la productivité et l'équité. Des institutions financières dysfonctionnelles peuvent freiner le processus de réaffectation inhérent aux entrées et sorties d'entreprises, peser de ce fait sur la croissance de la productivité, mais aussi prendre des travailleurs qualifiés au piège d'emplois qui ne leur conviennent guère, et ainsi faire obstacle à l'équité. Les individus qui sont défavorisés au regard du revenu et du patrimoine ont plus de difficultés que les autres à accéder au crédit, si bien qu'ils sont doublement désavantagés.

### ***3.2.1 Une fracture numérique toujours ouverte***

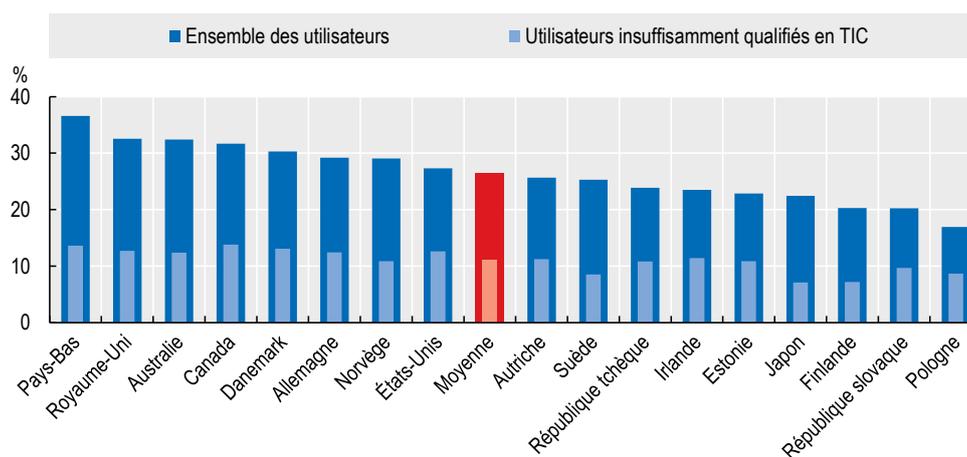
Même si l'internet sera bientôt omniprésent, tout indique que des différences persistent au niveau de son adoption par les individus et les entreprises. Il est plausible que les individus ne maîtrisant pas les TIC se verront de plus en plus limités dans l'accès à de nombreux services de base, à des emplois bien payés et gratifiants, et aux possibilités de perfectionner leur formation. À l'échelle d'un pays, une forte proportion de la population adulte peu qualifiée en traitement de l'information risque de faire obstacle à l'introduction et à l'adoption de technologies et de modes d'organisation du travail susceptibles d'améliorer les rendements, ce qui pourrait freiner la diffusion des gains de productivité et l'amélioration du niveau de vie. De nouvelles recherches doivent être menées pour déterminer ce qui entrave l'utilisation des TIC (par exemple le revenu ou l'âge des individus, la taille des entreprises ou leur ancienneté, la situation géographique) et comprendre quelles sont les répercussions de la fracture numérique sur la productivité et les inégalités, en tenant compte des autres facteurs déjà cités.

- L'utilisation de l'internet demeure très variable selon les pays de l'OCDE et les groupes sociaux (OCDE, 2015c). En 2014, plus de 95 % des adultes s'y connectaient en Islande, en Norvège, au Danemark et au Luxembourg, contre à peine plus de la moitié en Turquie, voire moins au Mexique. Entre 2006 et 2014, de nombreux pays à la traîne ont comblé leur retard grâce à une meilleure couverture haut débit mobile et à une démocratisation de cette technologie. Les progrès de la technologie mobile permettent par ailleurs à tout un chacun de mener « en continu » ses activités informatiques et de communications. En moyenne, plus de 70 % de la population des pays de l'OCDE utilisent l'internet au quotidien. Les écarts dans l'adoption de l'internet sont principalement liés à l'âge et au niveau d'instruction, souvent combinés aux revenus. Les données sur l'accès à l'internet ventilées par quartiles de la distribution des revenus font apparaître des progrès significatifs en ce qui concerne les foyers modestes (OCDE, 2016). Dans la plupart des pays, les jeunes utilisent pratiquement tous l'internet alors que l'on constate des différences marquées parmi les générations précédentes, en particulier chez les personnes âgées ; les écarts entre hommes et femmes sont en revanche relativement ténus.

- Des données de l'OCDE tendraient à montrer que malgré l'accélération de la diffusion des TIC dans les entreprises, une proportion importante de la population des pays de l'OCDE n'utilise pas les TIC au travail ou ne possèdent pas les qualifications adéquates pour le faire (OCDE, 2015d). En moyenne, seulement 25 % des individus utilisent quotidiennement au travail des logiciels bureautiques simples – traitement de texte ou tableurs, par exemple. Parmi eux, selon l'Évaluation des compétences des adultes (PIACC) de l'OCDE, plus de 40 % ne semblent pas posséder les compétences suffisantes en TIC pour pouvoir utiliser ces outils efficacement (graphique 3.2).
- Parmi les étudiants, la fracture numérique, qui correspondait à une inégalité d'accès, est en train d'évoluer vers une inégalité dans l'utilisation qui est faite de l'internet en tant que vecteur de développement des compétences. Les données de l'étude PISA indiquent que l'écart entre étudiants favorisés et étudiants défavorisés en ce qui concerne l'accès à l'informatique et à l'internet s'est réduit dans tous les pays entre 2009 et 2012. Dans l'ensemble, le temps que les étudiants passent sur l'internet ne varie pas avec la catégorie sociale, mais des différences semblent se dessiner dès lors que l'on tient compte de l'emploi que les étudiants choisissent de faire des TIC.
- Les entreprises font elles aussi un emploi de plus en plus assidu de l'internet (OCDE, 2015c). En 2014, 95 % des entreprises de l'OCDE disposaient d'une connexion haut débit, malgré de considérables écarts au niveau des petites entreprises. Les autres différences constatées entre pays concernant l'utilisation des TIC sont étroitement liées au rôle que les petites entreprises jouent dans chacun d'eux. Comme on l'a déjà souligné dans le chapitre 1, l'utilisation des TIC et du capital intellectuel reste marginale dans ces entreprises, même lorsqu'il s'agit de technologies particulièrement utiles aux PME, comme l'informatique en nuage.

### Graphique 3.2. Personnes utilisant des logiciels bureautiques quotidiennement au travail, 2012

En pourcentage de la main-d'œuvre totale



Source : OCDE (2015d) Measuring the Demand and the Supply of ICT Skills at Work, [DSTI/ICCP/IIS\(2015\)4](#).

#### 3.2.2 Numérisation et polarisation

Selon les conclusions de l'OCDE, à ce jour, si les TIC ont mené à des restructurations et à des redéploiements, elles n'ont pas été à l'origine d'une hausse du chômage sur le long terme. Lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière appropriée, à savoir assorties de changements organisationnels et de bonnes pratiques de gestion (Brynjolfsson et Hitt, 2000 ; OCDE, 2004), les TIC conduisent progressivement à des baisses de prix et/ou à l'apparition de nouveaux produits, ainsi qu'à une hausse de la demande finale et de l'emploi, et donc à des créations de postes qui compensent les suppressions initiales. Les données factuelles ont en effet permis d'établir que les TIC n'ont pas conduit à une hausse du chômage technologique jusqu'à présent (OCDE, 2015e).

Le progrès technologique favorisant les travailleurs les plus qualifiés, qui est une forme de progrès technologique améliorant la productivité, a constitué l'un des principaux facteurs des inégalités salariales au cours des dernières décennies. La plupart des nouvelles technologies supposent le recours à une main-d'œuvre plus qualifiée que les technologies qu'elles

supplacent. Il s'agit là d'une tendance relevée de longue date, depuis un siècle sinon davantage. En 2011, l'OCDE a publié un rapport fondé sur un examen approfondi des différentes études consacrées aux causes du creusement des inégalités de revenu, et a proposé une nouvelle analyse qui englobait les pays de l'OCDE et les économies émergentes (OCDE, 2011). Il est apparu que la dispersion des salaires s'accroît d'autant plus que le progrès technologique intervient à un rythme rapide et qu'elle reste au contraire d'autant plus contenue que l'offre de travailleurs qualifiés augmente. Un complément d'analyse sera nécessaire pour voir ce qu'il en est de la productivité sachant, nous l'avons vu au chapitre 1, que tout progrès technologique ne se traduit pas nécessairement par des gains sur ce plan.

Cependant, l'hypothèse du progrès technologique favorisant les qualifications ne permet pas d'expliquer tous les aspects du creusement des inégalités. Cette approche permet d'expliquer la progression de la part des emplois hautement qualifiés dans l'emploi total au cours des trois dernières décennies. À titre d'exemple, aux États-Unis, la part des travailleurs occupant des emplois hautement qualifiés a augmenté de 11 points de pourcentage entre 1983 et 2012, passant de 26 à 37 % (Tüzemen et Willis, 2013). Toutefois, une version simple de l'hypothèse du progrès technologique favorisant les qualifications aurait voulu que la part des emplois peu qualifiés décroisse. Or, cette part a augmenté aux États-Unis, et représentait 18 % de l'emploi total en 2012 contre 15 % en 1983. D'autres pays affichent la même évolution d'une hausse relative des emplois peu qualifiés. Ces tendances ne disqualifient pas nécessairement l'hypothèse du progrès technologique favorisant les qualifications – il est possible en effet que des emplois réclament aujourd'hui un niveau de qualification supérieur à celui d'autrefois (ainsi, il est de nos jours souvent demandé aux mécaniciens auto d'avoir une certaine maîtrise des TIC). Il faut néanmoins envisager l'existence d'une autre relation entre progrès technologique, productivité et inégalités – à savoir, l'hypothèse d'une polarisation des emplois, également désignée par le terme « d'évidement ».

Les avancées de l'intelligence artificielle, la puissance de calcul sans précédent des ordinateurs, l'émergence de l'internet des objets et des mégadonnées, entre autres mutations technologiques, pourraient modifier la nature des liens unissant technologies et inégalités. Certaines études donnent à penser qu'avec la numérisation, une grande part des tâches, voire certains emplois, qui sont à ce jour confiés à des humains pourraient bien dans un proche avenir être assignés à des machines (Frey et Osborne, 2013 ; Elliot, 2014). Cela alimente la crainte que les ordinateurs et les robots ne finissent par assurer certaines catégories du travail humain et que les travailleurs ne soient mis en rivalité avec les machines, une rivalité que

beaucoup ne seront pas en mesure de soutenir (Brynjolfsson et McAfee, 2011). Les principales questions à étudier consistent à savoir si l'avènement de l'ère du numérique modifie le rythme ou l'aspect de l'« évidement », et alors avec quelles implications pour les inégalités, et dans quelle mesure il pourrait se traduire par un élargissement du fossé qui sépare les champions de l'innovation du reste des entreprises.

Les emplois qui comportent une forte proportion de tâches automatisables sont les plus directement exposés au risque d'un remplacement de l'homme par les nouvelles technologies, pour autant toutefois que les entreprises adoptent ces technologies ou que celles qui ne les utilisent pas sortent du marché. Les ordinateurs et les algorithmes sont capables de réaliser avant tout des tâches « répétitives » et aisément codifiables, habituellement réalisées dans le cadre d'emplois moyennement qualifiés. Les tâches « non répétitives », qu'elles se situent à l'extrémité supérieure (tâches abstraites) ou inférieure (tâches manuelles) de la distribution des tâches, sont moins concernées et continueront à être demandées. Cela semble signifier que la polarisation de l'emploi ne peut se poursuivre indéfiniment car il existe un grand nombre de tâches que les travailleurs comprennent implicitement et réalisent aisément, mais qui ne peuvent être décrites par un ensemble de règles ou de procédures interprétables par un système automatisé ou informatisé (Autor, 2015). Si les entreprises dans leur ensemble ou à l'intérieur de certaines régions n'adoptaient pas les innovations sans pour autant sortir du marché, les conséquences sur l'emploi seraient moins marquées, mais les gains de productivité globale s'en trouveraient eux aussi limités. Cela n'améliorerait pas davantage la capacité de l'économie à offrir des niveaux de vie plus élevés.

L'ampleur et la permanence de cet « évidement » demeurent controversées. Selon certains auteurs (par exemple, Frey et Osborne, 2013), une part importante des emplois serait exposée au risque d'une automatisation. Cependant, d'autres auteurs remettent en question cette hypothèse et avancent que l'automatisation a vocation à s'appliquer non tant à des emplois qu'à certaines tâches précises, et que les professions évolueront très probablement – comme on l'a fréquemment observé au cours du siècle écoulé – de manière à s'approprier la pénétration des technologies et ne seront donc pas menacées par une substitution intégrale (Bessen, 2015). Les travailleurs qui disposent des compétences nécessaires pour s'adapter aux changements sur leur lieu de travail sont moins susceptibles de se trouver dépassés. Par ailleurs, les gains de productivité et l'appropriation des nouvelles technologies peuvent aussi susciter la création de nouveaux emplois directs et indirects (Autor, 2015 ; Moretti, 2010 ; Goos, Konings et Vandeweyer, 2015). Dans l'ensemble, toutefois, ces

différentes études ont permis de constater que les emplois à rémunération intermédiaire se caractérisant par des tâches répétitives ont reculé en termes relatifs, tout comme s'est contractée la part des travailleurs moyennement qualifiés dans la distribution des salaires, ce qui a contribué au creusement des inégalités. L'existence de cette polarisation – temporaire – des emplois est également corroborée par des travaux de l'OCDE (OCDE, 2015f) qui suggèrent que, durant les épisodes de reflux de la demande de travail liée à l'adoption de TIC, la diminution la plus marquée concerne les travailleurs moyennement qualifiés, tandis que ceux situés aux deux extrêmes de la distribution des compétences se voient moins pénalisés.

Les travailleurs vont avoir besoin de compétences plus nombreuses mais surtout différentes. Indépendamment du nombre exact d'emplois menacés par le risque d'automatisation, à défaut d'une adaptation des politiques publiques, le phénomène d'« évidement », s'il perdure, va bouleverser le marché du travail et aggraver les inégalités. Le relèvement du niveau de qualification constituera une partie de la réponse et recoupera les actions requises pour composer avec le progrès technologique favorisant la main-d'œuvre qualifiée. Mais les travailleurs devront également acquérir un ensemble de compétences d'un type différent. Selon les données issues de l'Évaluation des compétences des adultes, en moyenne, dans les 22 pays ayant participé à l'étude, 55 % des travailleurs ne disposent pas des compétences élémentaires de résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique, ce qui semble non seulement hypothéquer leurs perspectives professionnelles mais également affecter la capacité des entreprises et pays concernés à tirer le meilleur parti des opportunités offertes par l'économie numérique (OCDE, 2013a).

L'avènement du numérique modifie également l'organisation du travail. L'économie dite « des plates-formes » (terme englobant l'économie « au cachet », l'économie du partage et l'économie à la demande), quoique d'envergure encore restreinte, permet aux entreprises d'accéder à un plus vaste réservoir d'employés et de fournisseurs potentiels, et d'engager de plus en plus de personnel indépendant dans le cadre de contrats de services. Cette organisation profite à certains travailleurs, qui y trouvent davantage de flexibilité, et offre la possibilité d'arrondir ses fins de mois ou de décrocher un emploi, et parfois son premier emploi. Il reste que ces emplois relèvent pour la plupart de formes de travail atypiques (activité indépendante et travail à façon, par exemple). Certes l'économie du partage offre des perspectives professionnelles à des individus qui n'ont peut-être pas accès aux emplois ordinaires, mais elle ouvre également sur des parcours moins prometteurs, assortis d'une protection sociale ou de possibilités de formation moindres. Elle peut en outre faire obstacle à la représentation syndicale et à l'accès aux mécanismes de détermination des salaires. Il conviendrait que

les recherches consacrées à l'*Avenir du travail* évaluent les recoupements entre la nature du contrat de travail et l'évolution professionnelle et salariale ainsi qu'avec les institutions et régimes de protection sociale des travailleurs.

### 3.2.3 Rentes et dynamique du « tout au gagnant »

L'innovation dans le monde numérique a-t-elle quelque chose de différent ? D'après la loi de Metcalfe, l'utilité d'une innovation est proportionnelle au carré du nombre de ses utilisateurs. Ces externalités de réseau supposent que les innovations associées aux plates-formes numériques, aux applications et aux données sont le nouvel avatar des monopoles naturels qui permettent à une entreprise d'accéder à une position dominante, ce qui est efficient, du moins à un moment donné. Quelles pourraient être les incidences de ces nouvelles dynamiques du « tout au gagnant » pour la productivité et les inégalités ? On dispose pour l'instant de quelques données d'observation concernant ce phénomène, mais elles appellent un complément de recherches pour qu'il soit possible d'établir des liens avec la productivité et les inégalités, et d'en mesurer les prolongements dans le champ des politiques.

Comme on l'a souligné dans le chapitre 1, il existe un important différentiel de productivité entre les numéros un mondiaux et les autres entreprises. Différentes études sont menées actuellement pour déterminer si la lenteur avec laquelle se diffuse l'innovation et les effets de rentes ont une incidence sur les inégalités. Plusieurs éléments préliminaires donnent à penser que ce serait le cas.

La dispersion des salaires s'accroît. Est-ce l'effet de la dynamique du « tout au gagnant », qui fait que les entreprises en position dominante s'accaparent les rentes d'innovation et que les idées tardent à se diffuser à d'autres entreprises, ou existent-ils d'autres raisons à la lenteur de cette diffusion (comme on l'a discuté en détails au chapitre 1) ? Les données micro-économiques suggèrent que l'accroissement des inégalités salariales entre les individus peut être attribué pour une bonne part à un élargissement des écarts de salaires entre les entreprises, plutôt qu'à l'intérieur de celles-ci. Si la plupart des données en ce sens ont été recueillies aux États-Unis<sup>21</sup>, cette analyse semble valide dans un certain nombre d'économies, qu'il s'agisse de Membres de l'OCDE ou de pays émergents<sup>22</sup>. Deux facteurs,

<sup>21</sup> Voir Dunne et al. (2004), Barth et al. (2014), et Song et al. (2015).

<sup>22</sup> Voir par exemple le Royaume-Uni de 1984 à 2001 (Faggio et al., 2007) ; l'Allemagne entre 1985 et 2009 (Card et al., 2013) ; le Brésil au cours de la période 1986-95 (Helpman et al., 2015) et la Suède de 1986 à 2008 (Håkanson et

potentiellement concomitants, peuvent expliquer ce phénomène : i) la forte accentuation du processus de « triage » des travailleurs entre les entreprises, de sorte que les individus les plus productifs travaillent de plus en plus ensemble et au service des entreprises les plus productives ; et ii) le partage de la rente, à savoir que les entreprises les plus productives obtiennent des rentes qu'elles partagent avec leurs salariés. Le fait que les entreprises les plus innovantes et les plus productives partagent aussi leurs gains avec leurs employés sera le cas échéant considéré a priori comme élément positif, si tant est que les marchés demeurent concurrentiels et que l'innovation se diffuse. Différentes études sont en cours pour évaluer les fondements de la productivité et de la dispersion des salaires et voir comment l'une et l'autre se rattachent aux enjeux premiers des politiques publiques.

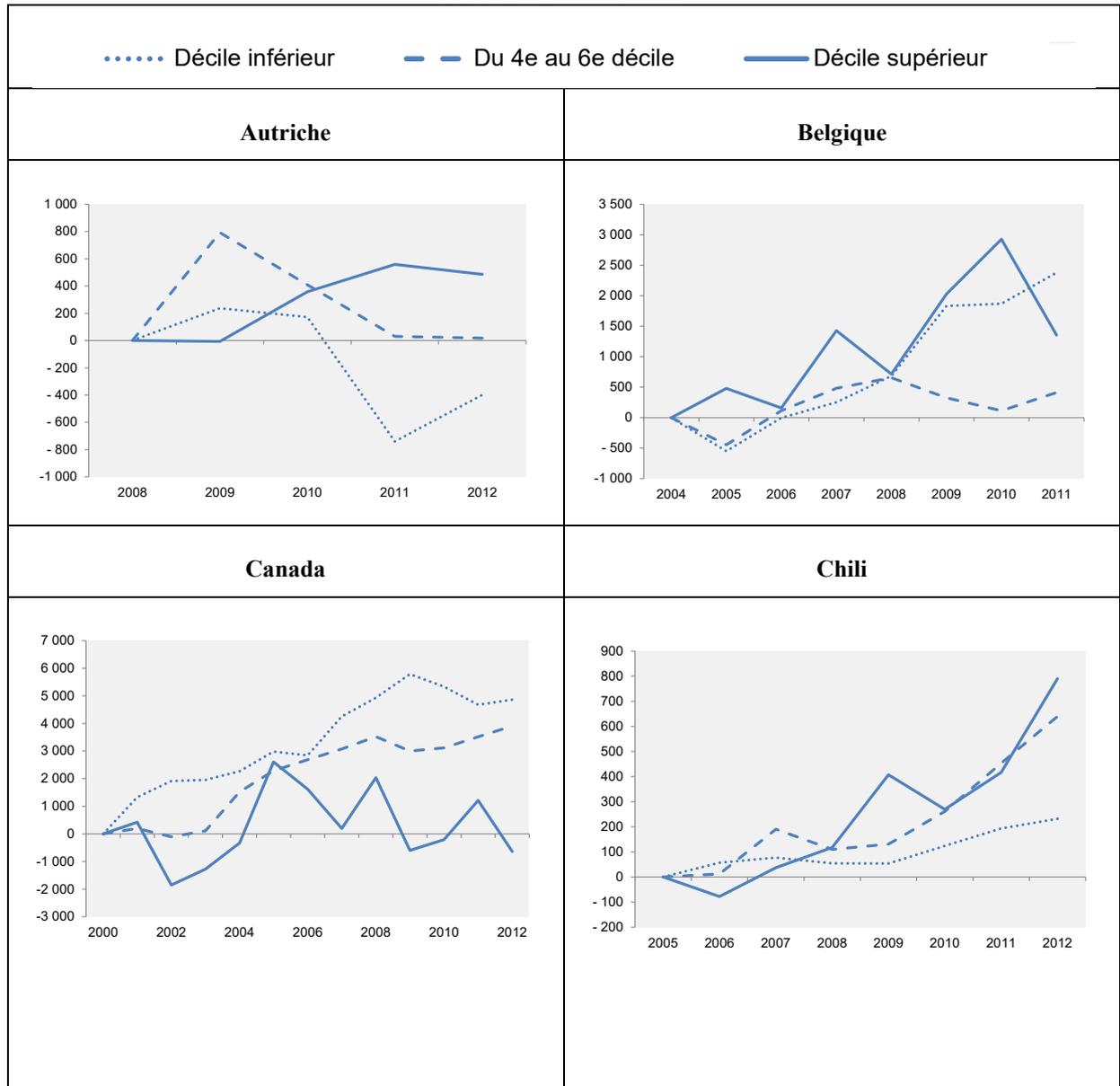
L'analyse préliminaire de l'OCDE donne à penser que la dispersion des gains de productivité et celle des salaires à l'échelle des entreprises vont de pair. Les données factuelles recueillies dans onze pays de l'OCDE montrent que la dispersion des salaires et de la croissance de la productivité s'est accentuée au cours des 20 dernières années dans la plupart des pays étudiés (graphique 3.3). On note un creusement des écarts de salaires entre les entreprises qui ont obtenu des gains de productivité différents. Cependant, l'écart relevé entre les salaires dans les entreprises les plus productives et les entreprises les moins productives peut varier considérablement suivant les pays et les secteurs. À titre d'exemple, entre 2005 et 2012, les salaires réels moyens dans le secteur des services au Chili ont augmenté d'un peu plus de 1 200 USD dans les entreprises qui affichaient la plus forte productivité du travail (décile supérieur), quand ils n'augmentaient que d'un peu plus de 120 USD – soit dix fois moins – dans le décile présentant la plus faible productivité. Au cours de la même période, dans le secteur manufacturier au Chili, les entreprises les plus productives affichaient des croissances de salaires seulement trois fois supérieures à celles enregistrées dans les entreprises les moins productives : ainsi, dans les premières, les salaires moyens réels ont augmenté de près de 630 USD, contre seulement 175 USD dans les dernières. Les travaux complémentaires en cours permettront de décrire plus précisément les facteurs de la dispersion des salaires et de déterminer si celle-ci découle d'une dispersion accrue au sein des secteurs ou d'une redistribution de la main-d'œuvre en faveur de secteurs présentant des écarts salariaux plus marqués.

