

PARTIE II

Chapitre 7

La mise en œuvre des réformes structurelles : quels sont ses déterminants?

Ces dernières décennies, un grand nombre de pays de l'OCDE ont entrepris des réformes structurelles sur leurs marchés de produits et sur leur marché du travail afin d'intensifier la concurrence et d'accélérer la productivité. Certaines de ces réformes ont été couronnées de succès; d'autres, victimes d'une vive opposition politique, n'ont pas vu le jour ou ont été reportées. À partir des analyses empiriques récentes de l'OCDE consacrées aux réformes structurelles qu'ont réalisées dans le passé les pays membres, ce chapitre met en lumière les facteurs qui déterminent la faisabilité politique des réformes. On examinera comment les gouvernements réformateurs peuvent faciliter l'exécution des changements souhaités des politiques et des institutions en concevant soigneusement le processus de réforme.

Introduction

Dans toute la zone de l'OCDE, les gouvernements s'attachent à réaliser des réformes structurelles pour renforcer la croissance, l'emploi et les finances publiques. On reconnaît en outre généralement que, pour atteindre ces objectifs, de nombreux pays doivent procéder à de vastes réformes structurelles. Or, les progrès sont inégaux d'un pays et d'un secteur à l'autre. Cela tient notamment à d'éventuels arbitrages avec des objectifs non économiques parfaitement valables. Mais les différences du point de vue de l'intensité, de la portée et du calendrier des réformes reflètent aussi les contraintes politiques. Parce que les réformes, tout en améliorant le bien-être global, ont également tendance à modifier sa répartition au sein de la société, il s'est révélé difficile de réunir le consensus électoral nécessaire en faveur des réformes. Mieux comprendre les facteurs de résistance aux réformes et trouver les moyens d'y remédier, tel est l'objet d'un nouveau champ de recherche, « l'économie politique des réformes structurelles », auquel l'OCDE a consacré récemment plusieurs études.

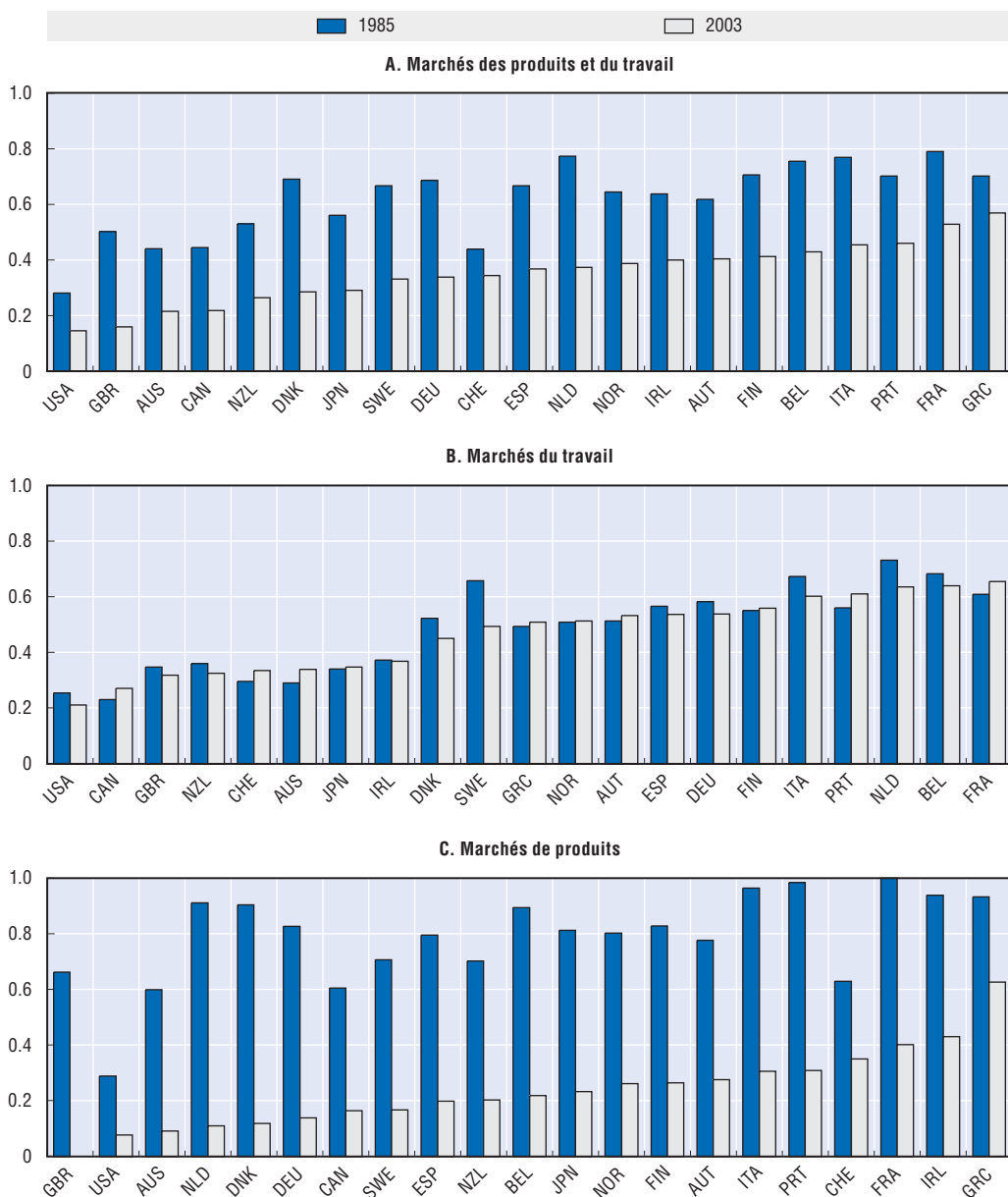
C'est sur ces problèmes d'économie politique que porte le présent chapitre, qui examine d'abord brièvement le profil des réformes dans les pays de l'OCDE avant de dresser le bilan des recherches récentes de l'OCDE sur la façon dont les conditions économiques et politiques peuvent influencer le cours des réformes des marchés de produits et du marché du travail¹. Enfin, on formulera une série de conclusions à propos des stratégies de réforme de nature à multiplier les chances de succès des politiques qui visent à renforcer la croissance.