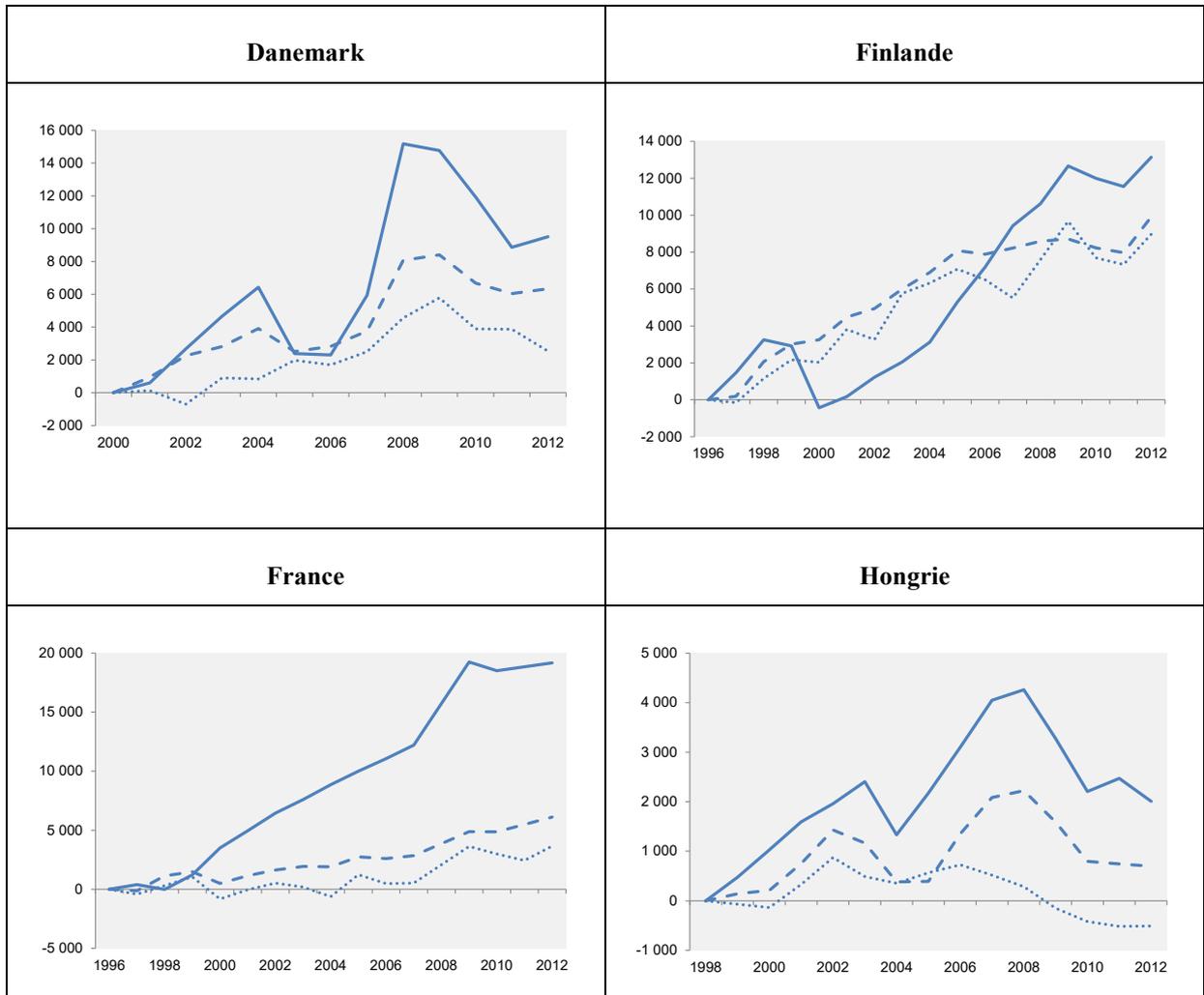
---

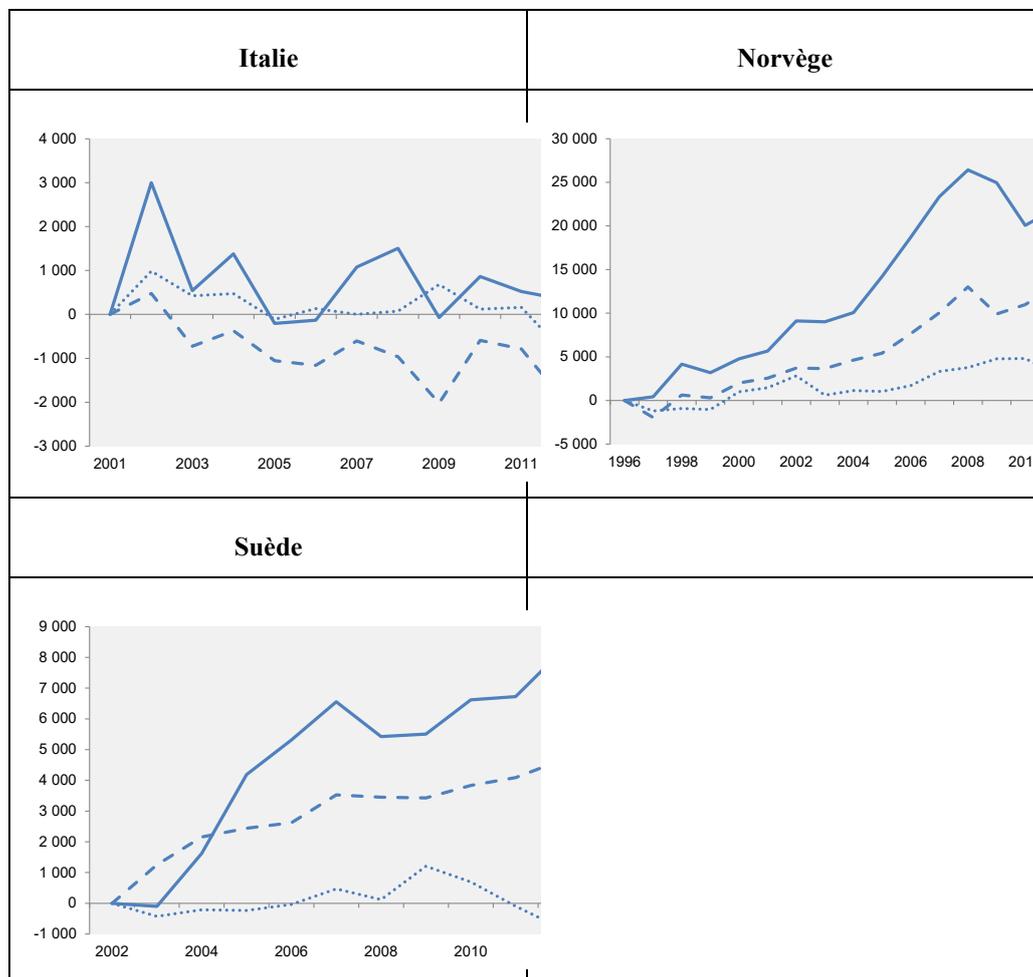
al., 2015). Pour de nouvelles données probantes et une revue de la littérature plus détaillée, voir Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo (2016).

**Graphique 3.3. Évolution des salaires réels dans différents segments de la distribution des entreprises selon leur niveau de productivité**

A. Secteur manufacturier





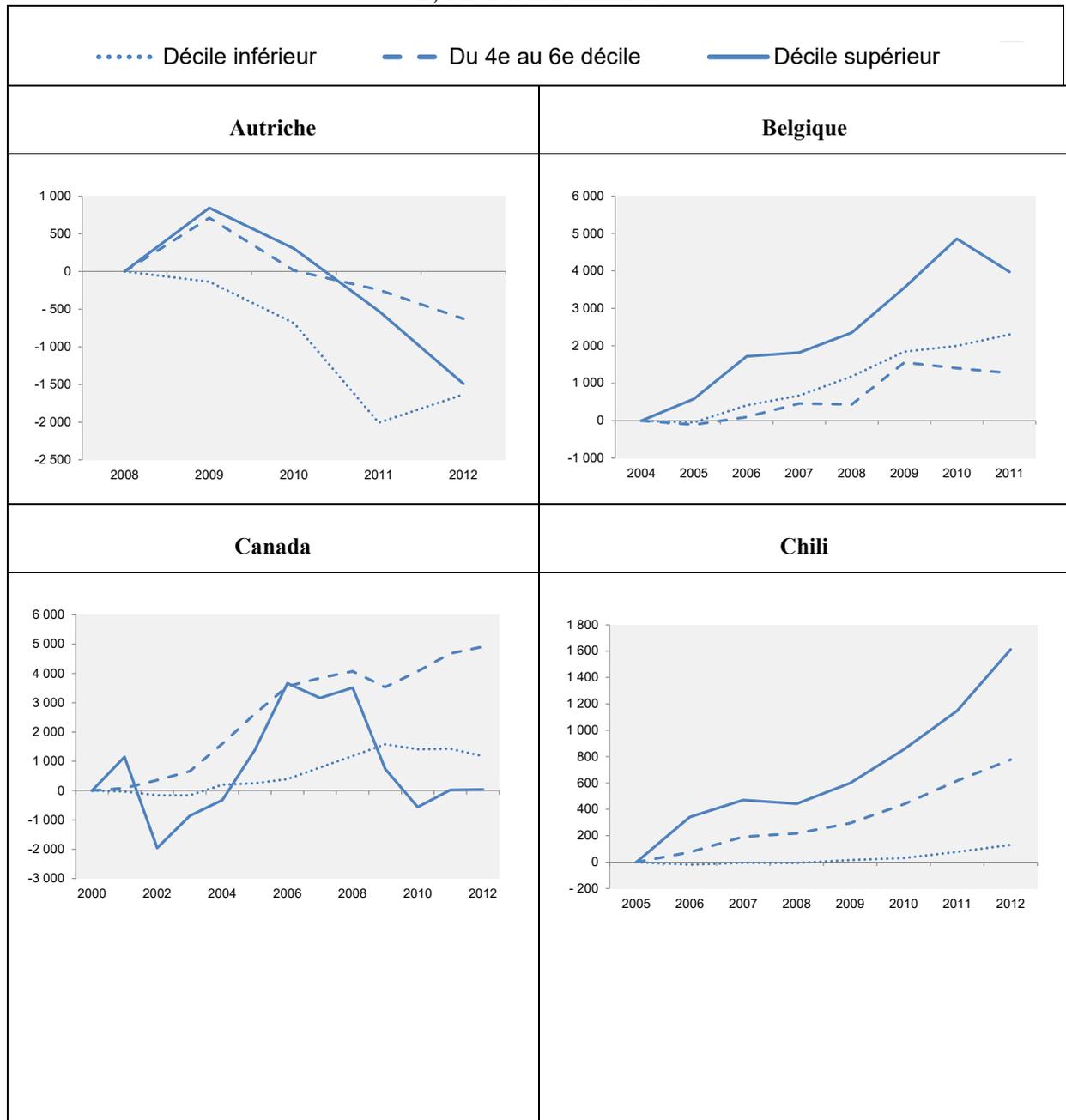


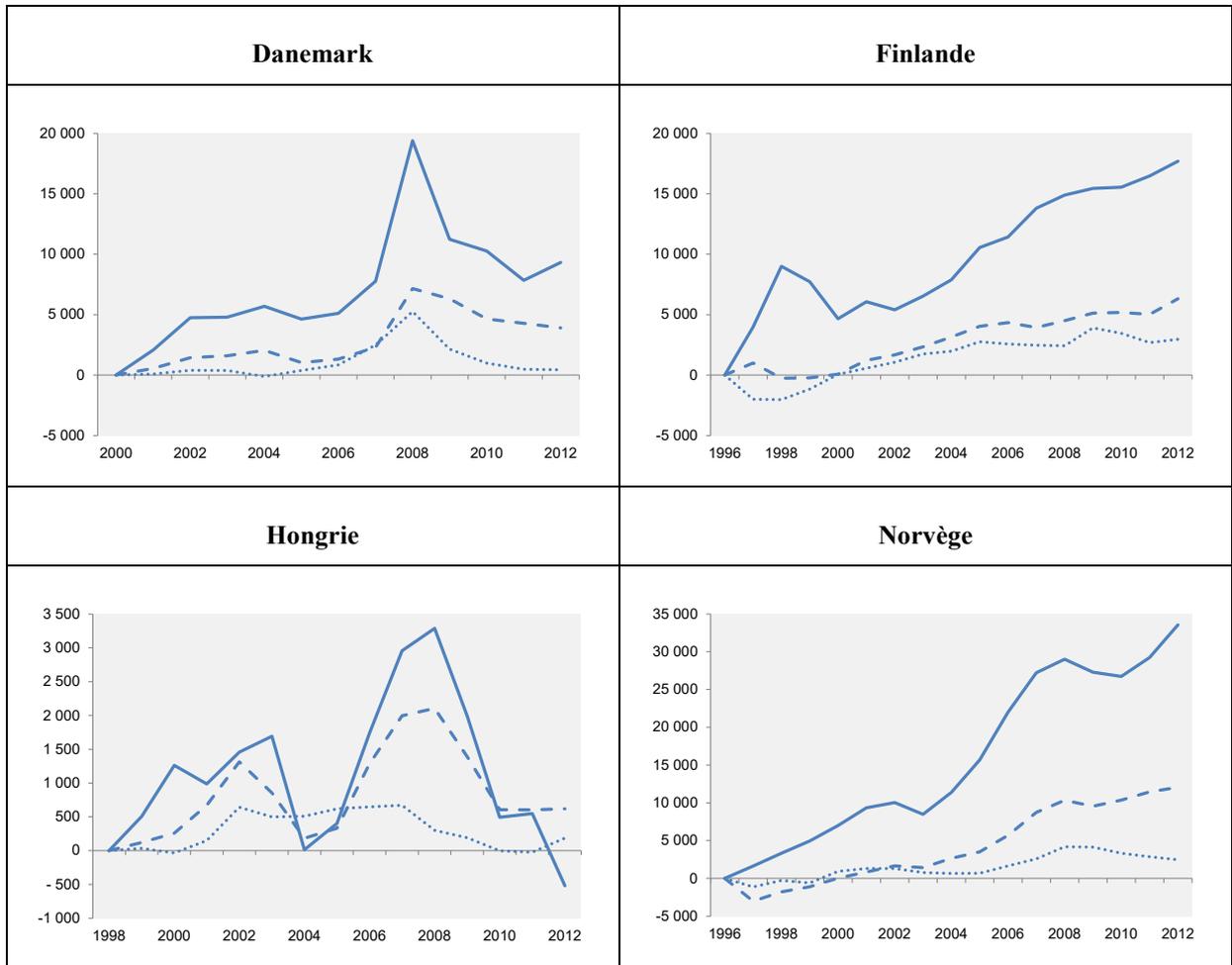
*Notes* : Chaque courbe correspond à la moyenne non pondérée des salaires réels au sein des entreprises de chaque groupe (décile inférieur, du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> décile, et décile supérieur) de la distribution de la productivité pour chaque année considérée. Ainsi, la courbe « décile supérieur » représente l'évolution du salaire moyen parmi les 10 % d'entreprises les plus productives pour les années considérées. Au sein de chaque groupe, le niveau des salaires est ramené à zéro pour la première année disponible : 1996 pour la Finlande, la France et la Norvège, 1998 pour la Hongrie, 2000 pour le Canada et le Danemark, 2001 pour l'Italie, 2002 pour la Suède, 2004 pour la Belgique, 2005 pour le Chili et 2008 pour l'Autriche. Les salaires sont exprimés en USD de 2005.

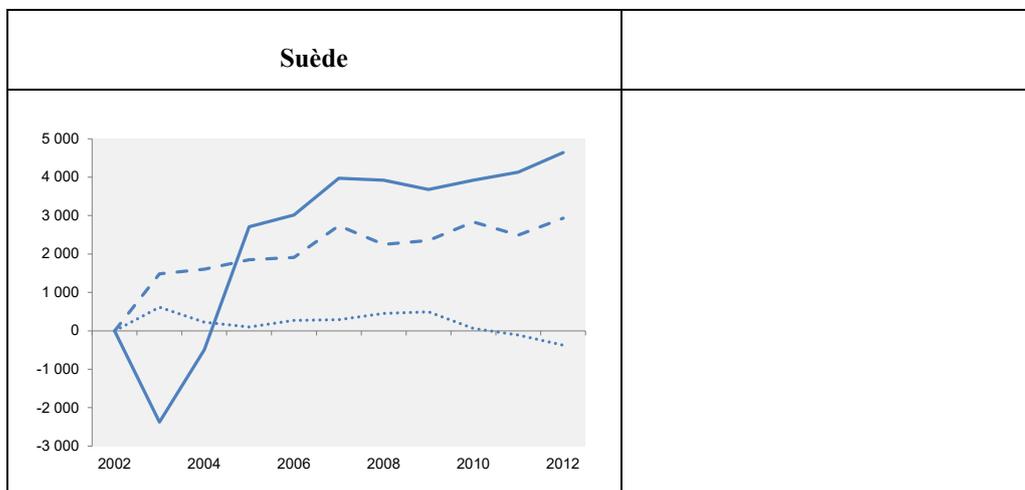
*Source* : Données tirées du projet MultiProd de l'OCDE, résultats préliminaires, avril 2016. Pour en savoir plus, voir <http://www.oecd.org/fr/sti/ind/multiprod.htm> et Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo (2016).

**Avertissement** : Les estimations reposent sur des données micro-agrégées et peuvent différer des statistiques nationales officielles.

B) Services non financiers







*Notes* : Chaque courbe correspond à la moyenne non pondérée des salaires réels au sein des entreprises de chaque groupe (décile inférieur, du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> décile, et décile supérieur) de la distribution de la productivité pour chaque année considérée. Ainsi, la courbe « décile supérieur » représente l'évolution du salaire moyen parmi les 10 % d'entreprises les plus productives pour les années considérées. Au sein de chaque groupe, le niveau des salaires est ramené à zéro pour la première année disponible : 1996 pour la Finlande et la Norvège, 1998 pour la Hongrie, 2000 pour le Canada et le Danemark, 2002 pour la Suède, 2004 pour la Belgique, 2005 pour le Chili et 2008 pour l'Autriche. Les salaires sont exprimés en USD de 2005.

*Source* : Données tirées du projet MultiProd de l'OCDE, résultats préliminaires, avril 2016. Pour en savoir plus, voir <http://www.oecd.org/fr/sti/ind/multiprod.htm> et Berlingieri, Blanchenay et Criscuolo (2016).

*Avertissement* : Les estimations reposent sur des données micro-agrégées et peuvent différer des statistiques nationales officielles.

Les institutions du marché du travail et des marchés de produits agissent à la fois sur la dispersion des salaires et la dispersion de la croissance de la productivité. Le rapport entre productivité et salaires à l'échelle de l'entreprise est plus distendu dans les trois cas suivants : les conventions collectives sont caractérisées par une portée, une profondeur et une couverture régionale très importantes ; des mécanismes de négociation salariale intermédiaires sont associés à une couverture étendue ; ou bien, les travailleurs sont bien protégés en cas de conjoncture défavorable. La situation différente des pays à l'égard de ces trois facteurs pourrait expliquer une polarisation des salaires plus marquée aux États-Unis qu'en Europe continentale. Les études s'appuyant sur les données recueillies dans le cadre du projet MultiProd de l'OCDE fourniront de nouveaux éléments pour analyser la manière dont les politiques publiques et les conditions-cadres qui

prévalent dans chaque pays influencent la nature de la distribution des salaires, ainsi que son évolution dans le temps et son rapport avec la distribution des gains de productivité.<sup>23</sup>

Le pouvoir de marché des entreprises influe également sur leur capacité à préserver les rentes, qui ne sont pas toujours redistribuées aux travailleurs. Comme évoqué dans le chapitre 1, les politiques qui limitent la concurrence et protègent les entreprises en place vis-à-vis de nouveaux entrants pèsent sur les gains de productivité et peuvent conduire à une appropriation excessive de la rente par des entreprises et leurs employés. Ces politiques incluent la politique de la concurrence, la réglementation des marchés de produits, ou encore les programmes en faveur de l'innovation ou les politiques industrielles. Des analyses complémentaires sont nécessaires afin de déterminer quels paramètres de l'action publique contribuent à générer des rentes excessives sur des marchés spécifiques et peuvent, par ricochet, ouvrir la voie au fléchissement de la productivité et au creusement des inégalités salariales. Par ailleurs, si les entreprises les plus innovantes affichent une productivité et des rentes élevées et des salaires supérieurs, le but n'est pas d'élaborer des politiques susceptibles de les freiner, mais de garantir des conditions équitables et mettre en place des mesures favorisant la diffusion de leurs connaissances et de leurs outils. D'où l'importance de tenir compte de l'origine de l'hégémonie et des rentes, et de déterminer s'il s'agit d'une supériorité naturelle ou du résultat des politiques.

Les travaux en cours pourraient être approfondis, afin de mieux comprendre pourquoi la progression moyenne des salaires est dans l'ensemble restée inférieure à celle de la productivité, donnant lieu à un recul de la part du revenu du travail dans le revenu total.<sup>24</sup> Les données factuelles montrent que la baisse de la part du travail, observée ces dernières décennies dans de nombreux pays de l'OCDE, est essentiellement liée à des moteurs tirant la productivité totale des facteurs et l'intensité capitaliste. Les TIC n'ont pas seulement ouvert la voie à des avancées inédites en termes d'innovation et de mise au point de nouveaux biens d'équipement et services : elles ont également entraîné une fragmentation et une mondialisation du processus de production, par le biais des chaînes de valeur mondiales. L'émergence des CVM a influé sur la productivité, ainsi que sur la part du travail dans le revenu et le pouvoir de négociation des travailleurs (OCDE, 2015b). Dans les économies avancées, au moins 10 %, du recul de cette part du travail est imputable aux progrès de la mondialisation –

<sup>23</sup> Pour en savoir plus sur le projet, voir : <http://www.oecd.org/sti/ind/multiprod.htm>.

<sup>24</sup> Alors même que la part du revenu total correspondant aux salariés les mieux payés s'est accrue.

notamment aux pressions liées à la délocalisation de certains maillons de la chaîne de production et à la concurrence d'importations provenant de pays à faible coût de main-d'œuvre à l'extrémité inférieure des chaînes de valeur mondiales.

### **3.2.4 Financiarisation.**

Les outils technologiques ont permis une financiarisation accrue de l'économie et modifié le comportement des entreprises et des individus. Le financement constitue un facteur déterminant de la manière dont le processus de redéploiement s'opère au sein d'une économie ; il contribue par conséquent à favoriser ou freiner la croissance de la productivité et l'équité. Les établissements financiers contre-performants peuvent ralentir le processus de redéploiement qui se manifeste par les sorties et entrées d'entreprises, pesant ainsi sur la croissance de la productivité et mobilisant des travailleurs qualifiés dans des emplois inadaptés, avec, à la clé, une perte d'équité. Les individus défavorisés en termes de revenus et de patrimoine sont donc doublement pénalisés, puisqu'ils accèdent plus difficilement au crédit.

Des données factuelles montrent que la financiarisation de l'économie a aggravé les inégalités et mis à mal le potentiel productif des petites entreprises et des catégories à faible revenu. Le secteur financier peut contribuer de manière décisive à une croissance inclusive en ouvrant aux entreprises et aux individus l'accès au financement. Au cours des quinze dernières années, les concours bancaires et crédits provenant d'autres intermédiaires, accordés aux ménages et aux entreprises, ont augmenté trois fois plus vite que l'activité économique. Cependant, dans de nombreuses économies de l'OCDE, cette expansion a franchi un seuil à partir duquel elle a commencé à contribuer à un ralentissement de la croissance de la productivité (Cournède et al., 2015). La financiarisation a également exacerbé les inégalités, puisque les personnes percevant les revenus les plus élevés ont davantage bénéficié des possibilités d'investissement financées par le crédit que leurs concitoyens plus pauvres, en particulier dans les pays européens (Denk et Cazeneuve-Lacroutz, 2015), réduisant la capacité des catégories à faible revenu d'investir dans le logement, l'éducation et d'autres actifs. À l'inverse, aux États-Unis, le secteur financier a accordé, avant la crise, d'importants volumes de crédit, selon des critères peu rigoureux, à des emprunteurs à faible revenu, notamment sous la forme de prêts hypothécaires. Il est possible que les catégories à faible revenu aient eu d'autant plus recouru à l'emprunt qu'elles n'avaient guère de perspectives de hausse marquée de leur revenu, ce qui suggère un possible lien entre l'accentuation des inégalités et la crise financière (Rajan, 2010). En outre, parce qu'elles sont en mesure d'utiliser l'effet de levier financier, les

grandes entreprises, notamment celles du secteur financier lui-même, ont retiré une grande part des bénéfices de l'expansion des activités financières.

L'expansion du secteur financier a par ailleurs contribué à l'élargissement de la dispersion des salaires et a peut-être pesé sur la productivité globale. L'essor du secteur financier a eu pour effet de détourner des travailleurs très compétents de secteurs ayant un potentiel productif plus important. Des travaux de l'OCDE ont établi que les rémunérations versées par le secteur financier dépassent généralement celles que des travailleurs ayant des profils comparables obtiennent dans d'autres secteurs, et que ce supplément de rémunération ne peut s'expliquer entièrement par un niveau de productivité plus élevé (Cournède et al., 2015, Denk, 2015). Dans les pays où le secteur financier a un poids particulièrement élevé, ce différentiel de rémunération par rapport au reste de l'économie a donc peut-être pesé sur la productivité globale ou, au moins, sur la croissance globale, et alimenté l'aggravation des inégalités de revenu. Les politiques de soutien aux institutions financières systémiques au plus fort de la crise y sont peut-être pour quelque chose.

### **3.3 Adaptabilité et dynamisme : incidences sur la productivité et les inégalités.**

La restructuration des entreprises et le redéploiement des ressources sont essentiels à la croissance de la productivité. Néanmoins, le rythme des mutations technologiques et les besoins que celles-ci induisent en termes de restructuration des entreprises et de redéploiement des travailleurs, peuvent être bien plus importants que la capacité d'adaptation des individus, des entreprises et des régions. Une période marquée par de très nombreuses destructions d'emplois peut être suivie d'une hausse temporaire du chômage, les personnes licenciées rencontrant des difficultés à retrouver un travail qui leur convienne dans la mesure où les nouveaux emplois peuvent requérir des compétences qu'elles ne possèdent pas. Il convient de s'intéresser de plus près à certains aspects de l'adaptabilité et du dynamisme, et d'analyser plus avant leur lien avec l'équité et la productivité ; il importe par ailleurs d'étudier avec attention la manière dont les politiques favorisent ou, au contraire, entravent la restructuration des entreprises, l'adaptabilité des travailleurs et le redéploiement global des ressources.