Le chemin sinueux de la réforme structurelle

La réforme structurelle a progressé dans les pays de l'OCDE ces deux dernières décennies (OCDE, 2005, 2006a et chapitre 1). Au cours de cette période, la séquence des réformes a généralement été la suivante : les réformes dans le secteur des échanges, de l'investissement direct étranger et des marchés de capitaux ont généralement précédé les réformes intérieures des marchés de produits (FMI, 2004; Høj et autres 2006). De plus, les réformes des marchés de produits ont souvent précédé les réformes du marché du travail (Brandt et autres 2005).

Toutefois, la réforme n'a pas progressé au même rythme dans les différents pays et secteurs (graphique 7.1). Les réformes ont le plus souvent été de grande ampleur sur les marchés de produits, où la concurrence s'est intensifiée, mais plus limitées et plus hésitantes sur le marché du travail. Surtout dans les grands pays d'Europe continentale et au Japon, les réformes du marché du travail ont eu principalement pour résultat de réduire le coin fiscal et de mettre en place un régime plus souple de contrats à durée déterminée. Ces réformes ont souvent interagi avec d'autres éléments – notamment une stricte réglementation de l'embauche et du licenciement pour les autres contrats de travail – en créant un marché du travail dual, certaines catégories étant très protégées, alors que les perspectives d'emploi sont précaires pour les autres catégories qui ont un faible lien avec

Graphique 7.1. **Les rigidités de politiques structurelles en 1985 et en 2003**
Indicateurs synthétiques des politiques des marchés de produits et du travail¹



1. L'indicateur pour les marchés de produits couvre les réglementations qui limitent la concurrence dans l'énergie, les transports et les communications. L'indicateur pour le marché du travail prend en compte la protection de l'emploi, les régimes de prestations, les taux implicites d'imposition du travail à un âge avancé et le coïnc fiscal sur le travail. Tous les indicateurs sont normalisés sur une échelle allant de 0 à 1, où 1 indique le degré le plus élevé de rigidité. L'indicateur global qui figure dans la partie A est une moyenne pondérée des indicateurs qui figurent dans les parties B et C, chaque indicateur ayant une pondération égale.

Source : Conway et Nicoletti (2006) en ce qui concerne l'indicateur pour les marchés de produits; Høj et autres (2006), en ce qui concerne l'indicateur pour le marché du travail.

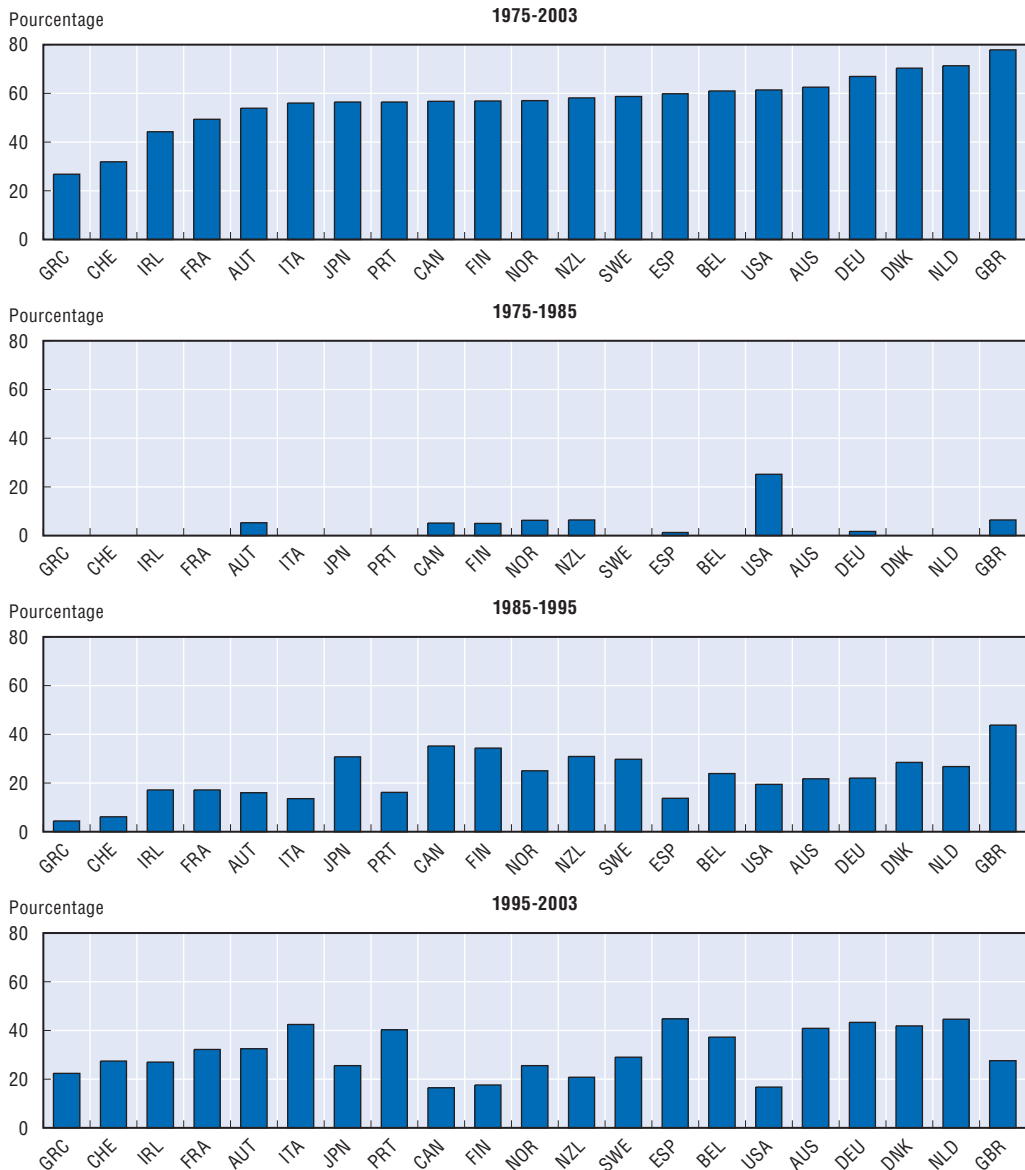
StatLink : <http://dx.doi.org/10.1787/075524076183>