#### ***3.3.1 Croissance de la productivité et mésappariement des compétences***

Des travailleurs à fort potentiel de productivité peuvent se trouver pris au piège d'activités faiblement productives au lieu d'évoluer vers des

secteurs, des entreprises (et, parfois, des régions) plus dynamiques de ce point de vue, où ils pourraient obtenir de meilleurs salaires. Dans des travaux récents, l'OCDE a attiré l'attention sur des problèmes d'affectation des ressources dans de nombreuses économies de l'OCDE, ainsi que sur un niveau élevé de mésappariement des compétences. Un certain nombre de mesures et de facteurs susceptibles de nuire à l'efficacité de l'affectation des ressources sont identifiés dans ces travaux (OCDE, 2015g). Si l'affectation des ressources entre les entreprises et les secteurs est déficiente et inefficace, et, qui plus est, entravé par une combinaison de politiques de concurrence, de marché du travail et de logement, elle risque de se perpétuer, voire d'aggraver durablement les inégalités de revenu et le chômage, ou le sous-emploi. En revanche, une meilleure utilisation des compétences par les employeurs peut être source de gains de productivité, grâce à la réduction du décalage entre les compétences des salariés et les qualifications requises pour les postes.

Le redéploiement continu des emplois d'entreprises et secteurs peu productifs vers d'autres, plus productifs, est un facteur essentiel pour une meilleure productivité, mais les licenciements occasionnés peuvent avoir des coûts à court terme pour les individus concernés et les populations locales. Les innovations dans les technologies et l'organisation des entreprises, qui sont source de gains de productivité, suscitent des pressions à l'ajustement structurel sur les marchés du travail. Les entreprises innovantes se développent aux dépens des entreprises moins productives qui, alors, licencient. Ces redéploiements de main-d'œuvre sont une nécessité vitale pour la croissance de la productivité. Une publication de l'OCDE (OCDE, 2013b) montre qu'entre 2 et 7 % des salariés en poste dans leur entreprise depuis un an au moins sont déplacés tous les ans dans les pays de l'OCDE. Les études révèlent que ces rotations d'emplois sont synonymes de hausse du revenu et de la satisfaction des travailleurs – en tenant compte du taux global de chômage – (Hijzen et Menyhert, 2016). En revanche, les travailleurs qui sont moins mobiles ou présentent une moindre capacité d'adaptation aux nouvelles qualifications requises peuvent être confrontés à l'insécurité, à l'instabilité financière et au chômage, ce qui peut affaiblir les avantages potentiels de ces redéploiements. Il est particulièrement difficile de redéployer cette main-d'œuvre vers des entreprises et des activités où elle est le mieux à même d'exploiter ses compétences ; cela exige des politiques de développement des compétences et du marché du travail qui facilitent cette transition (voir chapitre 4).

Le mésappariement des compétences dans les pays de l'OCDE pèse sur le potentiel de croissance de l'économie. Il existe un risque de mésappariement des compétences lorsque les redéploiements de main-d'œuvre interentreprises et intersectoriels sont inefficaces. Ce

mésappariement, qui prend essentiellement la forme d'une surqualification, touche un actif sur cinq aux États-Unis et pas moins d'un sur trois en Italie (Adalet McGowan et Andrews, 2015b). De même, les décalages entre la formation requise pour un emploi et les diplômes sont fréquents. Ces deux formes de mésappariement se traduisent par des niveaux de productivité inférieurs à ce qu'ils pourraient être si les actifs étaient tous affectés à des emplois correspondant à leurs compétences. D'après les simulations effectuées, si tous les pays atteignaient le niveau maximum d'appariement des compétences observé dans l'OCDE, les gains qui en résulteraient pour la productivité globale seraient considérables, de l'ordre de 3 % aux États-Unis et de 10 % en Italie. Si l'on entend tirer pleinement parti des gains de productivité offerts par les technologies innovantes, il importe alors de veiller à ce que le marché du travail soit à même de mieux orienter les actifs vers les emplois qui leur conviennent.

Le mésappariement des compétences contribue également aux inégalités salariales. Mieux adapter l'utilisation de la main-d'œuvre à ses compétences pourrait atténuer l'insécurité et l'instabilité financière dont l'innovation peut être porteuse pour les travailleurs et leurs familles. Les inégalités salariales pourraient s'estomper grâce à l'augmentation des salaires en bas de l'échelle de distribution. Dans de nombreux pays, les emplois réclamant de mobiliser peu de compétences sont plus nombreux que les travailleurs peu qualifiés. Par exemple, aux Pays-Bas, les inégalités salariales pourraient être inférieures de 8 % si les compétences utilisées dans le pays correspondaient davantage à celles de la main-d'œuvre. Autrement dit, une diminution de 10 % de la dispersion des compétences utilisées aux Pays-Bas aurait pour effet de réduire de 1.1 % les inégalités salariales (OCDE, 2015b).

### ***3.3.2 L'enjeu du dualisme des marchés du travail et des licenciements collectifs***

Un contexte de dualisme du marché du travail tend à exacerber les inégalités de revenu. Certains marchés du travail des pays de l'OCDE affichent une fracture entre les actifs du « noyau dur » de ces marchés (les « travailleurs intégrés ») et ceux qui sont à leur périphérie (« travailleurs en marge du marché du travail »). Les actifs occupant des emplois précaires ont généralement moins accès à la formation que ceux relevant de contrats réguliers bien protégés, alors qu'ils sont plus souvent susceptibles d'être moins qualifiés. Dans les économies de marché émergentes au vaste secteur informel, cette fracture est encore plus marquée. Au total, une partie de l'économie dispose d'une capacité limitée à améliorer sa productivité, monter en puissance et revaloriser les salaires, et affiche un retard croissant.

Les réformes incomplètes de la législation en matière de protection de l'emploi peuvent contribuer au dualisme du marché du travail et au mésappariement des compétences. La législation de protection de l'emploi (LPE) et en particulier, les dispositions applicables aux contrats permanents, jouent un rôle notable dans l'ampleur et l'efficacité du processus de redéploiement. Si elle est mal conçue, elle peut avoir des effets importants sur la productivité globale et la compétitivité (OCDE, 2010) et risque piéger des salariés dans des emplois pour lesquels ils n'ont pas les compétences requises (et seront ainsi moins productifs).<sup>25</sup> La question n'est pas simplement de savoir si la législation est trop protectrice ou trop laxiste. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place (ou avaient mis en place, avant les réformes adoptées récemment dans certains d'entre eux) une réglementation relativement souple des contrats temporaires et des autres contrats atypiques, allant de pair avec une réglementation plus protectrice des contrats permanents. Il en résulte une forte rotation des travailleurs en contrat temporaire ou atypique – souvent assortie d'emplois précaires ponctués d'épisodes de chômage et d'une absence partielle ou totale de perspectives d'avancement de carrière et d'acquisition de compétences – ainsi qu'un faible redéploiement de la main-d'œuvre entre les emplois permanents protégés et les secteurs et entreprises à plus forte productivité. Les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, en particulier, qui se retrouvent piégés dans des emplois temporaires et précaires, sont les principales victimes de ce « dualisme » du marché du travail. Cette rotation, forte mais concentrée à la périphérie du marché du travail, n'est pas propice à un meilleur redéploiement du travail vers des usages plus productifs ; parallèlement, elle contribue au creusement des inégalités sur le marché du travail et au mésappariement des compétences.

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont réformé leur législation de protection de l'emploi au cours des cinq dernières années dans le but de réduire les différences de protection entre les différents types de contrats et de favoriser la création d'emplois permanents (OCDE, 2015b). Si le recueil de données factuelles sur l'incidence des réformes est toujours en cours, il est important de noter que celles-ci doivent aller de pair avec des initiatives visant à consolider les filets de protection sociale, l'aide à la recherche

<sup>25</sup> Les modalités de rémunération du travail spécifiques à une entreprise en particulier, telles que le régime d'affiliation à l'assurance maladie ou à une caisse de retraite, peuvent également créer des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. En pareil cas, l'action des pouvoirs publics peut être de favoriser plus de portabilité d'un régime à l'autre. La loi adoptée en 2008 aux États-Unis (ACA, Affordable Care Act) a facilité une mobilité propice à plus d'efficacité en atténuant le risque de voir un changement d'emploi se traduire par une perte totale ou partielle de la couverture maladie.

d'emploi et les politiques actives du marché du travail, les investissements dans l'offre d'éducation et de formation et la portabilité des droits acquis dans les régimes d'assurance maladie et de retraite. Des mesures de ce type accompagnent les salariés licenciés et, plus généralement, protègent les actifs contre les risques du marché du travail. De même, le reclassement de licenciés d'un certain âge et possédant une longue ancienneté est d'autant plus aisé qu'ils ont bénéficié d'une aide personnalisée (encadré 3.1). Les études montrent que les PAMT destinés aux travailleurs qui ont perdu leur emploi dans le cadre d'un licenciement collectif sont deux fois plus efficaces pour orienter les travailleurs vers de nouveaux emplois que ceux mis en place pour les travailleurs licenciés pour d'autres motifs non volontaires (Andrews et Saia, 2016).

### **Encadré 3.1. Mesures d'intervention rapide en cas de licenciements collectifs**

Les salariés licenciés d'un certain âge, qui ont accumulé de nombreuses années d'expérience dans leur emploi, ont besoin d'une aide particulière pour retrouver très rapidement un emploi convenable. Outre le choc que constitue la perte d'un emploi stable, les licenciés qui sont en poste depuis longtemps dans leur entreprise n'ont pas eu à chercher du travail depuis de longues années et souvent, ils ne savent guère comment s'y prendre efficacement. Ils ont également des difficultés à évaluer les compétences qu'ils ont acquises dans la pratique et comment celles-ci peuvent correspondre aux qualifications exigées dans les secteurs en expansion de l'économie. Ces licenciés présentent une autre particularité : si, pour un grand nombre, ils ont été avisés très longtemps à l'avance de leur licenciement futur, ils sont néanmoins incapables d'anticiper et de préparer leur changement de carrière si l'on ne les y aide pas en temps utile.

Un certain nombre de pays de l'OCDE proposent des services de reclassement aux salariés touchés par des licenciements collectifs et ces mesures « d'intervention rapide » se révèlent être d'un bon rapport coût-efficacité. L'une des clés de leur efficacité consiste à commencer à aider les salariés concernés à s'orienter dans leur processus d'ajustement dès qu'ils reçoivent leur préavis de licenciement, plutôt que d'attendre qu'ils soient au chômage. Très souvent, le service public de l'emploi installe un bureau temporaire sur place, auprès duquel les salariés peuvent bénéficier d'une aide individuelle et collective. Cette aide est multiple et va du simple conseil (sur la procédure de demande de prestations de chômage, les perspectives d'emploi et les possibilités de formation professionnelle) à des services plus complets et individualisés comme l'établissement de « bilans de compétences », qui recensent les compétences et aptitudes des salariés et peuvent être complétés par un plan de formation permettant de combler les lacunes éventuelles, de sorte que ces salariés puissent remplir les conditions requises pour un emploi dans des professions qui se développent. Des salons de l'emploi peuvent également être organisés pour que les salariés licenciés établissent des contacts directs avec des employeurs qui recrutent.

En Suède, les fédérations patronales et syndicales ont mis en place des conseils pour la sécurité de l'emploi dans un certain nombre de secteurs, qui organisent des interventions rapides sans l'aide des pouvoirs publics. Ailleurs, les autorités jouent un rôle plus actif, mais la coopération des employeurs reste la clé de la réussite. En effet, une intervention rapide des pouvoirs publics présuppose que les employeurs avertissent suffisamment tôt les salariés et les autorités des plans de licenciements à venir, et qu'ils permettent aux services publics de l'emploi d'accéder aux salariés concernés avant que ceux-ci ne soient au chômage. Les employeurs peuvent également collaborer avec les services publics de reclassement en les aidant à élaborer le profil de compétences que ces salariés ont acquis à leur poste. Au Japon, la plupart des grandes entreprises proposent volontairement leur aide au reclassement externe des

salariés permanents qu'elles licencient. Le service public de l'emploi assure depuis quelque temps une meilleure coordination des aides publiques au reclassement avec les dispositifs du secteur privé, comme ce fut le cas pour le vaste plan de licenciement de la société Sharp à la fin de 2012. Enfin, le service public de l'emploi du Québec, au Canada, propose désormais des services d'intervention rapide aux salariés licenciés à titre individuel ou dans le cadre d'un plan social d'envergure limitée.

*Sources* : Cet encadré repose sur des informations tirées de OCDE (2015h), OCDE (2015i) et OCDE (2015j).

Les ensembles de mesures de politique économique influent à la fois sur la productivité et sur les inégalités. De récentes études de l'OCDE montrent que les effets combinés de l'évolution des politiques régissant les marchés de produits et les marchés du travail peuvent avoir des incidences radicalement différentes sur les travailleurs et la productivité. De fait, une hausse de la flexibilité sur les marchés du travail, si elle ne s'accompagne pas d'un accroissement de la concurrence sur les marchés de produits, ne favorise pas l'investissement ou la productivité et pénalise les travailleurs. De même, une concurrence accrue sur les marchés de produits sans augmentation de la flexibilité du travail ne permet pas un redéploiement des ressources, et ne donne donc pas non plus les résultats escomptés (Egert, 2016).

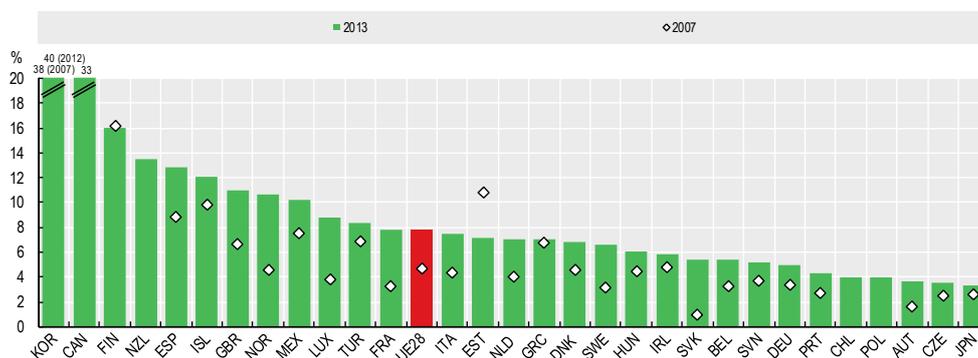
### **3.4 Promouvoir l'inclusion sociale et la croissance économique grâce aux nouvelles technologies**

L'économie numérique est un formidable levier potentiel de croissance de la productivité, des revenus et du bien-être social. Une grande partie du débat sur les nouvelles technologies, la productivité et les inégalités est axée sur le marché du travail : les travailleurs auront-ils les compétences nécessaires ? Dans la négative, les oubliera-t-on en chemin ? Pourtant, les nouvelles technologies peuvent également jouer directement sur les inégalités et la productivité. Par définition, les inégalités signifient que toutes les personnes ne bénéficient pas d'un accès équitable à des ressources rares, et que certaines en sont totalement privées. Les nouvelles technologies peuvent, parfois, éliminer cette rareté. Par exemple, elles peuvent démultiplier les facultés cérébrales et les compétences cognitives de l'homme, de la même manière que des technologies pionnières comme la vapeur et l'électricité ont, par le passé, décuplé sa force physique. Elles sont porteuses de la promesse d'une élévation comparable, voire supérieure, des niveaux de vie, si l'on considère que l'information numérique peut être reproduite à moindre frais et faire l'objet d'une utilisation en simultané, la rendant ainsi autrement moins sujette à la raréfaction.

Les technologies numériques peuvent également être facteur d'inclusion sociale en facilitant l'accès à une éducation de qualité et en offrant de nouvelles possibilités de développer ses compétences (OCDE, 2014a). Les inégalités touchent l'accès à l'éducation, comme on l'a vu plus haut dans ce chapitre. Or, les environnements numériques d'apprentissage peuvent améliorer l'enseignement de multiples manières, par exemple en ouvrant l'accès à des contenus, y compris à des publics issus de milieux socioéconomiques modestes ou de quartiers défavorisés, en soutenant des pédagogies nouvelles prônant la participation active des enseignants, en favorisant la collaboration entre éducateurs et élèves et en permettant un retour d'information plus rapide et plus précis sur le processus d'acquisition. Les cours en ligne gratuits (MOOC) et les ressources éducatives en libre accès (REL) constituent les innovations les plus récentes en matière d'apprentissage numérique. Elles offrent à des milliers d'étudiants un accès simultané gratuit à des cours d'université complets en ligne, en exploitant certaines pratiques des réseaux sociaux (graphique 3.4).

#### Graphique 3.4. Nombre de participants à des cours en ligne, 2007 et 2013

En pourcentage des individus s'étant connectés à l'internet au cours des trois derniers mois



Source : OCDE (2014b).

Les nouvelles technologies numériques contribuent en particulier à améliorer la connectivité des catégories défavorisées (OCDE, 2016). Par exemple, la connectivité mobile permet d'atteindre des populations vivant dans des zones reculées ou celles disposant de faibles revenus, grâce à des coûts réduits. Selon Pantea et Martens (2014), les utilisateurs à faible revenu passent plus de temps sur l'internet que la moyenne ; ils consultent des sites ayant trait à l'éducation, aux perspectives professionnelles, à la santé et à la nutrition, et accèdent aux plateformes de commerce électronique. Ils en

tirent également d'autres avantages, notamment : l'accès gratuit ou à moindre coût à des connaissances et des informations ; des services permettant aux consommateurs de négocier le prix des produits (et de repérer les produits de meilleure qualité) ; de nouvelles possibilités de consommation offertes par les cyberplateformes, qui facilitent l'accès à des ressources dont le prix d'achat est prohibitif.

Les ressources d'apprentissage numérique en accès libre pourraient être un vecteur d'inclusion sociale, mais les données probantes font défaut sur ce point. Ce type de ressources peut favoriser la cohésion sociale en aidant à limiter les coûts publics et privés de l'éducation et faire tomber les obstacles à la diffusion de ressources de qualité entre les pays et entre l'éducation formelle et informelle. Elles peuvent également lever des freins à l'apprentissage en relâchant certaines contraintes de lieu, de temps et de rythme d'apprentissage ; enfin, elles peuvent favoriser l'amélioration continue de la qualité des ressources éducatives en intégrant plus rapidement et plus facilement les nouvelles évolutions de la connaissance et les théories pédagogiques (OCDE, 2015k). Pour autant, il reste encore aux REL en général, et aux MOOC en particulier, à trouver des mécanismes efficaces pour s'intégrer aux cadres institutionnels de l'assurance qualité, de la validation et de la reconnaissance des diplômes par les employeurs. Pour se saisir de ces possibilités éducatives, il faudra passer par un processus d'acquisition institutionnelle par lequel enseignants, élèves, parents et établissements d'enseignement auront suffisamment de latitude pour expérimenter des outils et des approches d'un nouveau style et où l'évaluation systématique des résultats débouchera sur la sélection des pratiques les plus efficaces. Pour l'heure, les éléments d'information sur l'impact de ces technologies sur les acquis scolaires sont mitigés au niveau systémique (OCDE, 2015b).

Les innovations technologiques dans le secteur financier peuvent être source d'inclusion sociale. Les systèmes de paiement électronique et les applications bancaires mobiles, par exemple, sont un moyen de toucher les personnes en dehors des circuits bancaires et les ménages vivant dans des zones reculées pour qui l'accès à des services financiers comme les virements, l'assurance et le crédit, demeure difficile. Les innovations numériques alliées à des instruments de financement innovants comme les plateformes de crédit entre particuliers et de financement participatif ont la capacité de combler une insuffisance de les prêts bancaires et d'améliorer l'accès au financement à la fois des ménages et des petites entreprises en permettant la participation de petits investisseurs. Cela étant, les innovations financières passent nécessairement par un cadre réglementaire et législatif approprié, gage de transparence et de responsabilité. Enfin, une éducation financière sur mesure pourrait aider les particuliers et les petites entreprises

à saisir ces opportunités nouvelles et à faire des choix en connaissance de cause.

### 3.5. Une nouvelle approche s'impose

Les avantages potentiels attendus des nouvelles technologies nécessitent l'action des pouvoirs publics, afin de veiller à ce que personne n'en soit exclu (travailleurs, entreprises ou régions). Comme le montre ce chapitre :

- Les inégalités empêchent les individus d'investir dans le développement de leurs compétences et aboutissent à ce que des familles modestes et leurs enfants ne bénéficient pas des avantages des nouvelles technologies ni des gains de productivité.
- Les évolutions technologiques sont porteuses de promesses et de dangers ; pour en tirer le meilleur parti, il importe donc de développer et d'exploiter les compétences et le potentiel de chacun. Bien que l'on ne sache pas encore clairement le nombre de personnes qui seront touchées, des signes montrent que le marché du travail tend à s'évider dans un certain nombre de pays ; même les emplois qualifiés, pour peu qu'ils soient routiniers, ne sont pas épargnés. Par conséquent, le nouveau monde du travail nécessitera non pas simplement de relever le niveau de qualification, mais de développer aussi différents types de compétences comme la résolution de problèmes.
- Conduite, ancienneté et puissance commerciale des entreprises à la frontière de la productivité sont des facteurs importants de diffusion de la croissance de la productivité et de dispersion des salaires. Il incombe aux responsables de l'action publique de déterminer comment les entreprises peuvent être plus nombreuses à adopter des technologies et des pratiques de travail à forte productivité, avec, à la clé, une meilleure diffusion des innovations et une accélération de la croissance de la productivité globale.
- Les nouvelles technologies peuvent présenter un intérêt considérable pour l'inclusion sociale, en facilitant l'accès à l'apprentissage et à la formation, en assouplissant l'accès au financement et au crédit, et en abaissant les prix des services financiers ; elles concourent ainsi à des gains de productivité et de croissance tout en remédiant à certaines causes profondes de l'aggravation des inégalités. Pour autant, rien ne sera possible sans une action des pouvoirs publics pour que chacun puisse récolter les fruits de ces évolutions.

De nouvelles études seront nécessaires pour préciser les fondamentaux de l'action publique à l'appui à la fois de la productivité et de l'inclusivité, de façon à mieux éclairer les choix dont disposent les pouvoirs publics pour

stimuler la croissance de la productivité, tout en veillant à ce que chacun puisse en récolter les fruits. Parmi ces fondamentaux figurent la concurrence sur les marchés de produits et l'innovation, les politiques du marché du travail et de développement des compétences, et les capacités des établissements financiers. Ces politiques, qui interagissent, créent un environnement dans lequel entreprises et travailleurs se rencontrent et collaborent, dans des conditions plus ou moins équitables, pour donner lieu à des gains de productivité et une amélioration de l'équité. Les travaux à venir porteront sur les axes suivants :

- Analyser de manière plus approfondie la manière dont les politiques peuvent entraîner des différences de productivité d'une entreprise à l'autre, et une dispersion des rémunérations et des revenus – en s'intéressant notamment à l'écart entre les rémunérations de différentes catégories de main-d'œuvre et les gains de productivité.
- Examiner la manière dont l'émergence rapide des nouvelles technologies – y compris de la robotique numérique – influe sur la demande de main-d'œuvre, les relations employeur-employés et le bien-être des travailleurs, et la nécessité de donner aux travailleurs la possibilité d'acquérir les compétences requises à l'exécution des nouvelles tâches et de passer des secteurs en déclin à ceux qui se développent.

Ces thématiques figureront en bonne place dans l'évolution ultérieure de l'Initiative de l'OCDE pour une croissance inclusive, la mise en œuvre de *la Stratégie de l'OCDE sur les compétences et de la Stratégie pour l'innovation*, ainsi que dans l'analyse qui sera menée en vue de la nouvelle *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, avec, notamment, le projet sur *l'Avenir du travail* et celui sur la *Numérisation de l'économie et de la société*.

## Références

- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2015a), « Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1209, Éditions OCDE, Paris.
- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2015b), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1210, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>.
- Andrews, D. et A. Saia (2016), « Coping with Creative Destruction: Reducing the Costs of Firm Exit », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Autor, D. H. (2015), « Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n° 3, pp. 3-30.
- Barth, E., A. Bryson, J. C. Davis et R. Freeman (2014), *It's Where You Work: Increases in Earnings Dispersion across Establishments and Individuals in the U.S. National Bureau of Economic Research*, document de travail n° 20447.
- Berlingieri, G., P. Blanchenay et C. Criscuolo (2016, à paraître), « The great divergence », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Éditions OCDE, Paris.
- Bessen, J. (2015), « Learning by Doing: The Real Connection between Innovation, Wages, and Wealth », Yale University Press, New Haven.
- Brynjolfsson, E. et A. McAfee (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies (First Edition)*, W. W. Norton & Company, New York.
- Brynjolfsson, E. et A. McAfee (2011), *Race against the Machine: How the Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press.
- Brynjolfsson, E. et L. Hitt (2000), « Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 4.
- Card, D., J. Heining et P. Kline (2013), « Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 3, pp. 96-1015.

- Causa, O., A. de Serres et N. Ruiz (2014), « Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable income », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1180, Éditions OCDE, Paris.
- Causa, O., S. Araujo, A. Cavaciuti, N. Ruiz et Z. Smidova (2014) « A preliminary analysis of income distribution developments », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1111, Éditions OCDE, Paris.
- Cournède, B. et O. Denk (2015), « Finance and economic growth in OECD and G20 countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1223, Éditions OCDE, Paris.
- Denk, O. et A. Cazenave-Lacrouz (2015), « Household Finance and Income Inequality in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1226, Éditions OCDE, Paris.
- Dunne, T., L. Foster, J. Haltiwanger et K. Troske (2004), « Wage and Productivity Dispersion in United States Manufacturing: The Role of Computer Investment », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 397-429.
- Egert, B. (2016), « Regulations, institutions and productivity: new macroeconomic evidence from OECD countries », *AEA Papers and Proceedings*, à paraître.
- Faggio, G., K. G. Salvaness et J. Van Reenen (2007), « Understanding wage and productivity dispersion in the United Kingdom », *VOX Occasional Paper Series*, n° 742.
- Frey, C. B. et M. A. Osborne (2013), « The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization? », Oxford Martin School, septembre.
- Goos, M., J. Konings et M. Vandeweyer (2015), « Employment Growth in Europe: The Roles of Innovation, Local Job Multipliers and Institutions », *Utrecht School of Economics Discussion Paper Series*, vol. 15, n° 10.
- Håkanson, C, E. Lindqvist et J. Vlachos (2015), « Firms and Skills: The Evolution of Worker Sorting », *IFAU Working Paper 2015:9*.
- Helpman, E., O. Itskhoki, M. Muendler et S. Redding (2015) « Trade and Inequality: From Theory to Estimation », document non publié.
- Hijzen, A. et B. Menyhert (2016), « Measuring Labour Market Security and Assessing its Implications for Individual Well-Being », *Documents de*

*travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 175.

Marcolin, L., S. Miroudot et M. Squicciarini (2016), « Routine jobs, employment and technological innovation in global value chains », *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, vol. 2016, n° 01, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm5dcz2d26j-en>.

Mokyr, J., C. Vickers et N. L. Ziebarth (2015), « The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n° 3, pp. 31-50.

Moretti, E. (2010), « Local Multipliers », *American Economic Review: Papers and Proceedings*, n° 100, pp. 1-7.

OCDE (2016, à paraître), *Perspectives on Innovation and Inclusive Growth*, OCDE, Paris.

OCDE (2015a), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.

OCDE (2015b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2015, L'innovation au service de la croissance et de la société*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_scoreboard-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-fr).

OCDE (2015d), *Measuring the Demand and the Supply of ICT Skills at Work*, [DSTI/ICCP/IIS\(2015\)4/REV1](https://doi.org/10.1787/dsti-iccp-iis(2015)4-rev1).

OCDE (2015e), *ICTS and Skills: Complement or Substitutes? The Effects of ICT Investment on Labour Demand for High, Medium and Low skills in 14 OECD Countries*, [DSTI/ICCP/IIS\(2015\)11](https://doi.org/10.1787/dsti-iccp-iis(2015)11).

OCDE (2015f), *ICTS, Jobs and Skills. New Evidence from the OECD PIAAC Survey*, [DSTI/ICCP/IIS\(2014\)8/REV1](https://doi.org/10.1787/dsti-iccp-iis(2014)8-rev1).

OCDE (2015g), *The Future of Productivity*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015h), *Back to Work Japan – Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015i), *Retrouver du travail : Canada - Améliorer les perspectives de retour à l'emploi des travailleurs licenciés économiques*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2015j), *Back to Work Sweden – Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015k), *Open educational resources: A catalyst for innovation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014a), *Trends Shaping Education 2014 Spotlight 5 – Infinite Connections*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/edu/ceeri/Spotlight%205-%20Infinite%20Connections.pdf>.
- OCDE (2014b), *Measuring the Digital Economy. A New Perspective*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/888933148328>.
- OCDE (2013a), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013 : Premiers résultats de l'Évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204096-fr>.
- OCDE (2013b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013c), « Regions and Innovation: Collaborating across Borders », *OECD Reviews of Regional Innovation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119550-fr>.
- OCDE (2010), « Les déterminants institutionnels des flux d'emplois et de main-d'œuvre », in OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-4-fr](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-4-fr).
- OCDE (2004), *The Economic Impact of ICT*, Éditions OCDE, Paris.
- Pantea, S. et B. Martens (2014), *The Value of the Internet for Consumers*, SSRN 2446962.
- Rajan, R. G. (2010), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Harper Collins, New York.
- Song, J., D. Price, F. Guvenen, N. Bloom et T. von Wachter (2015), « Firming Up Inequality », NBER Working Paper, n° 21199.
- Tüzemen, D. et W. Jonathan (2013), « The Vanishing Middle: Job Polarization and Workers' Response to the Decline in Middle-Skill Jobs », *Kansas City Federal Reserve Bank Economic Review*, 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

## *Chapitre 4.*

### *Quelles conséquences pour les politiques publiques ?*

Comment les responsables de l'action publique peuvent-ils s'attaquer au double défi de la productivité et de l'inclusivité ? Quel est le meilleur moyen de favoriser les synergies entre une croissance plus rapide de la productivité et une plus grande inclusivité ? Comment utiliser des mesures compensatoires lorsque des arbitrages sont nécessaires ? Ce chapitre esquisse un cadre d'action consacré aux multiples interactions entre les inégalités et la productivité ainsi qu'à l'évolution de ces interactions à l'échelle des pays, des régions, des entreprises et entre les individus. L'objectif premier est de fournir des pistes aux décideurs sur les mesures à prendre pour s'assurer que l'ensemble des individus, des entreprises et des régions ont les moyens à la fois de contribuer à un renforcement de la croissance de la productivité et d'en bénéficier. Le chapitre commence par examiner la façon dont les politiques publiques peuvent aider les individus à atteindre leur potentiel productif, avant d'étudier les moyens d'action possibles pour aider toutes les entreprises à devenir plus productives tout en encourageant une croissance inclusive. L'analyse porte ensuite sur l'impact que des changements apportés à l'élaboration des politiques aux niveaux local et régional peuvent avoir, tandis que la dernière partie met en évidence la nécessité d'une gouvernance publique forte, notamment par le biais d'une approche mobilisant l'ensemble de l'administration, afin d'éviter une politique au jour le jour et des conséquences indésirables.

Pour affronter les enjeux que constituent le ralentissement des gains de productivité, le creusement des inégalités de revenu et les fortes disparités au regard du bien-être, les responsables de l'action publique qui souhaitent soutenir la croissance de la productivité doivent adopter une approche plus large et plus inclusive. Pour faire face à l'essoufflement de la croissance de la productivité et à l'aggravation des inégalités (décrits dans les chapitres 1 et 2) tout en tenant compte de la complexité des liens potentiels entre ces deux tendances (abordés dans le chapitre 3) et des incidences de l'évolution des politiques, les pouvoirs publics devront adopter une nouvelle approche plus systémique de l'élaboration des politiques. Une telle approche, centrée sur les objectifs fédérateurs de réduction des inégalités et de stimulation de la croissance de la productivité, les aidera à déployer des séries de mesures cohérentes couvrant un éventail de domaines, de la réglementation des marchés de produits à l'innovation et la concurrence, en passant par la réglementation des marchés du travail, le développement des compétences, ou encore la finance. Qui plus est, elle permettra un alignement cohérent *ex ante* des leviers d'action, afin d'exploiter les synergies entre les différents domaines d'action, tout en donnant une indication claire, *ex post*, de la meilleure façon de mettre en œuvre des mesures compensatoires lorsque des arbitrages s'imposent.

Des travaux complémentaires devront être menés afin de cerner toutes les incidences de l'articulation en termes d'élaboration des politiques, bien que dans de nombreux cas, l'on sache déjà comment aligner les politiques de façon à promouvoir à la fois l'inclusivité et l'accélération de la croissance de la productivité. Pour ce qui est de *l'articulation productivité-inclusivité*, il conviendra d'approfondir les travaux afin de poursuivre le programme de recherche transversale sur les interactions systémiques entre le ralentissement des gains de productivité, le creusement des inégalités et l'évolution d'un ensemble de mesures, dans le but d'étudier les résultats envisageables dans des contextes nationaux particuliers, ainsi que les perspectives de retombées intersectorielles – voire transfrontières – d'éventuelles interventions des pouvoirs publics. Néanmoins, dans bien des cas, on sait déjà comment aligner les politiques de façon à ouvrir la voie à des situations « gagnant-gagnant », et quels conseils judicieux prodiguer pour telle ou telle politique ; il est également possible d'identifier les effets probables d'une politique donnée sur la productivité et l'inclusivité.

Ce chapitre étudie la manière dont les politiques ciblant les individus, les entreprises et les régions peuvent viser le double objectif de la stimulation de la croissance de la productivité et de la réduction des inégalités, et dans quelle mesure ces actions peuvent être appuyées par des réformes de la gouvernance. Dans la pratique, la mise en place d'un cercle vertueux de croissance de la productivité et de renforcement de l'inclusion

suppose de cibler les domaines d'action susceptibles de donner lieu aux plus fortes retombées, tout en évitant ceux qui risqueraient d'induire des coûts excessifs en termes de perte de croissance de la productivité ou de creusement des inégalités, ou en prenant des mesures afin de contrecarrer de tels effets. Les principales considérations politiques à envisager sont les suivantes :

- Réaliser des objectifs d'accélération de la croissance de la productivité et de réduction des inégalités nécessite d'agir pour que tous les individus disposent des compétences requises pour accéder à un emploi gratifiant et productif, et pour que ces compétences soient pleinement utilisées. Dans des sociétés inégalitaires, les ménages modestes sont moins capables que les ménages plus aisés d'investir dans l'éducation et de saisir les opportunités qui se présentent. Une stratégie de productivité qui s'intéresse uniquement aux entreprises et à l'innovation, ou qui mise sur un nivellement par le bas – via la faiblesse des salaires, le démantèlement des mécanismes de protection sociale, ou des conditions de travail inacceptables – pour accroître l'avantage concurrentiel des entreprises et des régions, présupposant que chacun bénéficiera *in fine* de la situation, risque de s'avérer moins efficace qu'une approche tenant également compte des facteurs qui empêchent les individus d'apporter leur contribution au dynamisme de l'économie. Les actions appropriées sont donc celles qui font en sorte que chaque individu, en particulier s'il appartient à un groupe à revenu modeste, puisse réaliser son potentiel productif. En complément aux mesures à vocation redistributive et aux politiques actives du marché du travail, les actions mises en place devraient s'attacher en particulier à : faciliter l'accès à une éducation de qualité pour les 40 % des ménages disposant des revenus les plus bas ; garantir que l'accès à la formation soit également ouvert aux entreprises et aux individus peu qualifiés ; diminuer les obstacles auxquels les groupes défavorisés sont confrontés dans des domaines importants tels que les technologies numériques, l'innovation, la finance et l'entrepreneuriat ainsi que, plus simplement, dans l'accès aux emplois de qualité. Au regard des contraintes budgétaires existantes, la réussite dépendra davantage de la bonne hiérarchisation des priorités d'action que de l'ampleur des changements introduits dans le cadre général de l'action publique.
- Les entreprises ont besoin d'un environnement qui leur permette de prospérer et d'évoluer, ou, le cas échéant, de cesser leurs activités, et qui soutienne l'innovation et l'expérimentation à la frontière, ainsi que leur diffusion dans l'ensemble de l'économie. Elles ont besoin d'un environnement garantissant des conditions équitables entre opérateurs en place et nouveaux entrants, qui ne laisse pas s'instaurer un pouvoir de marché tel qu'il donne lieu à des rentes excessives, mais qui, au contraire, permet aux petites entreprises innovantes d'accéder aux financements et à la technologie, de recruter des individus

possédant des compétences de qualité, et, enfin, de grandir. L'instauration d'un tel environnement exigera des actions dans un certain nombre de domaines : compétences, marchés du travail, concurrence, réglementation des marchés de produits, réglementation financière, innovation et soutien des pouvoirs publics aux entreprises.

- Si nombre de mesures d'action publique visant à promouvoir la productivité ne tiennent pas compte de la localisation géographique, d'autres ont une dimension locale importante. Les mesures qui visent à améliorer l'information sur la situation du marché du travail, l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, la formation et/ou les aides aux entreprises, se conçoivent sans doute mieux à un niveau régional ou local (à tout le moins doivent-elles comporter des marges d'adaptation en locales), étant donné que l'information sur le contexte local peut jouer un rôle décisif pour l'efficacité de ces mesures. Pour des raisons similaires, les politiques nationales qui visent à améliorer les niveaux de compétences doivent souvent être adaptées localement aux spécificités des populations concernées. Parallèlement, des politiques régionales et urbaines peuvent être très utiles pour lever tout ou partie des obstacles qui entravent l'accès aux opportunités offertes. La ségrégation par le logement, en fonction de l'appartenance ethnique ou du revenu, et la piètre qualité des services publics, dans des domaines tels que la santé et les transports, peuvent enfermer les individus, individuellement ou collectivement, dans le piège de la faible productivité. Les politiques du logement et des transports jouent un rôle essentiel pour déterminer si et dans quelle mesure les catégories défavorisées peuvent facilement bénéficier de possibilités de formation et de débouchés professionnels.
- Réunir ces conditions suppose sans doute de modifier le processus d'élaboration des politiques et la conduite de la gouvernance publique, et de renforcer la coordination à l'échelle internationale. Les expériences des différents pays en matière de conception et de mise en œuvre de mesures qui supposent une coopération entre différents ministères, administrations et organismes publics, afin d'atteindre un but commun et des résultats définis collectivement, varient considérablement. Certains pays disposent de modalités de concertation, de négociation et de transparence qui n'appellent que peu, voire pas, de changements ; d'autres en revanche devront déployer des efforts importants pour mettre en place ces mécanismes. Lors de ce processus d'élaboration des politiques, une attention toute particulière doit être portée à la cohérence des mesures entre différents domaines d'action. La cohérence est également nécessaire au niveau international. De fait, dans un monde de plus en plus réticulaire, on ne peut ignorer les retombées mondiales des politiques nationales. La prise en charge des problématiques découlant de l'*articulation productivité-inclusivité*, qu'il s'agisse de veiller à ce que les

entreprises multinationales ne cherchent pas à gagner un avantage concurrentiel et à améliorer leur productivité en faisant fi des droits des travailleurs, des conditions de travail ou des préoccupations environnementales, ou de s'assurer que chaque individu et entreprise s'acquittent de leurs obligations fiscales respectives, ne pourra se faire sans une forme de coopération internationale.

La structure de ce chapitre est la suivante : on étudie dans la **section 1** la manière dont l'action publique peut accompagner les individus lorsqu'ils s'emploient à réaliser leur potentiel productif. La **section 2** examine comment l'action publique peut aider toutes les entreprises à améliorer leur productivité tout en favorisant aussi une croissance inclusive. La **section 3** est consacrée aux changements à apporter à l'élaboration des politiques au niveau local et régional, tandis que la **section 4** aborde les questions de mise en œuvre, en soulignant l'importance d'une stratégie mobilisant l'ensemble de l'administration, ainsi que la nécessité de trouver la bonne économie politique, en évitant toute démarche parcellaire qui conduirait à des promesses non tenues et à des effets non souhaités.

#### **4.1. Donner aux individus les moyens d'être pleinement productifs**

Pour permettre aux individus de contribuer à une accélération des gains de productivité – et d'en bénéficier – l'action publique doit veiller à ce que, non seulement, tous aient accès aux opportunités, mais aient également les moyens d'en tirer parti lorsqu'elles se présentent. Il en découle un certain nombre d'objectifs prioritaires pour l'action publique, afin de faire en sorte que l'ensemble des individus aient la possibilité et soient en mesure de concrétiser leur potentiel productif tout au long de leur vie, en leur offrant le soutien nécessaire à cette fin. Il s'agit en outre d'éviter d'opter pour des politiques conduisant à une protection excessive des travailleurs ou des réglementations contraignantes qui, en définitive, profitent avant tout à certaines catégories de population aux dépens des plus défavorisés et peuvent entraver l'allocation des ressources vers des activités plus productives. Les initiatives en ce sens doivent notamment porter sur la mise à disposition d'une éducation de qualité et d'une formation continue, l'adoption de mesures visant à optimiser l'utilisation des compétences et des talents dans l'économie, et l'élaboration de politiques du marché du travail qui aident les individus à effectuer la transition vers des emplois plus productifs et de meilleure qualité. Une telle démarche de valorisation doit englober toute la société, tout en s'attachant en particulier à rapprocher les groupes défavorisés des opportunités, notamment dans les régions en perte de vitesse, et en diminuant les obstacles auxquels ils sont confrontés dans des domaines importants tels que l'innovation, la finance et

l'entrepreneuriat, mais également, plus simplement, dans l'accès à des emplois de qualité.

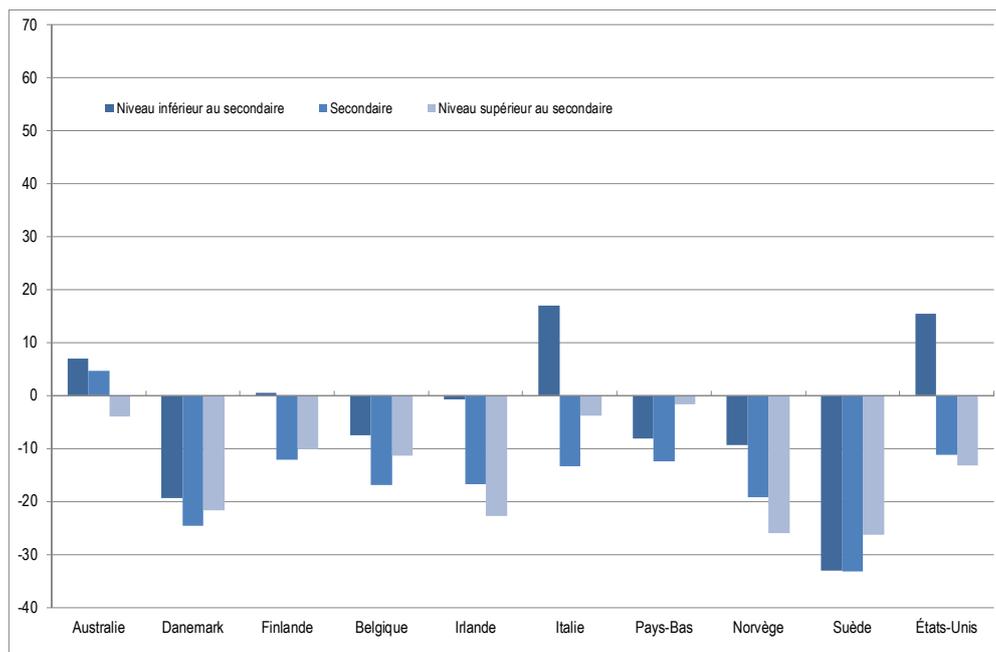
***4.1.1. Veiller à ce que tous les individus soient dotés de compétences de meilleure qualité et plus pertinentes est essentiel pour développer la base productive d'une économie.***

Afin d'aider les individus à exploiter pleinement leur potentiel productif, les politiques publiques doivent à la fois améliorer la qualité de l'éducation – à tous les niveaux d'enseignement – et de la formation continue, et optimiser l'utilisation des compétences dans l'économie. Si le niveau d'instruction a fortement progressé ces dernières années dans nombre de pays, cette amélioration s'est produite, dans certains d'entre eux, aux dépens de la qualité, ce qui a entraîné une diminution du niveau des compétences de base acquises à chaque niveau de formation (graphique 4.1). En conséquence, le nombre de personnes ne possédant qu'un niveau de compétences très faible reste important, et englobe certains titulaires de diplômes de niveau relativement élevé. Compte tenu de la hausse de la demande en travailleurs qualifiés, mue par le rythme rapide du changement technologique, les écarts plus faibles de niveau d'instruction qui subsistent, ainsi que les fortes différences en termes de qualité de l'éducation devraient avoir aujourd'hui des répercussions plus profondes qu'auparavant sur l'employabilité, les salaires et le bien-être. Par ailleurs, dans de nombreux pays de l'OCDE, les résultats scolaires demeurent étroitement liés à la situation socio-économique des élèves.

À l'avenir, nous devons exploiter la base de connaissances constituée par le programme PISA pour déterminer comment instaurer des règles du jeu équitables, et comment des initiatives ciblées destinées à certains groupes défavorisés permettront aux pays d'améliorer les résultats à l'échelle de l'ensemble de la population. Cela étant, il apparaît dès à présent que la suppression du lien entre la situation socio-économique des individus et leurs résultats, et l'amélioration du niveau global de compétences, exigera des efforts constants visant à faciliter l'accès des communautés plus défavorisées à des niveaux d'instruction plus élevés, ainsi que des initiatives visant à améliorer la qualité de l'éducation à tous les niveaux. De plus, comme les connaissances apportées par le système éducatif semblent s'éloigner progressivement des attentes des employeurs, il conviendra d'intégrer aux systèmes pédagogiques de nouveaux ensembles de compétences horizontales, telles que la pensée critique, la résolution de problèmes complexes, l'innovation et le travail en équipe. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour évaluer l'ampleur du mésappariement des compétences et recenser les mesures nécessaires pour y remédier.

### Graphique 4.1 Le niveau des compétences de base acquises à chaque niveau de formation est en baisse

Évolution du niveau des compétences en littératie entre l'enquête IALS et le PIAAC par niveau de formation



Sources : Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS) 1994-1998, et Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) 2012 (voir OCDE 2014a).

La manière la plus efficace d'accroître la qualité de l'enseignement consiste à accorder la priorité au renforcement des capacités des établissements, pour ce qui concerne notamment : la direction des établissements ; la capacité de former, de soutenir et de retenir des enseignants de qualité ; et la capacité d'appliquer des stratégies d'apprentissage efficaces dans les salles de classe. Par exemple, la direction des établissements doit être gérée selon des mesures cohérentes et efficaces permettant de trouver le point d'équilibre entre, d'une part, le degré d'autonomie conféré aux établissements, c'est-à-dire le niveau de responsabilité des chefs d'établissement et le type de décisions qui leur incombent, et, d'autre part, le principe de responsabilité. La capacité à attirer les meilleurs candidats vers les métiers de l'enseignement, à les accompagner et à retenir des enseignants de grande qualité est un autre facteur de réussite. Elle suppose un cursus de formation initiale, un soutien à

l'évolution professionnelle des enseignants durant toute leur carrière et le développement de réseaux d'apprentissage par les pairs, ainsi que la mise en place de mesures incitatives appropriées concernant les conditions de travail et de rémunération. Pour apporter aux étudiants les nouveaux ensembles de compétences qui leur seront nécessaires à l'avenir, les méthodes pédagogiques devront être transformées en profondeur. Il s'agit d'un défi de taille, puisqu'il faudra former les enseignants habitués à suivre des approches plus traditionnelles. En outre, pour faire en sorte que tous les élèves expriment leur plein potentiel, leurs résultats devront être évalués très tôt, afin d'apporter le soutien nécessaire à ceux qui affichent un retard.

Comme les résultats du programme PISA l'ont montré au fil des ans, une attention particulière doit être accordée aux groupes défavorisés. L'ensemble des facteurs et des mesures mentionnés ci-dessus jouent un rôle de premier plan pour les étudiants défavorisés dont la situation de départ est, bien souvent, plus difficile. Les établissements qui accueillent une proportion plus grande d'étudiants défavorisés ne peuvent s'acquitter de leur mission qu'à condition de disposer des ressources nécessaires, et en tout premier lieu, d'une équipe pédagogique de qualité. Les difficultés des écoles situées dans des quartiers pauvres sont fréquemment liées au manque de ressources et à la qualité médiocre des enseignants. Les pays qui veillent à apporter un soutien additionnel à ces établissements en leur affectant des enseignants de grande qualité et des directeurs compétents parviennent à inverser la tendance, et à donner à ces enfants de réelles opportunités de réussite, à l'école comme dans la vie.

Les systèmes d'éducation et de formation doivent avoir pour objectif de doter les individus des compétences utiles sur le marché du travail et, plus généralement, dans leur vie quotidienne. Des politiques meilleures nécessiteront des réformes intégrées de l'éducation et du marché du travail, visant à améliorer la qualité des systèmes pédagogiques, à transmettre de nouvelles compétences horizontales et à parvenir à une meilleure adéquation entre les besoins des marchés du travail et ce qu'apprennent les élèves. Dans le cas de l'enseignement tertiaire, par exemple, les universités devront nouer des liens avec le marché du travail afin de transmettre les compétences dont les étudiants auront besoin dans leur parcours professionnel. Dans des domaines tels que la formation professionnelle, les systèmes sont en général mieux alignés sur le marché du travail et reposent sur des cycles plus courts, ce qui les rend plus facilement adaptables. Dans de nombreux cas, toutefois, il serait urgent de moderniser ces systèmes afin de prendre en compte l'évolution de nouvelles activités, telles que celles en lien avec l'économie numérique. Un autre impératif des systèmes de formation professionnelle a trait à la nécessité de doter les élèves des compétences de base nécessaires pour passer d'un emploi à l'autre.

Les politiques publiques doivent s'attaquer à la perte de potentiel productif qui se produit lorsque les femmes sont dissuadées de poursuivre une carrière dans les disciplines STIM. Les femmes sont fortement sous-représentées dans les disciplines relevant de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM) alors même qu'elles obtiennent globalement les mêmes résultats que les hommes dans ces disciplines au cours de leurs études secondaires. Or, si d'autres filières proposent elles aussi un nombre considérable de débouchés d'un grand intérêt, les disciplines STIM constituent d'importants foyers d'innovation et de productivité, et participent pleinement à la réussite et au progrès des économies modernes. La sous-participation des jeunes, en particulier des femmes, aux filières et aux emplois STIM entraîne une perte de talent et de productivité, alors que de nombreux pays souffrent d'une pénurie persistante de main-d'œuvre dans les disciplines STIM. Lorsque l'on tente d'expliquer cette inadéquation entre les capacités au cours de la scolarité et l'accès à des emplois en lien avec les sciences, il convient d'attacher de l'importance à des facteurs « intangibles » tels que la confiance en soi. Les filles indiquent avoir moins confiance que les garçons dans leurs capacités en mathématiques et en science, des écarts de perception qui sont plus prononcés que les différences objectives observées au niveau des performances. Afin d'y remédier et d'encourager davantage de filles à opter pour des disciplines permettant d'accroître la productivité, il conviendrait d'apprendre aux parents et aux enseignants à prendre conscience de leurs propres préjugés sexistes, et d'inciter les établissements à aider les élèves à mieux appréhender les perspectives de carrière qui s'ouvrent à eux – en particulier dans les secteurs de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (OCDE, 2015a).

Les individus qui ont déjà quitté le système éducatif peuvent améliorer leurs compétences s'ils ont accès à des programmes de formation continue de qualité. Cet aspect est particulièrement important pour la reconversion des travailleurs qui quittent les secteurs en déclin et l'amélioration des compétences de ceux qui travaillent dans des secteurs en évolution rapide et qui risquent d'être dépassés par le progrès technologique. Des programmes de qualité concernant la formation continue peuvent améliorer et développer les compétences des travailleurs, et leur permettre de bénéficier d'une formation à chaque fois que cela est nécessaire, afin de les aider à changer de domaine, ou dans le cadre d'initiatives visant à améliorer la qualité de leur emploi. Toutefois, le déploiement de tels programmes à grande échelle est une véritable gageure, compte tenu du nombre important de travailleurs peu qualifiés et des difficultés à atteindre les individus qui ont le plus besoin de formation. Dans de nombreux pays, ce type de programme existe déjà, mais les systèmes d'incitation – visant à encourager les employeurs à proposer des formations et les individus à y participer – ne suffisent pas à

accroître la participation des individus faiblement qualifiés. Par conséquent, il conviendra d'attacher une grande importance à la facilité d'accès et à la présence d'incitations à la mise à disposition par les employeurs, et à la participation par les employés, lors de la conception de ces programmes.

Des mesures d'accompagnement destinées à renforcer les compétences des salariés des PME et des nouveaux chefs d'entreprise doivent être proposées. La question de la formation continue revêt une importance particulière pour les PME dont les employés participent moins souvent à une éducation et une formation professionnelles continues que ceux des entreprises plus grandes, une situation qui tend à démontrer qu'il existe un besoin de solutions spécifiquement ciblées sur les PME<sup>26</sup>. Des travaux de l'OCDE (OCDE, 2013a) proposent plusieurs pistes à explorer, comme des mesures à l'appui de la formation officielle, notamment la mise en place de systèmes de formation en alternance et de subventions à la formation sur le lieu de travail. En outre, la possibilité pour les travailleurs de faire reconnaître officiellement leurs compétences (en particulier dans les activités à forte intensité de connaissances) est primordiale. Enfin, il est également important de soutenir l'acquisition de compétences entrepreneuriales par la formation, l'accompagnement et le mentorat, afin d'aider davantage d'individus à créer leur emploi et à améliorer leurs chances de bâtir des entreprises durables. La politique à l'égard de l'entrepreneuriat doit associer les compétences concrètes nécessaires pour créer et faire fonctionner une entreprise, à d'autres formes de soutien comme une assistance financière ou des services de conseil. Toutes ces mesures doivent bien évidemment s'accompagner d'une meilleure mise à disposition auprès des élèves et des travailleurs de l'information relative aux débouchés sur le marché du travail, et notamment d'activités prospectives portant sur les besoins futurs du marché du travail.

Dans tous les pays, les politiques en faveur des compétences doivent aller de pair avec des mesures spécifiques visant à s'attaquer à la fracture numérique croissante. Face à l'évolution rapide de la connaissance et au rythme du changement technologique, les systèmes pédagogiques doivent intégrer de nouvelles sphères de compétences afin de doter les individus de la capacité de ne pas se laisser distancer tout au long de leur vie professionnelle et personnelle, dans un écosystème en évolution rapide. Par ailleurs, compte tenu des externalités économiques et sociales importantes des technologies numériques, les gouvernements doivent mettre en place des

---

<sup>26</sup> En Europe, la proportion d'employés participant à une formation professionnelle continue financée par l'employeur en 2010 n'était que de 25 % dans les entreprises de 10 à 49 employés, contre 34 % dans les entreprises de 50 à 249 employés, et 46 % dans les entreprises de 250 employés et plus (Cedefop, 2015).

mesures destinées à rendre l'adoption et l'utilisation des TIC abordables pour tous. La concurrence étant généralement source d'augmentation des investissements, d'amélioration de la qualité, de hausse de l'offre et de baisse des prix, l'instauration d'un cadre de la concurrence est l'initiative la plus importante que peuvent prendre les pouvoirs publics pour rendre ces technologies plus abordables. Toutefois, même un marché où règne une concurrence parfaite n'empêchera pas qu'une certaine proportion de la population risque de ne pas avoir les moyens d'accéder à certains des services considérés comme essentiels pour participer aux activités économiques et sociales. Cette situation nécessite une intervention déterminée des pouvoirs publics, notamment via la mise en place de politiques de service universel.

#### ***4.1.2. Des initiatives doivent être prises pour atténuer le mésappariement des compétences sur le marché du travail.***

Les politiques visant à améliorer les compétences de la main-d'œuvre doivent être complétées par des mesures destinées à promouvoir une meilleure affectation des compétences au sein de l'économie et à encourager leur utilisation efficace sur le lieu de travail. Les perspectives qu'offre l'amélioration des compétences d'un plus grand nombre d'individus pour la hausse du bien-être et des gains de productivité ne se réaliseront pleinement que si les travailleurs et les entreprises font une utilisation pleine et entière de ces compétences. Pour rester performantes, les entreprises productives doivent être en mesure de recruter les travailleurs qui possèdent les compétences qu'elles recherchent, sans piéger les travailleurs dans des emplois qui ne correspondent pas à leurs compétences. En moyenne dans les pays de l'OCDE, environ un quart des travailleurs indiquent qu'il existe un décalage entre leurs compétences et celles requises par l'emploi qu'ils occupent – c'est-à-dire qu'ils sont soit sous-qualifiés soit surqualifiés. Des estimations de l'OCDE semblent indiquer qu'une meilleure utilisation des compétences humaines dans les pays où le mésappariement des compétences est très élevé, tels que l'Italie et l'Espagne, pourrait conduire à une amélioration du niveau de la productivité du travail de l'ordre de 10 % (graphique 4.2). En raison de l'écart croissant, mentionné plus haut, entre les qualifications délivrées par le système éducatif et le niveau réel des compétences, les employeurs qui évaluent les compétences des individus au regard de leurs qualifications sont susceptibles d'affecter des travailleurs à des postes qui ne leur conviennent pas. Ce problème concerne tout particulièrement les jeunes qui recherchent leur premier emploi. La réduction de l'inadéquation des compétences nécessite de mettre en place une combinaison de mesures ayant trait au marché du travail, à l'éducation et à la réglementation des marchés de produits.

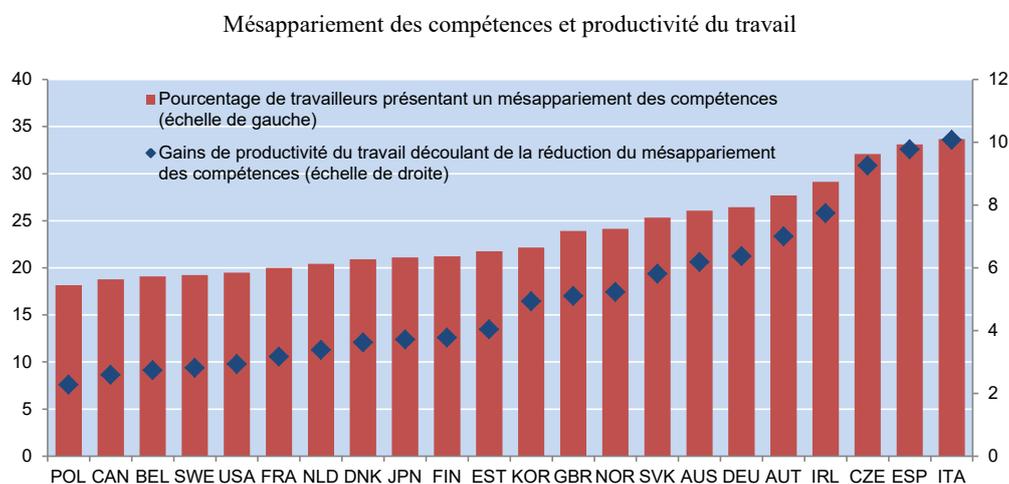
Une diffusion efficace d'informations relatives aux compétences requises par les employeurs, et l'amélioration de la réactivité des systèmes d'éducation et de formation, ainsi que des décisions d'apprentissage des individus face aux besoins de compétences actuels et émergents pourraient réduire de mésappariement des compétences. À cette fin, une bonne coordination est nécessaire entre les principaux acteurs en charge de la planification des activités, du recueil des données, de la mise en commun des résultats et de leur utilisation pour informer l'action publique dans plusieurs domaines différents, y compris l'emploi, l'éducation, la formation ou les politiques d'immigration. En outre, des politiques efficaces des compétences, élaborées sur la base de ces informations, nécessitent une gouvernance performante, s'étendant sur les sphères de l'éducation et du travail. Une enquête menée par l'OCDE sur les pratiques mises en œuvre pour atteindre ces objectifs révèle que certains pays obtiennent de meilleurs résultats que d'autres. Ainsi, l'efficacité des activités d'évaluation des compétences et d'anticipation menées en Norvège s'explique par la participation conjointe des instances de l'emploi et de l'éducation à la conception et à l'élaboration des activités de prévision menées par Statistique Norvège, ce qui garantit qu'elles en comprennent les résultats et les utilisent aux fins de l'action publique (OCDE, 2016a, à paraître).

L'appariement entre les compétences et les emplois peut être facilitée par une plus forte participation à la formation continue. Comme indiqué plus haut, les politiques en faveur de l'apprentissage des adultes, qui encouragent l'investissement dans le développement des compétences favorables au progrès technologique, sont essentielles pour stimuler la productivité au niveau individuel et peuvent, lorsqu'elles sont spécifiquement adaptées, contribuer à une meilleure adéquation entre les connaissances, les compétences et les emplois. D'après des estimations de l'OCDE, une augmentation de la participation à des programmes de formation continue du niveau le plus bas (Italie) au niveau médian (Estonie) est associée à une diminution de six points de pourcentage de mésappariement des compétences (Adalet, McGowan et Andrews, 2015a).

**S'attaquer au problème de mésappariement des compétences nécessite de nouvelles pratiques de direction.** Les employeurs devraient mieux évaluer le niveau réel des compétences de leurs employés au lieu de s'en remettre pour cela aux diplômes que ces derniers possèdent. De manière plus générale, l'adoption d'une organisation du travail et de pratiques de direction appropriées peut contribuer à réduire l'écart entre les compétences possédées et celles utilisées sur le lieu de travail. L'organisation du travail en elle-même – la part du travail en équipe, l'autonomie, la latitude dans le choix des tâches, le tutorat, la rotation des emplois et la mise en œuvre de nouvelles connaissances – influence le degré

de flexibilité dont dispose chaque entreprise pour adapter les tâches aux compétences de la main-d'œuvre. Certaines pratiques de gestion – existence de primes, possibilités de formation, flexibilité des horaires – sont susceptibles d'inciter les travailleurs à exprimer pleinement leurs compétences dans leur poste. Ces pratiques sont généralisées dans les pays qui tirent mieux parti de leur capital humain (OCDE, 2016b).

**Graphique 4.2 D'importants gains de productivité pourraient résulter d'un meilleur appariement des compétences**



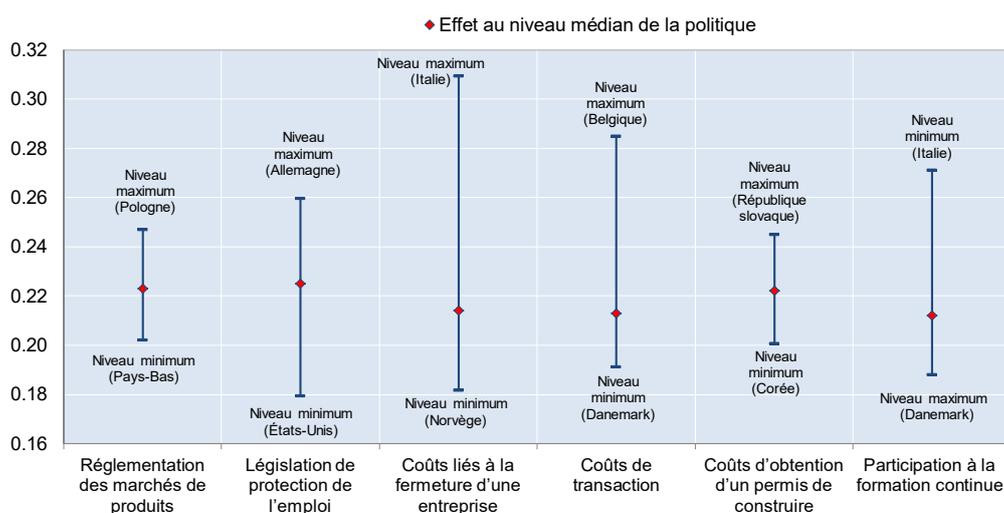
Le graphique illustre le pourcentage de travailleurs qui sont soit sous-compétents, soit surcompétents, et les gains simulés en termes d'efficacité allocative qui résulteraient d'une réduction de l'inadéquation des compétences consistant à ramener dans chaque pays au niveau le plus bas. Par travailleurs sous-compétents [surcompétents], on désigne le pourcentage de travailleurs dont le score sur l'échelle de compétence est inférieur [supérieur] au niveau minimum [maximum] de compétences requises par leur poste, tel que défini par référence au 10<sup>e</sup> [90<sup>e</sup>] centile des scores des travailleurs en situation d'adéquation dans leur profession et dans leur pays. *Source* : Adalets McGowan et Andrews (2015a).

Des réformes du marché du travail et du logement qui augmentent la mobilité de la main-d'œuvre peuvent également améliorer l'affectation des compétences. Les mesures qui réduisent les contraintes excessives posées par la législation en matière de protection de l'emploi des salariés réguliers peuvent également contribuer à atténuer le mésappariement des compétences : d'après les estimations de l'OCDE, un abaissement du niveau maximum (Allemagne) vers le niveau médian conduirait à une réduction du mésappariement des compétences de l'ordre de trois points de pourcentage (graphique 4.3). Comme indiqué au chapitre 3, dès lors que la législation de

protection de l'emploi (LPE) favorise un « dualisme » du marché du travail, c'est-à-dire une segmentation entre les travailleurs en place et ceux qui ne parviennent pas à entrer sur ce marché, elle peut avoir des retombées particulièrement dommageables sur le mésappariement des compétences. Les politiques du logement peuvent elles aussi accroître la mobilité résidentielle en supprimant les restrictions au niveau de l'offre de logements (telles que des règles d'urbanisme strictes) ou en diminuant les coûts de transaction lors de l'achat et de la vente d'un logement. Des estimations de l'OCDE (Adalet, McGowan et Andrews, 2015b) semblent indiquer qu'une baisse des coûts de transaction du niveau le plus élevé (Belgique) au niveau médian (Finlande) correspondrait à une diminution de sept points de pourcentage de le mésappariement.

**Graphique 4.3 Des réformes peuvent contribuer à réduire le mésappariement des compétences**

Probabilité de mésappariement des compétences au regard de différents paramètres liés aux politiques publiques



Notes : Le point représente la probabilité moyenne d'avoir un mésappariement, évalué au niveau médian de la politique et des caractéristiques individuelles qui incluent l'âge, le statut familial et statut d'immigré, le sexe, le niveau d'instruction, la taille de l'entreprise, le type de contrat, et une variable indicatrice de l'emploi à temps plein et de l'emploi dans le secteur privé. La distance entre le minimum/maximum et le niveau médian représente la variation de la probabilité d'avoir un mésappariement des compétences associé à un changement de chaque politique. Voir graphique 4.2 pour la définition de l'inadéquation des compétences.

Sources : Adalet, McGowan et Andrews (2015b)

Les politiques facilitant la création d'entreprises et la cessation d'activité peuvent également contribuer à réduire l'inadéquation des compétences. Des taux élevés de mésappariement des compétences sont souvent observés lorsqu'une économie présente une forte proportion d'entreprises anciennes et non productives qui emploient, avec une efficacité limitée, une main-d'œuvre fortement qualifiée. La destruction créatrice des entreprises non productives, qui permettrait de libérer des ressources rares et d'améliorer l'affectation des compétences, peut être encouragée par des mesures facilitant la création d'entreprises et les cessations d'activité. Par exemple, Azalet, McGowan et Andrews (2015b) montrent qu'un assouplissement de la législation sur la faillite de son niveau le plus strict (Italie – où le mésappariement des compétences et la proportion d'entreprises anciennes et de petite taille sont très élevés –) au niveau médian (Canada) est associé à une diminution de dix points de pourcentage de le mésappariement des compétences. Des politiques visant à promouvoir la formation et le recours, dans les PME, à des pratiques de travail inspirées du modèle de « l'organisation apprenante » pourraient également améliorer l'utilisation des connaissances à l'échelle de l'économie (OCDE, 2013a ; Lorenz et Potter, à paraître).

#### ***4.1.3. Les politiques du marché du travail doivent aider les individus à effectuer la transition vers des emplois de qualité et veiller à ne laisser personne de côté.***

Des allocations chômage convenablement conçues, alliées à des politiques globales d'activation, peuvent aider les individus dans leur transition d'un emploi à un autre. Les systèmes d'indemnisation améliorent la sécurité sur le marché du travail, aident les individus à changer d'emploi et réduisent les inégalités – en particulier dans les périodes où une récession profonde accroît le risque de connaître des épisodes prolongés de chômage et peut pénaliser durablement les perspectives de carrière futures<sup>27</sup>. Il apparaît en outre que des allocations chômage généreuses ont un impact

27

Des travaux récents de l'OCDE semblent indiquer que les systèmes d'indemnisation du chômage sont essentiels pour lisser les fluctuations de revenu des travailleurs vulnérables et qu'ils réduisent la volatilité des revenus de 15 % en moyenne dans la zone OCDE, pour les travailleurs les plus exposés au risque de chômage et d'emploi à bas salaire (OCDE, 2015b). On estime toutefois que leurs effets varient fortement selon les pays, de plus de 30 % en Finlande, au Danemark et en Belgique, à moins de 3 % en Italie et en Turquie, ce qui tendrait à suggérer que les pays ont encore beaucoup à apprendre les uns des autres.

positif sur la mobilité des travailleurs dans les pays de l'OCDE<sup>28</sup>. En effet, ce revenu supplémentaire permettrait aux travailleurs de consacrer plus de temps à trouver un emploi correspondant mieux à leurs compétences. Cependant, lorsqu'une période de chômage se prolonge, les compétences se dégradent. Il convient donc de trouver le point d'équilibre pour assurer une prestation chômage suffisamment élevée, laissant aux bénéficiaires le temps de retrouver un emploi approprié, sans pour autant que les périodes d'inactivité se prolongent au point de nuire à l'employabilité. Des prestations plus élevées peuvent être versées à condition que le soutien au revenu dont bénéficient les chômeurs s'accompagne de mesures fortes d'activation, telles que des obligations de recherche d'emploi ou de formation, de sorte qu'un poste approprié soit trouvé rapidement sans risque de perte de compétences.

L'amélioration de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée peut renforcer l'impact des initiatives visant à retenir les travailleurs productifs. Les années de procréation et celles qui suivent la naissance d'un enfant coïncident avec une période cruciale pour le développement professionnel. Le départ définitif de travailleurs qualifiés nuit à la productivité, mais l'aide sociale peut aider les parents à rester sur le marché du travail. Des parents qui bénéficient d'un congé rémunéré et d'une sécurité de l'emploi après la naissance d'un enfant sont plus susceptibles de retourner sur le marché du travail, et ce, au même poste (Adema, Clarke, et Frey 2015). À l'issue de la période de congé, un accès à des services abordables d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) est peut-être encore plus important pour permettre aux parents de jeunes enfants d'occuper un emploi rémunéré (Thévenon, 2015).

Dans de nombreux pays, la demande d'EAJE est supérieure à l'offre, ce qui empêche les parents (en général, les mères) de travailler à temps plein. Les difficultés en matière de garde d'enfant se poursuivent lorsque les enfants font leur entrée dans l'enseignement primaire, et une aide en dehors des heures de classe est importante pour veiller à ce que les parents qui souhaitent travailler à temps plein en aient la possibilité. Des modalités d'emploi plus souples sont également utiles pour permettre aux parents d'enfants en bas âge de rester actifs. En outre, de nombreux éléments ont établi l'efficacité des structures d'accueil de la petite enfance pour l'égalisation des chances en faveur des ménages situés au bas de l'échelle des revenus. Ceci est l'un des principaux investissements que les pays

---

<sup>28</sup> Une hausse de dix points de pourcentage du taux de remplacement moyen – une vaste réforme d'un point de vue historique – ferait augmenter, en moyenne, la réallocation brute de main-d'œuvre d'environ 1 point de pourcentage (OCDE, 2010a).

peuvent faire pour remédier aux inégalités existantes et soutenir les sources futures de croissance de la productivité. En cas d'arbitrages en matière d'allocation des ressources, il convient de rappeler que les investissements dans les services de garde constituent, tout comme le système éducatif, l'un des domaines les plus porteurs.

Les économies émergentes doivent s'efforcer de réduire l'informalité et, de fait, l'incidence de la faible productivité et des emplois de qualité médiocre. Les gouvernements peuvent contribuer à promouvoir la formalisation des relations professionnelles en améliorant la réglementation sur les marchés de produits et du travail, en renforçant la conception de régimes fiscaux simplifiés et forfaitaires ainsi que la discipline fiscale, en améliorant la qualité des services publics proposés aux travailleurs du secteur formel, et en alignant davantage les cotisations sur les allocations dans les systèmes de protection sociale. Ainsi, au Chili, le gouvernement a incité les travailleurs à rejoindre le secteur formel en mettant en place des comptes individuels d'épargne chômage, illustrant ainsi la façon dont les coûts de la formalisation peuvent être clairement associés à ses avantages. Des mesures peuvent en outre être prises pour diminuer les coûts de la formalité pour les employeurs et les travailleurs indépendants. La simplification des systèmes fiscaux et administratifs, des processus d'enregistrement et des formalités administratives sont des étapes fondamentales dans cette direction.

#### ***4.1.4. Œuvrer en faveur d'une amélioration de la santé afin de permettre aux individus d'être pleinement productifs.***

Étudier les mécanismes par lesquels les facteurs socio-économiques influent sur la santé peut permettre d'élaborer des politiques appropriées visant à améliorer la santé des individus et, à terme, avoir des effets positifs sur la productivité. Si les personnes en mauvaise santé sont moins en mesure de participer aux activités productives, celles qui sont confrontées à de mauvaises conditions de travail sont également plus susceptibles de souffrir d'une santé défaillante. Les premiers résultats d'une analyse de l'OCDE révèlent que le revenu, les choix de vie et l'environnement sont tous associés de manière significative à des gains d'espérance de vie (James, Devaux et al., 2015). Cela donne à penser que les politiques destinées à améliorer la santé ne doivent pas porter uniquement sur le secteur de la santé. Une pauvreté persistante a des effets particulièrement néfastes sur la santé, et une chute des revenus a un impact plus important sur la santé qu'une augmentation de ces revenus, les chômeurs souffrant pour leur part davantage de maladies physiques et mentales. La qualité de l'emploi est également un critère essentiel, le facteur le plus important à cet égard étant un encadrement efficace, dans lequel le travailleur trouve une direction

claire, du soutien, un retour d'information et une reconnaissance appropriée de son travail. L'éducation est également source de gains en matière de santé, pas uniquement par les choix de vie qu'elle implique, mais également parce qu'elle permet aux individus d'avoir accès à des services de santé adaptés, et de les utiliser.

Agir sur les déterminants de la santé de la population et les inégalités dans ce domaine nécessitera des investissements dans de multiples secteurs, et une collaboration étroite entre des acteurs de l'action publique qui ne travaillent pas forcément ensemble de manière régulière. Ainsi, l'intégration des services de santé, d'éducation et des services sociaux, comme dans le programme *Early Years Collaborative* mis en œuvre en Écosse, montre qu'il est possible de mettre en place une prise en charge de meilleure qualité et davantage centrée sur la personne, et d'améliorer la santé de la population (OCDE, 2016c). Dans le domaine de la santé publique, les actions de lutte contre l'obésité se sont révélées plus efficaces lorsqu'elles étaient adaptées aux différents contextes social, culturel et environnemental (Sassi, 2010). Le secteur privé a lui aussi un rôle à jouer.

Les pays ont de plus en plus recours à des collaborations public-privé dans le domaine de la santé. L'industrie agroalimentaire participe ainsi aux stratégies de prévention de l'obésité par une autoréglementation concernant la publicité à l'intention des enfants et des dispositifs volontaires d'étiquetage des produits alimentaires. Ces démarches volontaires, bien que parfois efficaces, ont souvent échoué : afin de veiller à ce qu'elles soient davantage qu'une simple opération de relations publiques, il est impératif que leur efficacité soit l'objet d'une évaluation indépendante, et que le secteur public s'engage résolument à intervenir lorsqu'elles échouent (OCDE, 2015c). Il existe également une collaboration étroite entre les autorités fiscales et le secteur de la santé dans les pays de l'OCDE autour de la mise en œuvre de taxes comportementales ciblées sur l'alcool, le tabac et les aliments néfastes pour la santé, à l'image des taxes sur le sucre en Hongrie, en Finlande et au Mexique (OMS, 2015 ; Colchero et al., 2016).

Intégrer des considérations liées à la santé dans les politiques du logement, de l'éducation et de la protection sociale peut contribuer à optimiser les effets de ces politiques sur la santé. La collaboration entre les secteurs est particulièrement importante pour la santé mentale, qui nécessite une action publique concertée entre les domaines de la santé, de la jeunesse, du marché du travail et de la politique sociale. En Belgique, le Service flamand pour l'emploi et la formation professionnelle finance un programme spécial élaboré en coopération avec les secteurs de la santé mentale et de la protection sociale, destiné aux demandeurs d'emploi souffrant de troubles psychologiques et psychiatriques sévères. Ce programme a obtenu des résultats positifs sur le plan de la santé, grâce à un

dépistage renforcé, et une amélioration des résultats au regard de l'emploi (OCDE, 2015d). Le calendrier et les modalités des interventions publiques, ainsi que les acteurs impliqués dans le changement devraient évoluer, et ce, dans l'ensemble de ces domaines d'action. Tels sont l'objectif et le contenu de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi, qui vise à promouvoir un processus d'apprentissage mutuel autour des politiques destinées à apporter un soutien aux personnes souffrant de maladie mentale et à fournir des orientations pour l'élaboration des politiques nationales dans un domaine complexe et fondamental pour atteindre de meilleurs résultats sur le plan social, au niveau de l'éducation et sur le marché du travail, et instaurer une croissance plus inclusive.

#### **4.2 Aider toutes les entreprises à gagner en productivité à l'appui d'une croissance inclusive**

Les individus n'ont guère de chances de pouvoir atteindre leur potentiel productif si l'on ne donne pas aux entreprises des moyens de réaliser le leur. De fait, les entreprises ont un rôle essentiel à jouer afin de rendre la croissance de la productivité plus inclusive. Elles occupent une position de choix pour offrir des opportunités d'emploi, contribuer à la valorisation des compétences et participer à la diffusion des connaissances et des technologies, en particulier dans les économies émergentes. Elles ont cependant besoin d'un environnement qui leur permette d'agir en ce sens et qui garantisse des conditions de concurrence équitables. Parallèlement, il importe que cet environnement encourage un comportement responsable, respectueux des droits des travailleurs et de l'environnement, tout en veillant à ce que les entreprises assument les obligations fiscales qui leur incombent.

Pour instaurer des conditions permettant au secteur des entreprises de réaliser des gains de productivité plus significatifs et plus inclusifs, les pouvoirs publics seront appelés à trouver un équilibre entre trois objectifs importants. Les décideurs doivent déployer un arsenal de mesures qui : permettent aux entreprises les plus innovantes d'investir dans les innovations à la frontière et d'avoir accès à une main-d'œuvre qualifiée, à des financements et aux marchés ; favorisent la diffusion de l'innovation dans le reste de l'économie et partout dans le monde, processus grâce auquel toutes les entreprises pourront bénéficier de leurs innovations et se développer ; et facilitent la sortie du marché des entreprises les moins productives, ce qui peut empêcher des ressources précieuses, comme la main-d'œuvre, d'être piégées dans un environnement peu gratifiant. La réalisation de ces trois objectifs nécessite de mener des réformes dans de nombreux domaines, de la réglementation de la concurrence et des marchés

de produits aux mesures en faveur de l'innovation, en passant par les politiques financières.

***4.2.1 La mise en place de règles de concurrence équitables pour toutes les entreprises accroîtra le potentiel productif et, dans la plupart des circonstances, atténuera les inégalités***

La concurrence et une dynamique vigoureuse du secteur des entreprises – entrée sur le marché, croissance, déclin et sortie du marché – sont indispensables à la diffusion de l'innovation, en contribuant à limiter la persistance de rentes et augmentant la part des ressources affectées aux entreprises plus productives. Une plus forte croissance de la productivité dépend de la vigueur de la dynamique des entreprises, grâce à laquelle de nouvelles entreprises innovantes peuvent entrer sur le marché et y prospérer alors que les entreprises moins productives, bien en-deçà de la frontière technologique, sont encouragées à se mettre à niveau ou à disparaître. De très nombreux éléments empiriques montrent que la concurrence favorise la croissance de la productivité en permettant aux entreprises qui ont des pratiques inédites d'entrer sur le marché et de créer une rupture, en incitant les entreprises en place à adopter de meilleures technologies et pratiques – et à leurs dirigeants d'améliorer leurs résultats – tout en ayant pour effet d'accélérer leur renouvellement.

Les efforts visant à stimuler le potentiel productif des entreprises doivent être poursuivis et aller de pair – de façon complémentaire – avec des mesures de nature à promouvoir l'inclusivité. Pour faire en sorte qu'un environnement dynamique ouvre la voie à des gains de productivité accrus et à une croissance plus inclusive, les leviers d'action qui influent sur l'entrée sur le marché, la croissance et la sortie du marché doivent compléter ceux qui concernent les marchés du travail et, par là-même, les décisions des entreprises en matière d'emploi. À titre d'exemple, le fait d'allier le versement d'indemnités de chômage à des mesures faisant une large place à « l'activation » peut certes mener à une réduction de la durée de chômage et permettre d'éviter une dépréciation du capital humain, comme l'indique la section 4.1, mais aussi fournir aux entreprises les plus productives l'offre de main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin pour prospérer.

Il existe plusieurs domaines dans lesquels même les régimes de concurrence les plus efficaces des pays de l'OCDE pourraient être améliorés. Même dans les pays dotés d'un solide droit de la concurrence, des obstacles réglementaires autorisent souvent l'existence de monopoles. Ces obstacles sont particulièrement préjudiciables dans les secteurs des services qui jouent un rôle majeur dans la productivité des secteurs d'aval et permettent aux pays de participer aux chaînes de valeur mondiales. Il

faudrait donc en priorité repenser les réglementations excessivement rigides de façon à assurer qu'elles rendent possible la réalisation des objectifs sociaux qu'elles visent sans entraver pour autant la concurrence. Le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence peut aider les pouvoirs publics à recenser et à réviser ces réglementations anticoncurrentielles. Par ailleurs, plus peut être fait pour assurer le respect du droit de la concurrence par les entreprises, notamment en cas de fusions, d'ententes et d'abus de pouvoir de marché par des entreprises occupant une position dominante. Un renforcement de la coopération internationale est également nécessaire dans la mesure où l'action répressive s'exerce à l'échelon national (ou communautaire s'agissant de l'UE) alors que les plus grandes entreprises ont une envergure internationale. Un décloisonnement des travaux portant sur les affaires transnationales pourrait renforcer l'efficacité du droit de la concurrence et améliorer l'action répressive à l'encontre des entreprises qui y contreviennent. La suppression des obstacles à l'investissement international favoriserait par ailleurs l'IDE, ce qui accroîtrait les pressions concurrentielles.

L'innovation représente un défi pour les responsables chargés de l'élaboration de la politique de la concurrence et met à l'épreuve les moyens d'action qu'ils utilisent pour déterminer l'existence d'un pouvoir de marché et d'un abus de position dominante. La rapidité des mutations technologiques, en particulier celles liées à l'économie numérique, complique la tâche des responsables de l'élaboration de la politique de la concurrence. Les produits innovants peuvent être parfois si différents de ceux qui sont commercialisés sur le marché historique qu'ils ne sont pas « en concurrence » avec eux, mais ont plutôt pour effet de perturber ce marché depuis l'extérieur (comme ce fut le cas du marché des bougies après l'avènement des ampoules électriques). De nouvelles structures de marché – notamment la concurrence inter-plateformes, les marchés bifaces et les effets de réseau, de par leur ampleur – peuvent également compliquer la mise en œuvre du droit de la concurrence (OCDE 2013b). Il peut être particulièrement délicat pour les autorités de la concurrence de savoir à quel moment intervenir : même si elles doivent prendre des mesures avant que la position dominante ne soit définitivement installée, elles devraient se garder d'agir trop rapidement sur des marchés sur lesquels le jeu de la concurrence s'exerce encore. Toute la difficulté pour elles consiste à préserver l'ouverture et l'innovation sur les marchés numériques sans freiner le processus de « destruction créatrice » qui a été le moteur même de bien des avancées technologiques qui y ont eu lieu.

De nouvelles approches sont indispensables pour éviter une captation de la réglementation. L'ampleur de l'influence que les opérateurs en place sont en mesure d'exercer sur le cadre de l'action publique et de la réglementation

est préoccupante<sup>29</sup>. Pour éviter une captation de la réglementation en faveur d'intérêts commerciaux ou particuliers dominants d'un secteur ou d'une branche d'activité, il est nécessaire de recourir à des processus de décision reposant sur des éléments factuels et tenant davantage compte des analyses d'impact. Le recours à des consultations publiques et la transparence de ces procédures organisées en vue d'accorder à chacun des intérêts concernés une chance d'être pris en considération et de trouver un écho, peuvent aussi réduire le risque de captation de la réglementation. Par ailleurs, d'autres modes de réglementation, comme la co-réglementation et l'autodiscipline, sont de plus en plus utilisés dans bon nombre de pays. Si les pays de l'OCDE progressent dans ce domaine, il n'en demeure pas moins qu'une vigilance constante et des mécanismes de gouvernance appropriés sont indispensables.

#### ***4.2.2 Les efforts doivent principalement viser à engendrer une meilleure dynamique des entreprises.***

Les politiques publiques qui promeuvent une entrée et une sortie efficaces des entreprises sont essentielles. Pour repousser la frontière technologique, il est nécessaire d'expérimenter des technologies et des modèles économiques radicalement nouveaux. Les nouvelles entreprises étant souvent le vecteur grâce auquel de nouvelles technologies et de nouvelles pratiques économiques font leur entrée sur le marché, les politiques publiques devraient être propices à l'entrée des entreprises ; par ailleurs, l'existence de conditions-cadre qui stimulent la concurrence sur les marchés est un préalable indispensable pour permettre aux nouvelles entreprises innovantes de prendre pied sur le marché. Il ressort des données présentées dans Calvino et al. (2016) que les jeunes entreprises sont systématiquement plus exposées que les autres aux conditions imposées par les politiques publiques et par les conditions-cadres prévalant dans les différents pays. Malheureusement, dans certains cas, les politiques et la réglementation peuvent de façon non intentionnelle jouer comme des obstacles à l'entrée de nouvelles technologies et de nouvelles pratiques. À titre d'exemple, dans le cas des véhicules sans chauffeur, la Convention de Genève rend obligatoire la présence d'un chauffeur dans un véhicule, ce qui pourrait donc constituer un frein à de nouvelles opportunités commerciales<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Voir Calvino, Criscuolo et Menon (2016), et Aghion et al. (2015).

<sup>30</sup> Il y a toutefois quelque ambiguïté quant à savoir si la Convention de Genève ne couvre que les voyages hors frontières. Voir Convention de Genève sur la circulation routière, Annexes & Protocole, Genève, 19 septembre 1949 ; T.I.A.S. No. 2487 (26 mars 1952).

Les politiques publiques ne devraient pas seulement encourager l'entrée de nouvelles entreprises et leur permettre de prospérer, mais également inciter les entreprises non performantes à disparaître. Dans le même ordre d'idées, la faillite d'une entreprise doit être considérée, par son créateur, comme une chance d'apprendre et de rebondir, de découvrir de nouvelles opportunités aboutissant à une croissance plus rapide et générant ainsi de nouvelles perspectives d'emploi. Cet état d'esprit favorise, de surcroît, une diffusion plus efficace de la connaissance. Dans la pratique, cette optique invite à mettre en place un certain nombre de mesures, notamment un droit des faillites ne pénalisant pas excessivement l'échec.

Il est nécessaire de supprimer progressivement les subventions accordées à certains secteurs car elles entravent le processus de redéploiement des ressources. Dans de nombreux secteurs, les protections réglementaires ou les subventions publiques permettent le maintien sur le marché d'entreprises moins productives, bloquant l'entrée et la croissance d'entreprises plus performantes. Le secteur de l'énergie constitue un bon exemple à ce titre en raison des atteintes à l'économie et à l'environnement qui résultent des subventions dont il bénéficie. Il existe 550 mesures de soutien à la production et à la consommation de charbon, de pétrole et de gaz dans les 34 pays de l'OCDE, représentant un coût annuel ayant oscillé entre 55 et 90 milliards USD de 2005 à 2010. Ces mesures protègent des technologies et des entreprises moins productives et plus polluantes. Un phénomène analogue est constaté dans les secteurs de la sidérurgie et de la construction navale qui ont été exposés à un problème de surcapacité et dans lesquels les mesures prises en leur faveur par les pouvoirs publics faussent largement la situation.

Les politiques doivent inciter les entreprises à investir dans des activités productives. L'analyse de données relatives à 11 000 des plus grandes entreprises mondiales a révélé une mauvaise affectation du capital à laquelle il convient de remédier pour stimuler la croissance de la productivité et la création de valeur à long terme, vecteurs de croissance inclusive. La promotion de la concurrence et le fait de placer les entreprises publiques protégées dans les mêmes conditions de concurrence que celles du secteur privé peuvent appuyer ces efforts tout en limitant la concentration improductive des bénéfices et de la richesse.

Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que la rigueur du cadre d'action en faveur de l'environnement, nécessaire à l'indispensable transition vers une économie bas carbone, encourage l'investissement et ne favorise pas indûment les entreprises en place. Il importe que les politiques en faveur de la protection de l'environnement n'entravent pas l'entrée sur le marché ou la concurrence, ne privilégient pas les entreprises en place au détriment des nouveaux entrants ou ne fassent pas inutilement grimper les

coûts administratifs. L'application très répandue de réglementations environnementales différenciées en fonction de la date d'entrée sur le marché a un effet analogue à celui des subventions : les nouvelles unités de production sont soumises à des règles plus strictes que les opérateurs en place ce qui, dans les faits, ne favorise pas l'investissement ni la sortie du marché des installations industrielles moins efficaces et qui génèrent davantage de pollution (Johnstone et al., 2015). Selon Albrizio et al. (2014), des politiques environnementales strictes peuvent être mises en œuvre et s'accompagner d'obstacles minimes à l'entrée et à la concurrence, comme c'est le cas en Autriche, aux Pays-Bas et en Suisse. Pour que ces politiques promeuvent la productivité et la concurrence et engendrent d'importants bienfaits pour l'environnement, les pouvoirs publics devraient, dans la mesure du possible, recourir à des instruments modulables d'action publique offrant aux entreprises la possibilité de choisir par elles-mêmes comment innover et s'adapter le plus efficacement pour faire face aux nouvelles mesures de protection de l'environnement. En effet, les instruments de marché leur procurent généralement plus de souplesse pour réduire leur empreinte environnementale (en leur permettant de choisir les solutions technologiques les plus adaptées et le moment où elles décident de procéder aux nécessaires ajustements).

***4.2.3. Les politiques en faveur de l'innovation doivent être recalibrées afin de soutenir cette dernière sans privilégier les entreprises en place, et de s'adapter au caractère de plus en plus mondialisé de l'innovation.***

Des politiques bien intentionnées conçues pour stimuler l'innovation peuvent, involontairement, procurer aux entreprises en place un avantage au détriment des jeunes entreprises innovantes. Si de récentes données indiquent que la mobilité sociale est plus forte dans les économies innovantes (Aghion et al., 2015), il dépend des politiques publiques en place que cela devienne une généralité. En particulier, les parades aux comportements de recherche de rentes et les mesures prises pour assurer l'équité des conditions de concurrence ne relèvent pas seulement de la politique de la concurrence et des réglementations des marchés de produits et des marchés financiers, mais concernent également les dispositifs de protection des DPI (y compris les régimes de droits d'auteur) et les mesures d'incitation à la recherche-développement (R-D) qui peuvent par trop privilégier les entreprises en place sans donner aussi aux nouveaux venus la possibilité de réaliser leur potentiel.

Les systèmes de brevets ne devraient pas créer indûment d'obstacles à l'entrée. Dans certains secteurs (comme l'industrie des logiciels) se caractérisant généralement par un morcellement du processus d'innovation,

le système de brevets peut indûment favoriser les opérateurs en place au détriment des jeunes entreprises (Cockburn, McGarvie et Muller, 2009), sapant de ce fait la productivité. Il est essentiel d'améliorer la transparence pour assurer que les brevets ne deviennent pas un obstacle important à l'entrée et aux futures avancées technologiques. En outre, il serait possible de renforcer l'impact des inventions brevetées sur les évolutions technologiques ultérieures en divulguant et en diffusant davantage les informations contenues dans les demandes de brevets.

Il convient d'examiner de près les mesures de soutien à l'innovation. Il est essentiel d'affecter efficacement et en permanence des financements publics à la recherche pour repousser la frontière technologique à l'échelon mondial et compenser le sous-investissement chronique dans la recherche, dû à la pertinence parfois limitée des découvertes qui en découlent. Il est toutefois également essentiel que ce soutien soit ciblé sur les activités ayant des retombées positives, présente un bon rapport coût-rendement et ne crée pas de distorsions indésirables. Les mesures d'incitation en faveur de la R-D devraient être conçues de façon à bénéficier autant aux opérateurs en place qu'aux nouvelles entreprises. Ainsi, les dispositions prévoyant un versement en cours d'année des crédits d'impôt en faveur des activités de recherche-développement ou la possibilité accordée aux entreprises de reporter à nouveau les pertes qui en résultent pour les imputer à un bénéfice imposable futur peuvent contribuer à assurer que les jeunes entreprises innovantes, généralement déficitaires au cours des premières années de leurs projets de R-D, peuvent également bénéficier de ces mesures de soutien fiscal. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, les PME déficitaires – qui ne sont pas redevable de l'impôt sur les sociétés – peuvent prétendre à un crédit d'impôt de 14.5 %.

Le caractère international des entreprises situées à la frontière technologique laisse en outre supposer qu'il est nécessaire de coordonner les incitations fiscales en faveur de la R-D et de veiller à une cohérence des régimes de droits de propriété intellectuelle (DPI) à l'échelon mondial pour instaurer des conditions de concurrence équitables. L'interconnexion internationale croissante et le rôle essentiel que jouent les entreprises multinationales pour faire reculer la frontière de la R-D donnent à penser que les bienfaits tirés de la recherche fondamentale publique et les mesures de soutien à la R-D privée prendront une dimension de plus en plus internationale. De ce fait, les pouvoirs publics des différents pays seront sans doute moins incités à soutenir ces activités (Braconier et al., 2014) tout en étant simultanément de plus en plus poussés à se livrer concurrence pour attirer les investissements des entreprises multinationales. Par conséquent, des mécanismes internationaux de soutien à la recherche fondamentale – autrement dit des co-financements et autres mécanismes visant à faciliter la

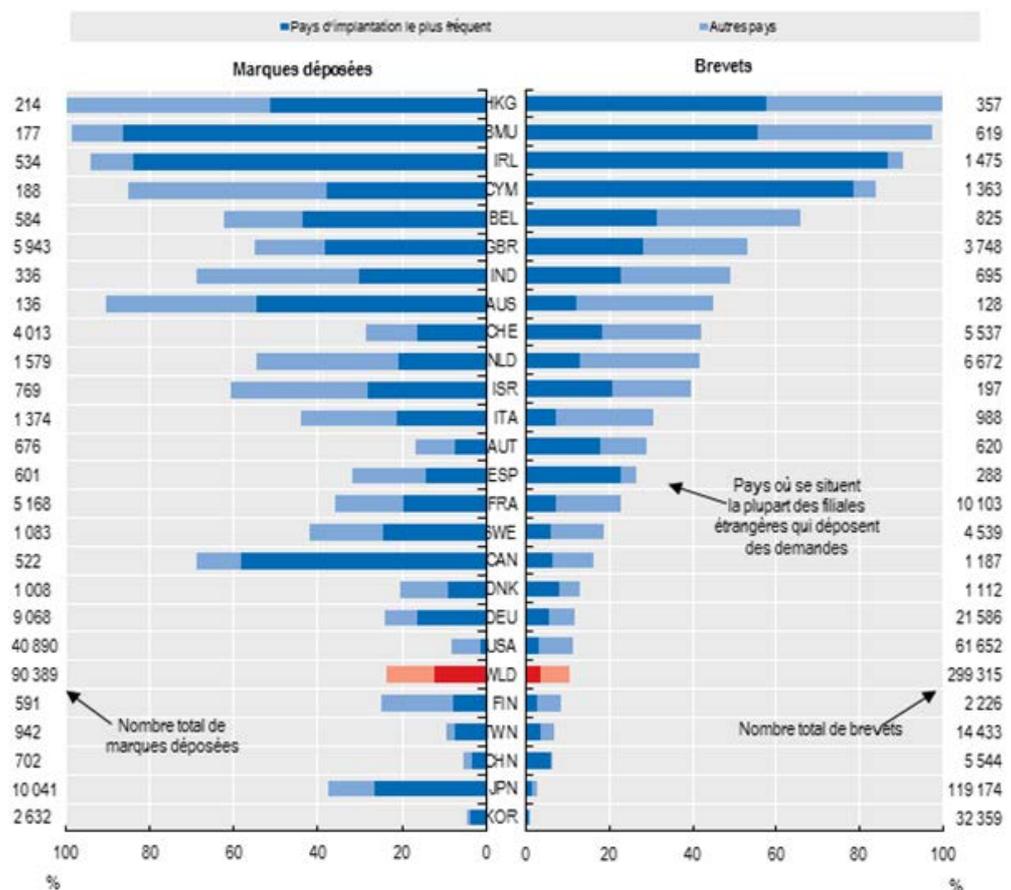
collaboration internationale et intersectorielle – seront de plus en plus souhaitables à l’avenir (OCDE, 2012a). Il faudrait également renforcer la cohérence des régimes de droits de propriété intellectuelle (DPI) à l’échelon mondial – en poursuivant, par exemple, l’harmonisation internationale des systèmes nationaux de brevets et la mise en œuvre ultérieure des mécanismes évoqués.

La mondialisation de l’innovation pèse de plus en plus sur l’équité des conditions de concurrence. La nature de plus en plus mondialisée de l’innovation crée aussi de plus grandes possibilités de transfert d’actifs incorporels des pays à taux d’imposition élevés vers des pays à faibles taux d’imposition, ce qui exerce des pressions sur les régimes fiscaux des différents pays et justifie une révision complète, coordonnée à l’échelon mondial, des règles fiscales internationales. Les données les plus récentes relatives aux dépôts d’actifs de propriété intellectuelle par des filiales domiciliées dans des pays où la société mère n’a pas son siège (**graphique 4.4**) illustrent ce phénomène. Si les entreprises peuvent instruire des dépôts de propriété intellectuelle pour toutes sortes de raisons, la nature de plus en plus mondialisée de l’innovation et la montée en puissance des chaînes de valeur mondiale et des actifs intellectuels ont accru les possibilités, pour les entreprises multinationales recourant à des stratégies fiscales se jouant des frontières, de transférer d’un pays à l’autre les bénéfices générés par leur capital intellectuel (OCDE, 2015e). Cette pratique peut les amener à bénéficier, sans que les pouvoirs publics l’aient voulu, d’avantages fiscaux cumulés très généreux en faveur de la R-D et à livrer ainsi aux entreprises nationales ne faisant pas partie d’un groupe et exerçant également des activités de R-D une forme de concurrence qui les pénalise.

Les approches internationales, comme celles matérialisées par le Projet BEPS OCDE/G20 sur l’érosion de la base d’imposition et le transfert de bénéfices, montrent la marche à suivre. Ce projet propose des modifications aux Principes applicables en matière de prix de transfert imposant que le régime des prix de transfert des entreprises multinationales, en particulier s’agissant des actifs incorporels, difficiles à définir, fasse mieux coïncider l’imposition des bénéfices avec la réalité de l’activité économique (Exposé des actions – Projet BEPS 2015). De récents travaux de l’OCDE consacrés au projet BEPS mettent en lumière les avantages que pourrait procurer une coopération internationale visant à limiter les allègements fiscaux indésirables en faveur de la R-D induits par les pratiques d’optimisation fiscale internationale (OCDE, 2015e).

**Graphique 4.4. La nature de plus en plus mondialisée de l'innovation a accru les possibilités de transfert d'actifs incorporels**

Dépôts d'actifs de propriété intellectuelle par des filiales à l'étranger des entreprises investissant le plus dans la R-D, par pays d'implantation du siège, de 2010 à 2012



Note : Ce chiffre ne renvoie qu'aux actifs de propriété intellectuelle (brevets et marques) déposés par des filiales auprès de l'USPTO et de l'OEB-l'OHMI. Les barres correspondent au pourcentage d'API attribuable aux filiales à l'étranger d'entreprises investissant dans la R-D, classées par pays d'implantation du siège

Source : OCDE, STI Microdata Lab : base de données sur la propriété intellectuelle, <http://oe.cd/ipstats>, juin 2015.

#### ***4.2.4. L'instauration de mesures visant à promouvoir des marchés financiers plus inclusifs est essentielle pour assurer l'accès des PME aux financements dont elles ont besoin.***

Il est essentiel d'assurer un financement adéquat des différentes activités économiques, notamment celles des petites entreprises innovantes à forte croissance. Les petites entreprises, en particulier les nouvelles PME innovantes, sont souvent confrontées aux conséquences des défaillances du marché dans l'accès aux financements extérieurs, limitant leur capacité à investir, à innover et à contribuer à la croissance de la productivité. Leur accès aux instruments bancaires classiques de financement et à divers outils et circuits non conventionnels devrait être renforcé<sup>31</sup>.

Il faut poursuivre les efforts visant à accroître les capacités de prêt des banques aux PME. Le crédit bancaire reste la principale source de financement extérieur de la plupart des petites entreprises. Il conviendrait de renforcer les mesures d'atténuation des risques, en faisant usage des nouvelles technologies et de mécanismes novateurs de prise en charge des risques comme les modèles d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs. Des régimes d'insolvabilité, prévisibles et efficaces, devraient garantir les droits des créanciers tout en soutenant les entreprises viables et en offrant une seconde chance aux chefs d'entreprise honnêtes, mais ayant échoué. Une plus grande transparence, instituée notamment grâce à un renforcement des infrastructures d'information servant à évaluer le risque de contrepartie, pourrait permettre la suppression des obstacles à l'accès et au recours des jeunes et des petites entreprises à des instruments de dette et à des instruments non liés à la dette.

Il est nécessaire de promouvoir de nouvelles formes de financement pour améliorer l'accès au capital-risque, y compris par le biais des investisseurs institutionnels. Il existe plusieurs nouvelles formes de financement qui pourraient être encore développées pour faciliter le financement des entreprises innovantes, comme l'apport d'un capital d'amorçage et de démarrage par des fonds de capital-risque et des investisseurs providentiels. Des instruments hybrides, alliant les spécificités des titres de dette et des titres de capitaux propres, peuvent également être utiles aux jeunes entreprises, comme à celles qui sont déjà en place, désireuses de se procurer des capitaux pour financer leur expansion, mais qui ne remplissent pas les critères d'admission à la cote ou ne souhaitent pas une dilution de leur contrôle qu'induirait une augmentation de leur capital. Dans le même temps, la cotation de PME dans le cadre d'émissions

---

<sup>31</sup> Voir les Principes de haut niveau du G20 et de l'OCDE sur le financement des PME, novembre 2015.

primaires et secondaires, même si ces marchés sont pour l’instant peu développés, pourrait leur procurer des financements pour contribuer à leur croissance et leur permettre de recourir ensuite plus facilement à l’emprunt. La solution du financement participatif, qui en est encore aux premiers stades de son développement, devrait également jouer un rôle croissant à l’avenir et pourrait être utilisée pour financer les PME innovantes. Parallèlement, la connaissance et la compréhension qu’ont les PME de ces instruments de financement alternatifs doivent encore s’améliorer, tout comme la qualité de leurs projets d’investissement et leur capacité à se conformer aux obligations de vigilance des investisseurs.

L’apport en garantie de brevets et d’autres actifs incorporels est une voie prometteuse pour les petites entreprises innovantes, mais qui nécessite une amélioration des marchés des actifs de propriété intellectuelle (API). La propriété intellectuelle constitue une ressource inexploitée pour bien des jeunes entreprises. Si cette ressource est correctement valorisée et si les marchés de la propriété intellectuelle fonctionnent bien, les entreprises pourraient utiliser leurs API pour convaincre prêteurs et investisseurs de leur octroyer des financements. Il est ressorti d’un corpus important de travaux empiriques que les jeunes entreprises à forte croissance dotées d’API bénéficient de financements plus importants que leurs homologues qui en sont dépourvues. Néanmoins, les entreprises sous-utilisent largement ce type de financements, en particulier les PME qui en ont le plus besoin, parce qu’elles n’ont pas la possibilité de céder leurs actifs de propriété intellectuelle sur des marchés secondaires et faute, dans certains pays, d’une mise en application réelle des droits de propriété intellectuelle. Pour promouvoir l’apport en garantie de brevets et d’autres actifs incorporels, il faut que s’instaure une plus grande transparence des informations sur la propriété des API et leurs transferts et que de nouvelles infrastructures de marché pour ces actifs soient mises en place. Les organismes publics et les banques de développement peuvent également contribuer à la gestion des risques associés à la constitution des API en garanties grâce à des mécanismes de mutualisation des risques.

#### ***4.2.5. La réglementation doit être conçue de manière à ce que le secteur financier favorise l’accès de tous aux financements.***

Il faudra adopter des approches réglementaires équilibrées qui, tout en assurant une maîtrise des risques, ne brideront pas une innovation financière utile. Si les innovations financières peuvent faciliter l’intermédiation et permettre aux petits investisseurs et emprunteurs de bénéficier d’un plus grand choix d’instruments, les mesures de protection financière des consommateurs, et – s’il y a lieu – la réglementation, devront être renforcées pour parer aux risques induits par ces innovations, qui peuvent être plus

difficiles à évaluer et sont susceptibles de créer des vulnérabilités, notamment pour les particuliers.

Les responsables publics devraient mettre en œuvre des mesures pour limiter les subventions explicites et implicites aux institutions financières systémiques et réduire les avantages fiscaux portant atteinte à l'équité. Les garanties accordées aux institutions financières systémiques ne sont pas seulement susceptibles d'accroître la « prime salariale du secteur financier », ce qui contribue aux inégalités (chapitre 3) mais pourraient aussi engendrer une augmentation de l'encours de prêts bancaires « subventionnés », à moindre coût, bénéficiant en général davantage aux ménages aisés. De même, la réduction des avantages fiscaux préjudiciables à l'équité pourrait contribuer à amoindrir les inégalités de financement.

#### ***4.2.6. Plusieurs politiques peuvent être déployées pour contribuer à promouvoir l'inclusion financière.***

Faciliter l'accès des chefs d'entreprise issus de milieux défavorisés et sous-représentés aux financements est une composante essentielle de l'inclusion financière. L'accès aux financements est l'un des obstacles les plus importants auxquels se heurtent les futurs chefs d'entreprise, mais les politiques publiques peuvent changer la donne à cet égard. Au nombre des principaux instruments utilisés pour faciliter l'accès des chefs d'entreprise issus de milieux défavorisés et sous-représentés aux financements figurent la microfinance, les subventions et les garanties de prêt. Ces moyens d'action ont réussi à inciter le secteur privé à consentir des prêts à ces catégories de la population. Les dispositifs relais visant un maintien des conditions de vie, dans le cadre desquels les personnes sans emploi désireuses de créer leur entreprise se voient verser une indemnité ou des allocations chômage pendant une période déterminée pour couvrir leurs charges sociales et leurs frais de subsistance durant la phase de démarrage de leur activité, portent également leurs fruits lorsqu'ils sont bien conçus (encadré 4.1).

#### **Encadré 4.1. Subvention de création d'entreprise, Allemagne**

L'objectif de la subvention de création d'entreprise est d'offrir aux personnes sans emploi une autre possibilité de reprendre une activité professionnelle en créant leur entreprise. Les futurs créateurs d'entreprise sans emploi reçoivent une subvention leur procurant un revenu durant la phase de démarrage de leur activité. Ils perçoivent un montant égal à celui des allocations chômage, auquel s'ajoutent 300 EUR couvrant les cotisations sociales dont ils sont redevables. Le versement de ces prestations est garanti pendant 6 mois et peut être prolongé de 9 mois (à condition que la personne concernée ne mette pas fin aux démarches qu'elle a entreprises pour exercer à titre de travailleur indépendant). Pour percevoir cette allocation, le chômeur doit encore disposer d'un droit résiduel à l'allocation chômage d'au moins 150 jours au moment de la création de son entreprise et avoir présenté un projet de création d'entreprise qui a été approuvé par une chambre de commerce ou une institution compétente analogue.

Le taux de survie des nouvelles entreprises issues de ce programme 56 mois après leur création oscille entre 55 % et 70 %, selon l'échantillon statistique et la région, ce qui est légèrement supérieur au taux de survie des autres

entreprises. En outre, 40 % des bénéficiaires de l'aide emploient au moins un autre salarié et quelque 20 % d'entre eux occupent un emploi rémunéré régulier à l'issue du programme. Les participants au programme restent 20 mois de plus dans l'emploi que les personnes sans emploi ayant créé leur entreprise sans bénéficier de cette aide et la rémunération de leur travail est en moyenne plus élevée.

Il faudrait concevoir des politiques publiques visant à réduire les obstacles à l'accès à des produits financiers appropriés (comme l'épargne, le crédit et l'assurance) en tenant compte des situations au cas par cas et de la vulnérabilité des catégories de la population n'ayant pas accès aux produits et services financiers. De plus en plus d'éléments attestent notamment que ces catégories ont également une culture financière moins développée. D'après une analyse des compétences et de l'inclusion financières des adultes dans une douzaine de pays, meilleure est la connaissance des différentes catégories de produits financiers, plus les compétences financières sont bonnes (Atkinson et Messy, 2013). De même, selon l'évaluation du programme PISA de l'OCDE, les jeunes de 15 ans titulaires d'un compte en banque ont en moyenne des compétences financières supérieures à celles des autres élèves (OCDE, 2014c). Ces corrélations ne démontrent pas qu'il existe assurément un lien de cause à effet, mais semblent indiquer de façon convaincante que les catégories de la population n'ayant pas accès aux produits et services financiers ont impérieusement besoin d'accéder à une éducation financière en même temps qu'à ces produits et services.

Du côté de la demande, les approches adoptées pour soutenir l'inclusion financière doivent donc remédier à l'absence de compétences financières, tout en garantissant un cadre rigoureux et adapté de protection financière des consommateurs. Ce dispositif devrait, en particulier, répondre aux besoins des nouveaux consommateurs ou des clients potentiels de produits et services financiers confrontés à une offre en rapide évolution. Lorsque les autorités peinent à toucher les catégories de la population exposées à des risques financiers, comme les femmes, les migrants ou les jeunes (OCDE, 2013c ; OCDE, 2014b ; Atkinson et Messy, 2015), l'entourage de ces populations (sur le lieu de travail ou dans les établissements scolaires par exemple), des intermédiaires de confiance ou des réseaux ayant accès à la catégorie ciblée peuvent être les mieux placés pour leur dispenser une formation financière et leur communiquer des informations sur les produits financiers qui leur conviennent le mieux. Cette démarche implique que ces intermédiaires ou ces réseaux agissent bien dans le sens des objectifs d'éducation financière visés et que les personnes travaillant pour eux soient convenablement formées et incitées à prodiguer une formation financière.

### 4.3. Adopter un point de vue régional

Une meilleure compréhension de la dimension régionale (et spatiale) des politiques est nécessaire pour renforcer la croissance de la productivité et l'inclusion sociale. L'architecture, la mise en pratique et l'efficacité des politiques visant à renforcer la productivité et l'inclusion dépendent en partie du type de région (urbaine ou rurale) et de ses caractéristiques : densité de la population, secteurs de peuplement, qualité des infrastructures et des services publics, etc. La qualité de l'éducation étant souvent moindre dans les zones rurales, les qualifications peuvent y être moins élevées que dans les zones urbaines. Les travailleurs peu qualifiés sont moins mobiles que les très qualifiés ; l'efficacité de l'aménagement urbain et de l'investissement dans les transports est donc un facteur déterminant pour mieux appairer travailleurs et emplois. Par ailleurs, de nombreux facteurs dépendant de la situation géographique influant sur l'accès à l'emploi nécessitent une action au niveau local. Comme la proximité géographique favorise certains éléments du processus de diffusion de l'innovation, des politiques régionales peuvent accélérer cette diffusion, en particulier auprès des PME. Il faut aussi compléter les politiques économiques nationales par des politiques prenant en compte les spécificités locales – par exemple des marchés du travail, de la politique relative aux qualifications et de la réglementation des marchés de produits – et réduisant les obstacles à l'insertion auxquels de nombreuses catégories de la population sont confrontées du fait d'un accès inadéquat à des transports publics et des logements de qualité.

#### *4.3.1. Il faut intégrer la dimension spatiale dans les politiques nationales qui visent à stimuler la productivité et l'inclusivité*

Les économies d'agglomération favorisent les régions métropolitaines et leurs capacités productives à plusieurs égards. En général, les avantages liés à la colocalisation ou à l'agglomération proviennent de la plus forte spécialisation des prestataires de services, du meilleur appariement des qualifications et de l'emploi, et des transferts indirects de connaissances<sup>32</sup>. Les zones métropolitaines peuvent par ailleurs, au-delà même de la densification, accueillir des entreprises très diverses, ce qui peut aussi

<sup>32</sup> Les avantages de l'agglomération sont un objet d'étude depuis un siècle, à commencer par les travaux qu'Alfred Marshall leur a consacrés. Voir dans Duranton et Puga (2004) une étude des ressorts de ces avantages de l'agglomération. Pour une étude récente de l'agglomération et de l'innovation, voir Carlino et Kerr (2014).

favoriser l'innovation<sup>33</sup>. La concentration de travailleurs bien formés est un autre facteur stimulant la productivité. Les retombées concernant le capital humain tiennent au fait que chacun bénéficie des contacts avec d'autres travailleurs ayant suivi des études plus poussées. Ainsi, la productivité augmente d'environ 3 % chaque fois que la proportion de diplômés de l'université d'une ville progresse de 10 points de pourcentage (Ahrend et al., 2014). En outre, sachant que la rentabilité de l'éducation est plus élevée, chacun est incité à investir davantage dans sa formation.

Néanmoins, ces mêmes forces qui renforcent la productivité des travailleurs dans les zones métropolitaines peuvent aussi contribuer à y creuser les inégalités de revenus, et donc la nécessiter de prendre des mesures complémentaires pour favoriser l'inclusivité. Le niveau moyen de revenu peut être plus élevé dans les zones métropolitaines, mais la dispersion des revenus (salariaux et totaux) y est aussi, en général, plus prononcée. Souvent, les grandes métropoles rassemblent les travailleurs les mieux rémunérés mais aussi de tous ceux qui occupent un emploi peu qualifié (par exemple, services bancaires et services de nettoyage). Elles attirent en outre les immigrés, dont les compétences peuvent être sous-évaluées sur le marché pour diverses raisons, notamment l'absence de reconnaissance de leurs qualifications. C'est pourquoi, dans les villes ou les zones métropolitaines, il existe souvent de fortes inégalités engendrées par la fracture spatiale (ségrégation), qui contribuent aux disparités d'accès aux débouchés (graphique 4.5). Le coût de la vie dans les grandes villes, plus élevé, peut diminuer les avantages salariaux qui vont de pair avec une productivité supérieure, et dégrader ainsi certains aspects du bien-être. La ségrégation en matière de logement en fonction du revenu ou du milieu social et la piètre qualité des transports publics, en particulier, peuvent enfermer certains individus ou groupes sociaux dans des situations de faible productivité<sup>34</sup>. Il faut donc que les politiques d'inclusivité prennent en

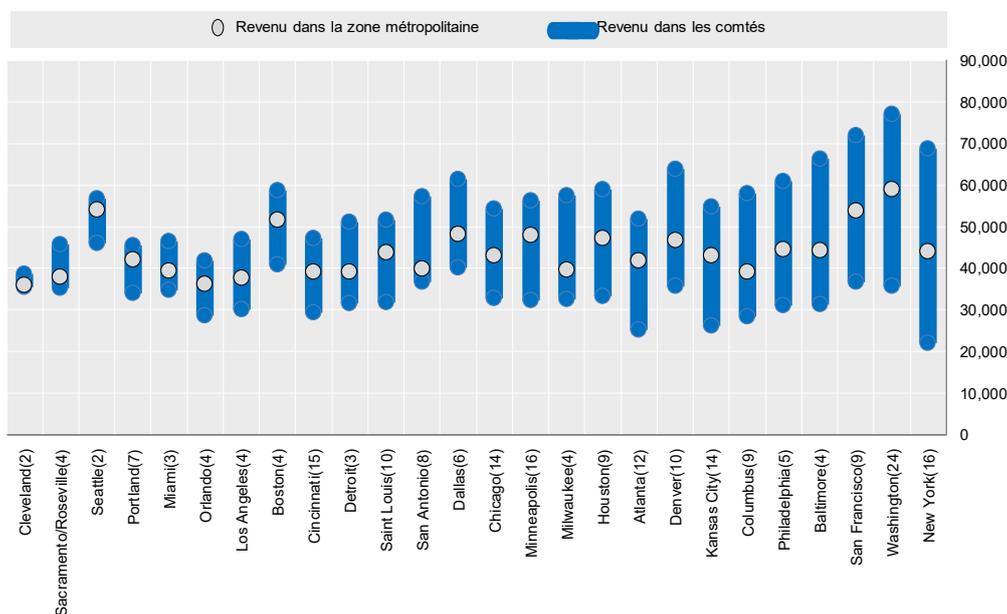
<sup>33</sup> Le concept d'externalités de diversification jacobiniennes a été popularisé par l'urbaniste Jane Jacobs.

<sup>34</sup> À titre d'exemple, dans la zone métropolitaine de Chicago « tri-state » (située au confluent de trois États), on enregistre selon le district scolaire des taux de fin d'études secondaires allant de 57 % en ville à plus de 95 % en banlieue (OCDE, 2012b). À Aix-Marseille (France), la proportion de la population d'âge actif dépourvue de diplôme oscille entre 39 % dans les quartiers Nord de Marseille et 14 % à Aix-en-Provence (OCDE, 2013d). À Puebla-Tlaxcala, qui est la quatrième région métropolitaine du Mexique, les zones périphériques ont un niveau d'éducation moins bon que le centre métropolitain ; dans certains secteurs de recensement, plus de 65 % de la population n'ont pas terminé le secondaire, contre moins de 20 % au centre (OCDE, 2013e).

compte non seulement la distribution des revenus individuels, mais aussi les disparités engendrées par la ségrégation en fonction du niveau de revenu ou d'autres facteurs socio-économiques.

**Graphique 4.5. Dans une même zone métropolitaine, le revenu moyen des ménages varie beaucoup d'un lieu à l'autre**

Variation du revenu disponible des ménages dans les grandes zones métropolitaines des États-Unis, au niveau des comtés, 2014, en USD constants de 2010



*Note* : le graphique couvre les 26 plus grandes zones métropolitaines des États-Unis au sens de la définition OCDE des zones urbaines fonctionnelles. Les données proviennent de l'American Community Survey, 2014. Les zones métropolitaines sont classées par ordre croissant de l'écart revenu maximal/revenu minimal des comtés. Les chiffres apparaissant entre parenthèses après le nom de la zone métropolitaine indiquent le nombre de comtés de cette dernière.

*Source* : Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (à paraître), « Estimating income levels and inequalities in metropolitan areas: a comparative approach in OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*.

Il importe de prendre en compte l'impact des politiques structurelles sur les régions à la traîne, et de prendre les mesures appropriées lorsqu'il est nécessaire d'opérer des arbitrages. Il semble par exemple que les réglementations des marchés de produits, dans le commerce de gros et de détail, aient des répercussions très négatives sur la croissance de la productivité des régions à la traîne (celles qui se trouvent les plus éloignées de la région phare du pays en termes de PIB par travailleur). En outre, le

durcissement des réglementations relatives à l'emploi peut pénaliser davantage les régions à la traîne que les régions phares, car les premières ont en général des marchés du travail plus étroits et moins bien dotés en travailleurs plutôt très qualifiés, et sont moins en mesure de supporter des réglementations du marché du travail contraignantes (D'Costa et al., 2013). De surcroît, il convient de compléter les réformes structurelles par des mesures supplémentaires pour pouvoir engranger les bénéficiaires : ainsi, un assouplissement des réglementations applicables à l'emploi peut ne pas avoir les effets désirés si la mobilité interne dans le pays est insuffisante ou si les travailleurs d'une grande agglomération rencontrent des difficultés de transport pour se rendre sur leur lieu de travail.

Pour être efficaces et inclusives, les politiques relatives aux marchés du travail et aux compétences doivent prendre en compte la dimension locale. Les mesures visant à améliorer l'information sur les conditions du marché du travail, l'appariement des compétences, la formation ou les subventions versées aux employeurs sont souvent mieux conçues à l'échelon régional ou local – car l'information sur les conditions qui y prévalent peut être un facteur essentiel de leur efficacité. Pour des raisons analogues, les politiques couvrant l'ensemble de l'économie et visant à rehausser les compétences et à limiter l'inadéquation entre la demande et l'offre de compétences sont souvent d'autant plus efficaces qu'elles sont adaptées aux caractéristiques des marchés du travail locaux. Pour traiter convenablement les variations régionales de l'offre et de la demande de compétences, les acteurs locaux doivent être dotés des outils et des ressources leur permettant d'élaborer des stratégies d'emploi innovantes adaptées aux conditions locales. Dans toute la zone OCDE, des partenariats sont mis à profit pour mieux rapprocher les leaders locaux, qui peuvent exploiter leurs ressources, leur expertise et leurs connaissances pour mettre au point des réponses locales en matière d'ajustement structurel, de développement économique et de productivité. La réussite de ces partenariats suppose une certaine flexibilité de la mise en œuvre des politiques nationales, même s'il convient de ne pas privilégier à l'échelon local une flexibilité préjudiciable à l'alignement sur des objectifs nationaux, à l'efficacité de la prestation des services et à la responsabilisation pleine et entière des acteurs<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Différents mécanismes d'action permettent de mieux faire varier le recours aux programmes et services à l'échelon local sans remettre en cause la poursuite d'objectifs nationaux. Les systèmes de gestion par objectifs peuvent y concourir, notamment en permettant la négociation d'objectifs entre l'échelon central et le niveau local, le premier vérifiant que la somme des objectifs locaux correspond aux objectifs nationaux. Il faut aussi prendre en compte les capacités locales lorsque la question se pose de donner plus de latitude aux services locaux d'emploi et de formation.

Pareillement, les politiques menées peuvent stimuler la diffusion de la productivité dans les régions en capitalisant sur la dynamique d'innovation régionale. Il est fréquent que l'activité d'innovation se concentre dans un petit nombre de régions, qui sont souvent des aires métropolitaines en pointe proches des universités et centres de recherche de premier plan, ce qui crée un lien entre innovation et politique de développement urbain/régional. En dépit des évolutions radicales que les TIC ont permises dans les rapports entre individus et entreprises, la proximité géographique reste importante dans le processus d'innovation. Les collaborations internationales dans ce domaine continuent de progresser, en particulier dans des domaines scientifiques très spécialisés ; pourtant, l'importance de la proximité géographique et des interactions interpersonnelles pour l'innovation ne faiblit pas et, dans certains cas, s'accroît. Les entreprises, les laboratoires de recherche-développement et les travailleurs très qualifiés ont tendance à se masser dans des régions et des villes précises. Par exemple, alors que les fonds de capital-risque ont leur importance pour la montée en puissance des entreprises et les répercussions des éventuelles innovations, leurs investissements sont très concentrés géographiquement. D'autres chercheurs ont étudié les transferts indirects de connaissances, c'est-à-dire les avantages que les entreprises, les chercheurs et d'autres agents peuvent retirer, au niveau de la connaissance, d'une colocalisation (OCDE, 2013b). Le plus souvent, on mesure ces transferts indirects par le biais des citations de brevets et de la diminution, relative à l'éloignement, de la fréquence des citations dans les mêmes domaines technologiques (au-delà d'un certain éloignement, couramment estimé à un cercle de 150 à 200 km, on constate que les citations sont moins probables)<sup>36</sup>.

Les politiques régionales d'innovation peuvent compléter les efforts déployés à l'échelon national en vue de renforcer la diffusion des technologies et des connaissances. Les infrastructures matérielles – parcs scientifiques ou technologiques, incubateurs ou, dans certains cas, installations de recherche – comptent parmi les instruments couramment utilisés pour faciliter cette diffusion. Certaines initiatives systémiques telles que les pôles d'activité, les réseaux ou les centres de compétences accompagnent des entreprises spécifiques (start-ups, PME déjà en activité), et des chèques d'innovation ou des dispositifs de courtage permettent d'aider les entreprises à accéder à des services de conseil ou à des connaissances (OCDE, 2011). La qualité et l'impact de ces instruments dépendent de leur architecture et de leur mise en œuvre. Dans certains cas, l'État et l'exécutif régional actionnent le même instrument, pour cause de

---

36 Jaffee et al. (1993) sont à l'origine de l'étude de la baisse de fréquence liée à la distance entre le lieu d'un brevet et le lieu des citations de ce brevet dans de nouvelles demandes de brevet.

doublons ou parce que les cibles sont différentes, la politique nationale visant les entreprises ou secteurs de haute technologie tandis que les efforts régionaux s'attachent aux entreprises plus éloignées de la frontière technologique. Les instances nationales et régionales devront mieux collaborer pour relever le défi que constitue la diffusion des connaissances. Nombreux sont les pays à avoir mis en place à cet égard des outils visant à mieux aligner et coordonner les initiatives de diffusion de l'innovation entre les niveaux d'administration, tels que réseaux nationaux d'organismes de développement régional, accords de sous-traitance, financements mixtes ou forums de consultation.

***4.3.2. Les politiques d'aménagement du territoire jouent un rôle central pour l'efficacité de l'affectation des ressources sur le marché du travail et l'amélioration de l'accès aux débouchés et aux services essentiels.***

Pour certaines politiques urbaines, le dividende est double en termes de gains de productivité et d'objectifs d'inclusivité. Les politiques d'aménagement du territoire et des transports, mais aussi les politiques de logement et de développement commercial, contribuent à orienter les décisions d'implantation des individus et des entreprises ; elles jouent un rôle essentiel pour déterminer si et dans quelle mesure les catégories défavorisées peuvent facilement bénéficier de possibilités de formation et de débouchés professionnels, et accéder à des services et des installations. Cette situation met en relief le rôle de l'aménagement de l'espace urbain et de la mise à disposition d'infrastructures de transport pour favoriser l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail : ce sont là des domaines très complémentaires de l'action publique qui, s'ils ne sont pas convenablement coordonnés, peuvent peser à la fois sur la productivité et sur l'inclusivité, qu'elle soit mesurée en termes de revenu ou d'aspects plus généraux du bien-être. Si la politique du logement incite les travailleurs à résider loin de leur travail et que les systèmes de transports publics sont inadaptés, l'augmentation des transports individuels a toutes les chances d'embouteiller les routes, de polluer davantage et d'alourdir les frais de déplacement domicile-travail – au détriment de la productivité et du bien-être.

Proposer des systèmes de transport efficaces et abordables aide à déterminer la taille du marché du travail effectif et, ainsi, peut profiter aussi bien à la productivité qu'à l'inclusivité. S'agissant des transports publics, le temps de transport et son coût influent sur la distance à laquelle chacun peut envisager d'aller travailler. Plus grand est le marché du travail, meilleure est la possibilité d'apparier correctement les compétences et les emplois. Pourtant, la politique appliquée en matière de transports publics n'est pas

toujours le reflet de cette équation : bien des services de transports publics sont inégalement répartis dans les zones métropolitaines.

En général, offrir des services de même qualité qu'en ville coûte plus cher aux zones rurales, qui recourent à diverses solutions pour réduire cet écart. Entre autres choses, les difficultés tiennent souvent à l'absence d'économies d'échelle, au coût des frais de transport jusqu'au lieu de prestation du service, à la durée des périodes de temps improductif et au surcoût des moyens de communication. Bien des pays et régions ont élaboré, pour relever ces défis, des stratégies qui font appel notamment à des solutions informatiques ; à la consolidation de services mobiles par la colocalisation ou la fusion de services analogues ; à des mécanismes nouveaux de prestation des services ; et à la fourniture de services de proximité.

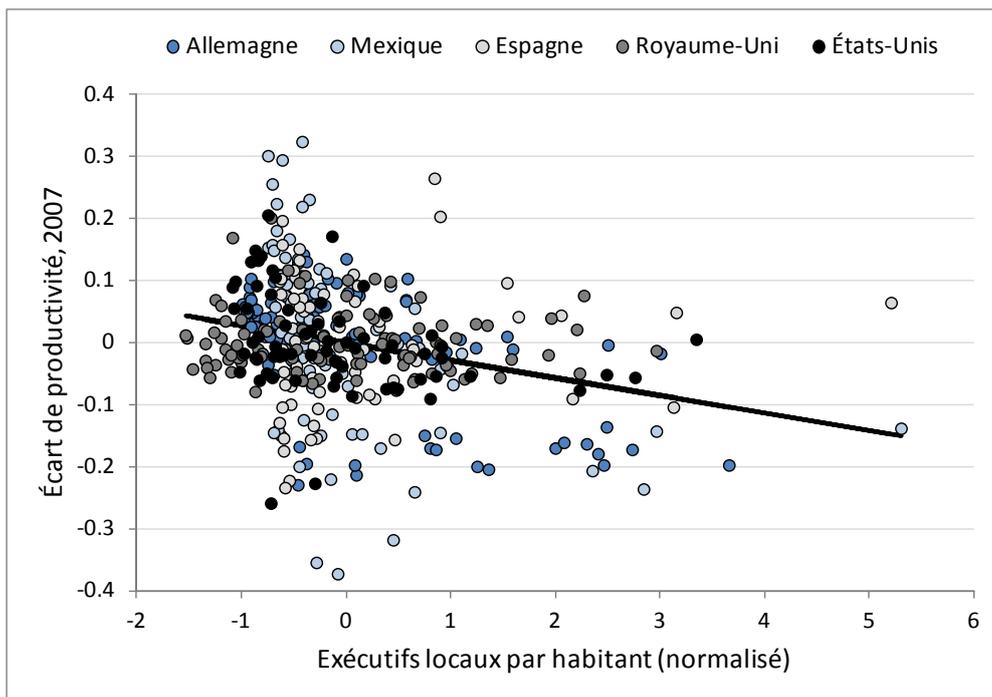
#### ***4.3.3. Les dispositifs de gouvernance des régions métropolitaines peuvent aussi bien porter que contrarier la productivité et l'inclusivité***

Le morcellement administratif au sein des régions peut contrarier la productivité et l'inclusivité, mais la gouvernance métropolitaine et les partenariats rural-urbain peuvent aider à surmonter ces difficultés. Il est possible, grâce à une coordination entre les municipalités ou les régions, d'améliorer le rapport coût-efficacité des services publics, la qualité de ces services et la cohérence de la planification d'ensemble, entre autres critères. Souvent, le besoin de coopération intercommunale se fait particulièrement sentir dans les grandes zones métropolitaines<sup>37</sup>. L'insuffisante coordination de juridictions aussi nombreuses réduit les avantages de l'agglomération, en pesant par exemple sur la productivité (graphique 4.6). Le coût du morcellement, si l'on compare une zone métropolitaine deux fois plus fragmentée (en nombre de communes) qu'une autre, est de l'ordre de 6 %. Ce coût est réduit de moitié lorsque la zone métropolitaine est dotée d'un organe de gouvernance (Ahrend, Gamper et Schumann, 2014). De nombreux pays ont mis en place ou mettent en place actuellement des dispositifs de gouvernance métropolitaine qui, le plus souvent, s'intéressent prioritairement au développement régional, aux transports et à l'aménagement du territoire (Ahrend et al., 2014). Il convient de noter que le morcellement des communes est plus préjudiciable à la croissance dans les zones urbaines que dans les zones rurales, en raison de la plus forte densité

<sup>37</sup> La zone métropolitaine de Paris, qui regroupe 1 375 communes, est peut-être un cas extrême, mais sur 275 zones métropolitaines de la zone OCDE, plus de 200 comptent plus de 10 administrations locales, et plus de 60 en regroupent plus de 100. Voir la Base de données métropolitaines de l'OCDE.

d'interactions relevée en ville (Bartolini, 2015). Cela étant, il y a de multiples raisons de promouvoir les partenariats rural-urbain pour servir des objectifs économiques, environnementaux ou de services publics.

**Graphique 4.6 Le morcellement des communes pèse sur la croissance de la productivité**



Le morcellement est exprimé en nombre de communes pour 100 000 habitants. L'écart de productivité désigne la prime salariale des travailleurs après prise en compte des caractéristiques individuelles.

Source : Ahrend et al., 2014

#### 4.4 Améliorer la gouvernance publique pour accroître la cohérence et l'efficacité des politiques

Pour instaurer la croissance inclusive, il peut être nécessaire de modifier le processus d'élaboration des politiques et la conduite de la gouvernance publique. Les pays ont une expérience et une réussite variables lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre des programmes de mesures qui imposent à différents services de l'administration, organismes publics ou ministères de travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs et à la production de résultats conjoints. Certains pays ont mis en place des modes de

communication et de reddition de comptes qui ne demandent guère d'ajustements, tandis que pour d'autres, l'essentiel est à faire.

#### ***4.4.1 Les capacités de l'administration au service d'une action conjointe.***

L'obtention de résultats multidimensionnels passe avant tout par la formulation d'une vision qui trace la voie à suivre et contribue à fédérer le secteur public, mais aussi la société au sens large, autour d'objectifs communs. Cette vision réclame une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui débute par un descriptif complet des défis, des opportunités et des résultats attendus.

Plusieurs mécanismes peuvent aussi contribuer à renforcer la capacité des pouvoirs publics à concevoir et mettre en œuvre un ensemble de mesures plus équilibrées et qui se renforcent mutuellement (OCDE 2015g). La réussite de politiques multidimensionnelles dépend de la capacité des responsables publics à unifier les actions des divers secteurs et entités administratives (centre de gouvernement, par exemple) en vue d'obtenir des résultats communs. Une série de mécanismes peuvent être utilisés pour faire en sorte que toutes les actions des pouvoirs publics tendent vers l'objectif commun d'améliorer la productivité et l'inclusivité. En premier lieu, s'agissant de la conception des politiques, une analyse d'impact et des évaluations *ex ante* peuvent répondre aux préoccupations redistributives. En second lieu, les objectifs stratégiques doivent s'accompagner de capacités techniques et d'une volonté politique de suivre la mise en œuvre. En outre, des outils spécifiques tels que le suivi des performances, l'encadrement des hauts fonctionnaires de la fonction publique pour qu'ils atteignent les objectifs généraux définis, et l'évaluation des mesures déployées sont autant de moyens d'améliorer la conception des politiques.

Une telle approche nécessite également de réaliser des analyses d'impact multidimensionnelles. L'analyse classique examine les effets des politiques sur différents résultats considérés individuellement. À l'inverse, appréhender l'articulation productivité-inclusivité en prenant en compte le caractère multidimensionnel et les effets redistributifs suppose d'aborder l'analyse d'impact des politiques dans une perspective plus globale. Les pouvoirs publics peuvent recourir à un large éventail d'instruments, y compris à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), aux études prévisionnelles et à l'analyse coûts-avantages, ainsi qu'à des objectifs à court et plus long terme, y compris des stratégies sectorielles et/ou régionales et des cadres de dépenses à moyen terme. Il serait souhaitable d'analyser plus avant l'interaction des politiques publiques pour mieux orienter ces approches. Ces outils permettent aux décideurs comme aux

parties prenantes d’avoir une vision claire des effets et des arbitrages des actions menées par les pouvoirs publics; utilisés systématiquement, ils procurent aux pouvoirs publics de solides leviers pour cerner et cibler des objectifs d’inclusion sociale. Les responsables publics devront aussi étudier les répercussions que leurs politiques auront sur différents groupes sociaux. Il conviendrait de conduire des analyses multiniveaux, guidées par des analyses empiriques s’appuyant sur des micro-données qui permettent de tenir compte des circonstances locales, du niveau de revenu et de la problématique hommes-femmes susceptibles de favoriser les inégalités. Les pouvoirs publics devraient aussi s’efforcer d’utiliser des mécanismes d’engagement plus inclusifs afin d’intégrer le retour d’informations sur les politiques lors des phases de conception, de mise en œuvre et d’évaluation.

#### ***4.4.2. Il faut renforcer davantage les structures institutionnelles.***

Des institutions solides sont nécessaires pour promouvoir un développement équilibré qui repousse la frontière de la productivité et réduit les possibilités de corruption et d’activités de recherche de rentes. Une gouvernance publique de qualité est indispensable à la cohésion sociale, à l’efficacité des dépenses publiques et à la prévention de la corruption. L’intégrité dans la gouvernance publique est le gage de politiques publiques conçues dans l’intérêt général et de politiques de redistribution qui atteignent effectivement les populations ciblées. La corruption érige des obstacles à l’accès aux marchés, aux échanges et à la vie politique, favorise les ententes et fait le jeu des intérêts particuliers qui accaparent les processus de décision politiques et administratifs au bénéfice de quelques-uns et au détriment de l’intérêt général. Lorsque les élites sont les seules à percevoir des rentes, les entreprises honnêtes n’ont guère d’incitations à croître et à investir dans des activités qui augmentent la productivité. Les groupes qui ont intérêt à maintenir le statu quo s’opposeront sans doute aux réformes en faveur de l’ouverture et de l’inclusivité. À un autre niveau, la corruption dans l’administration publique peut avoir pour effet de priver certains groupes de population des services publics essentiels. Dans un certain nombre de pays en développement, les données ont montré que la corruption généralisée peut alimenter les inégalités car les élites y ont recours pour conserver leur pouvoir et leurs prérogatives (You & Khagram, 2005), et parce que l’accès aux marchés et aux services publics s’en trouve restreint, et les inégalités se perpétuent (Gupta et al., 2002). Des éléments empiriques montrent que la corruption a un impact négatif sur le développement durable au sens large (Aidt, 2011) et sur la productivité (Lambsdorff, 2004 et Salinas et Salinas, 2007). Hormis la corruption, des activités telles que le lobbying peuvent induire un biais, et il est avéré qu’elles freinent la diffusion des gains de productivité (Aghion et al., 2015).

Les pouvoirs publics doivent aussi éviter la captation des politiques. Une situation dans laquelle les intérêts d'un petit groupe l'emportent sur ceux de toutes les autres parties prenantes peut entraîner une érosion de la gouvernance démocratique et saper la productivité, la croissance économique et la cohésion sociale, en aggravant l'inégalité des chances. Les domaines qui supposent des dépenses publiques massives, tels que les infrastructures ou l'aménagement urbain, sont particulièrement vulnérables aux risques de captation. La captation des politiques peut résulter d'un manque d'inclusivité dans les processus d'engagement avec les parties prenantes, d'un encadrement insuffisant des activités de lobbying, de conflits d'intérêts concernant des agents publics et d'une réglementation défailante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, comme le fait ressortir le rapport *Financing Democracy* (OCDE, 2016d). Garantir une élaboration des politiques inclusive et impartiale exige de recourir davantage aux données factuelles lors de la définition des politiques et des réglementations, d'accroître la transparence et l'inclusivité dans les relations avec les parties associées à la formulation des politiques, d'améliorer la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying, de mieux gérer les conflits d'intérêts et de parvenir à un financement équilibré de la vie politique.

L'OCDE offre des solutions et des outils pour renforcer l'état de droit, lutter contre la corruption et faire prévaloir l'intérêt général dans les processus de décision. L'OCDE a formulé une série de recommandations et de lignes directrices<sup>38</sup> visant à renforcer le cadre institutionnel global pour que les décisions sur les politiques à suivre ne soient pas faussées en faveur de projets inefficaces et inutiles qui ne profiteront qu'à quelques-uns ; que les réglementations envisagées reflètent l'intérêt général et pas celui d'un secteur en particulier (OCDE 2015h) ; que chacun bénéficie d'une égalité d'accès aux services publics et à la justice ; et que le critère retenu pour l'attribution de marchés de biens et de services soit l'efficacité par rapport aux coûts, et non des relations ou des pots-de-vin.

#### ***4.4.3. Une meilleure coopération internationale s'impose.***

La nécessité de renforcer et d'améliorer la coopération internationale des politiques constitue un autre défi pour les responsables publics. Le Projet BEPS en est l'illustration, mais comme l'expliquent les sections ci-dessus, une coordination plus poussée est également de mise dans les

<sup>38</sup> Voir par exemple la Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying [[C\(2010\)16](#)], et la Recommandation du Conseil sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [[C\(2003\)107](#)].

domaines de la réglementation des marchés de produits et de l'innovation. En particulier, l'impact des politiques de soutien à l'innovation dépend étroitement de leur gouvernance et de leur mise en œuvre (OCDE, 2015i). À titre d'exemple, comme l'indique la section 3, en raison de la nature mondiale des entreprises à la frontière, il peut être nécessaire de mieux coordonner au niveau international les incitations fiscales en faveur de la R-D et les régimes des droits de propriété intellectuelle si l'on veut établir des règles du jeu équitables. Dans le même ordre d'idées, une coopération accrue pour traiter les litiges transfrontaliers pourrait conduire à appliquer plus systématiquement le droit de la concurrence et à infliger des sanctions à l'encontre des multinationales qui contreviennent à la législation sur la concurrence. Le tout nouveau Forum mondial de l'OCDE sur la productivité pourrait à la fois aider à mieux comprendre les avantages à retirer de la coordination dans différents domaines et faciliter des stratégies concertées entre les pays membres.

## Références

- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2015a), « Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1209, Éditions OCDE, Paris.
- Adalet McGowan, M. et D. Andrews (2015b), « Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1210, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>.
- Adema, W., C. Clarke et V. Frey (2015), « Paid Parental Leave : Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 172, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqqvqqb4vb-en>.
- Aghion, P. et al. (2015), *Innovation and Top Income Inequality*, juin, [http://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/innovation\\_and\\_top\\_income\\_inequality.pdf](http://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/innovation_and_top_income_inequality.pdf).
- Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann (2014), « The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, vol. 2014, n° 04, Éditions OCDE, Paris.
- Aidt, T. S. (2011), « Corruption and sustainable development », *International Handbook on the Economics of Corruption*.
- Albrizio, S., E. Botta, T. Koźluk et V. Zipperer (2014), « Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth?, Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1176, Éditions OCDE, Paris.
- Atkinson, A. et F. Messy (2015), « Financial Education for Migrants and their Families », *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, n° 38, Éditions OCDE, Paris.
- Atkinson, A. et F. Messy (2013), « Promoting Financial Inclusion through Financial Education: OECD/INFE Evidence, Policies and Practice », *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xz6m88smp-en>.

- Bartolini, D. (2015), « Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, vol. 2015, n° 02, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en>.
- Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (2016, à paraître), « Estimating income levels and inequalities in metropolitan areas: a comparative approach in OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*.
- Braconier, H., G. Nicoletti et B. Westmore (2014), « Policies challenges for the Next 50 Years », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 9, Éditions OCDE, Paris.
- Calvino, F. et al. (2016), « No Country for Young Firms: Start-Up Dynamics and National Policies », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Éditions OCDE, Paris.
- Carlino, G. et W. Kerr (2014), « Agglomeration and Innovation », *Harvard Business School Working Paper 15-007*, 5 août 2014.
- CEDEFOP (2015), « Job-related adult learning and continuing vocational training in Europe: a statistical picture », document de recherche CEDEFOP, n° 48, Office des publications, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2801/392276>.
- Cockburn, I. M., M. J. MacGarvie et E. Muller (2009), « Patent Thickets, Licensing and Innovative Performance », *ZEW Discussion Paper*, n° 08-101.
- Colchero et al. (2016), « Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study », *BMJ* 2016;352:h6704, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.h6704>.
- D'Costa, S., E. Garcilazo et J. Oliveira Martins (2013), « The Impact of Structural and Macroeconomic Factors on Regional Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, vol. 2013, n° 11, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k451mplq9lw-en>.
- Del Mar Salinas-Jiménez, M. et J. Salinas-Jiménez (2007), « Corruption, efficiency and productivity in OECD countries », *Journal of Policy Modeling*, vol. 29, n° 6, pp. 903-915.
- Duranton, G. et D. Puga (2004), « Micro-foundations of urban agglomeration economies », *Handbook of Regional and Urban Economics*, in Henderson, J. V. et J. F. Thisse (dir. pub.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, ch. 48, pp. 2063-2117.

- Flammer, C. (2013), *Does Corporate Social Responsibility Lead to Superior Financial Performance? A Regression Discontinuity Approach*, University of Western Ontario.
- Fleurbay, M. et D. Blanchet (2013), *Beyond GDP*, Princeton University Press.
- G20/OCDE (2015), Principes de haut niveau du G20 et de l'OCDE sur le financement des PME, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/finance/G20-OECD-High-Level-%20Principles-on-SME-Financing.pdf>.
- Gupta, S., H. Davoodi et R. Alonso-Terme (2002), « Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? », *Economics of Governance*, vol. 3, pp. 23-45.
- Jaffe, A., M. Trajtenberg et R. Henderson (1993), « Geographic Localization of Knowledge Spill-overs as Evidenced by Patent Citations », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n° 3, pp. 577-598.
- James C., M. Devaux, C. Marechal et F. Sassi (2015), *Inclusive Growth and Health*, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, Document du Comité de la santé.
- Johnstone, N. et al. (2015), « Environmental Policy Design, Innovation and Efficiency Gains in Electricity Generation », Document de travail de l'OCDE sur l'environnement.
- Lambsdorff, J. G., M. Taube et M. Schramm (2004), *The New Institutional Economics of Corruption*, Routledge.
- Lorenz, N. et J. Potter (2016, à paraître), « Skills and Learning Strategies for Innovation in SMEs », *OECD Employment Policy Paper 12*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016a, à paraître), *Perspectives on Innovation and Inclusive Growth*, OCDE, Paris.
- OCDE (2016b, à paraître), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs*.
- OCDE (2016c), *OECD Reviews of Health Care Quality: United Kingdom 2016, Raising Standards*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239487-en>.
- OCDE (2016d), « Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

- OCDE (2015a), *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235519-fr>.
- OCDE (2015b), *Perspectives de l'OCDE sur l'emploi 2015*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015c), *Lutter contre la consommation nocive d'alcool : Politiques économiques et de santé publique*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015d), « Santé mentale et insertion professionnelle : De la théorie à la pratique », *Santé mentale et emploi*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264242074-fr>.
- OCDE (2015e), *Skills and Learning Strategies for Innovation in SMEs*, Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015f), *Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across governments and digital services and borders*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015g), *Définition des politiques et action publique : la gouvernance de la croissance inclusive*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015h), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2015i), *L'impératif d'innovation : Contribuer à la productivité, la croissance et le bien-être*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014a), *Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves (Volume I), Performance des élèves en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences* (édition révisée, février 2014), PISA, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208827-fr>.
- OCDE (2014b), *Les compétences en culture financière au XXIe siècle*, vol. VI, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014c), *Financial Education for Youth: The Role of Schools*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013a), *Skills Development and Training in SMEs*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013b), *Encourager l'investissement dans le capital intellectuel, la croissance et l'innovation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>.
- OCDE (2013c), *Women and Financial Education: Evidence, Policy Responses and Guidance*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2013d), *Vers une Croissance Plus Inclusive de la Métropole Aix-Marseille : Une Perspective Internationale*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013e), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-en>.
- OCDE (2012a), *Meeting Global Challenges through Better Governance: International Co-operation in Science, Technology and Innovation*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012b), *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264170315-en>.
- OCDE (2011), *Intellectual Assets and Innovation: The SME Dimension*, Éditions OCDE, Paris
- OCDE (2010a), « Les déterminants institutionnels des flux d’emplois et de main-d’œuvre », *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE, (2010b), *L’obésité et l’économie de la prévention : Objectif santé*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084889-fr>.
- OCDE/INFE (2012), *OCDE/INFE High-Level Principles on National Strategies for Financial Education*, Éditions OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD\\_INFE\\_High\\_Level\\_Principles\\_National\\_Strategies\\_Financial\\_Education\\_APEC.pdf](http://www.oecd.org/finance/financial-education/OECD_INFE_High_Level_Principles_National_Strategies_Financial_Education_APEC.pdf).
- OCDE/INFE (2015), « National Strategies for Financial Education », *OECD/INFE Policy Handbook*, Éditions OCDE, Paris.
- OMS (2015), *Using Price Policies to Promote Healthier Diets*, Organisation mondiale de la santé, Danemark, [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf).
- OMS (2009), *Interventions on Diet and Physical Activity: What Works - Summary Report*, Organisation mondiale de la santé, Genève, <http://www.who.int/dietphysicalactivity/summary-report-09.pdf>.
- Sassi F. (2010), *L’obésité et l’économie de la prévention : Objectif santé*, Éditions OCDE, Paris.
- Thévenon, O. (2015), « Do ‘institutional complementarities’ Foster Female Labour Force Participation? », *Journal of Institutional Economics*.

You, J. et S. Khagram (2005), « A Comparative Study of Inequality and Corruption », *American Sociological Review*, 2005, Vol. 70, février, pp. 136-157.

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# L'articulation entre productivité et inclusivité

Ce rapport sur L'articulation entre productivité et inclusivité rassemble les toutes dernières évidences empiriques sur les principaux facteurs du ralentissement des gains de productivité et des fortes inégalités ; il suggère de possibles liens et fondements communs à ces deux tendances ; il dégage de premières conclusions sur les ensembles de mesures à mettre en œuvre et sur les implications qui en découlent pour l'élaboration des politiques ; en outre il propose des domaines précis qui pourraient faire l'objet de recherches plus approfondies.

Le principal message de ce rapport est un appel aux responsables de l'action publique afin qu'ils adoptent une approche plus globale et plus inclusive de la croissance de la productivité visant à développer tous les actifs productifs d'une économie en développant les compétences, en mettant en place un environnement où toutes les entreprises peuvent prospérer et en investissant dans les régions à la traîne. L'objectif premier de cette approche est d'élargir la base productive de l'économie de façon à générer à terme des gains de productivité solides et durables auxquels chacun soit en mesure de contribuer tout en s'assurant par ailleurs que chacun, dans la société, puisse en bénéficier et voir s'améliorer son niveau de vie et ses perspectives. Pour ce faire, il faudra établir un cadre d'action complet qui tienne compte de l'ensemble des interactions entre inégalités et productivité, et du jeu de ces interactions au sein des pays, et entre les régions, les entreprises et les individus. Un tel cadre peut aider les responsables de l'action publique à mettre en place des mesures *ex ante* et *ex post* visant à promouvoir les synergies, et à gérer les situations dans lesquelles les politiques à l'appui de la productivité ont un impact sur les inégalités.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293021-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

éditions OCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-29299-4  
03 2018 13 2 P