le marché du travail (en particulier les jeunes et les femmes). En ce qui concerne les marchés de produits, l'intensité et le rythme des réformes ont été différents d'un pays et d'un secteur à l'autre, quelques pays (les États-Unis et les autres pays anglophones ainsi

que plusieurs petits pays européens) entamant leurs réformes avant le milieu des années 80, alors que les grands pays d'Europe continentale n'ont entrepris leurs réformes, à divers degrés, que durant la dernière décennie (graphique 7.2). En outre, dans un grand nombre de pays de l'OCDE, certains secteurs non manufacturiers (transport routier de marchandises, transport aérien) ont été ouverts assez tôt à la concurrence, tandis que dans d'autres secteurs (énergie, services postaux et chemins de fer), la réglementation entrave encore la concurrence, comme on l'a vu au chapitre 6².

Graphique 7.2. **Chronologie des réformes des marchés de produits**

Réduction en pourcentage de la réglementation globale des marchés de produits¹



1. Mesurée comme la variation en pourcentage de l'indicateur pour les marchés de produits (défini dans le graphique 7.1). Les pays sont classés en fonction de leur effort global de réforme au cours de la période 1975-2003.

Source : Conway et Nicoletti (2006).

StatLink : <http://dx.doi.org/10.1787/105015056512>

Ces profils inégaux de réforme ont plusieurs origines. La situation de départ, les préférences collectives et – dans le cas des marchés de produits – l'évolution technologique ont sans doute influé sur la faisabilité et le calendrier des réformes dans les différents pays et secteurs³. Mais ce sont les difficultés politiques auxquelles les réformes se sont heurtées aux stades de l'adoption et de l'exécution qui constituent l'explication la plus courante. De fait, même si les responsables avaient clairement identifié les réformes nécessaires, il a souvent été très difficile de les imposer. Dans plusieurs cas, surtout durant les années 80 et au début des années 90, la tâche a été d'autant plus complexe qu'il a fallu conjuguer réforme structurelle et assainissement budgétaire.

Les obstacles politiques à la réforme sont de deux ordres. Dans certains cas, les objectifs d'efficacité économique se heurtent à l'attachement aux politiques en vigueur des individus ou groupes visés par la réforme. Cet attachement peut mettre en jeu les notions d'équité (par exemple, pour la protection contre le licenciement arbitraire), de sécurité (comme pour l'assurance chômage) et de continuité (cas des mesures visant à assurer l'approvisionnement en produits et services essentiels). Parfois, la crainte d'une remise en cause de ces valeurs suscite également l'opposition de groupes qui ne sont pas directement concernés par le changement de politique. Ces préoccupations sont particulièrement vives lorsque la stratégie de réforme doit modifier les régimes d'aide au revenu et la réglementation de l'embauche et du licenciement.

Mais, le plus souvent, c'est le décalage entre le coût réel ou perçu des réformes et leurs avantages qui suscite l'opposition. Fréquemment, les réformes ont un coût très visible essentiellement pour certains groupes bien identifiables (par exemple, les entreprises et les travailleurs en place dans un secteur ou bénéficiant d'un régime contractuel particulier), alors que leurs avantages se font généralement sentir plus tard, peuvent être considérés comme plus incertains et sont plus largement répartis dans la société (par exemple, entre les consommateurs ou entre les individus qui pourront obtenir un nouvel emploi ou les entreprises qui pourront se créer)^{4, 5}. En général, les individus qui ont le sentiment d'être les perdants des réformes – soit parce qu'elles leur supprimeront certains avantages (cas de la disparition d'un monopole légal)⁶, soit parce qu'elles se traduiront par un coût transitoire (notamment en cas de perte temporaire d'un emploi) – représentent pour les réformateurs l'obstacle majeur en termes d'économie politique.

Quels sont les facteurs qui influent sur les progrès de la réforme structurelle?

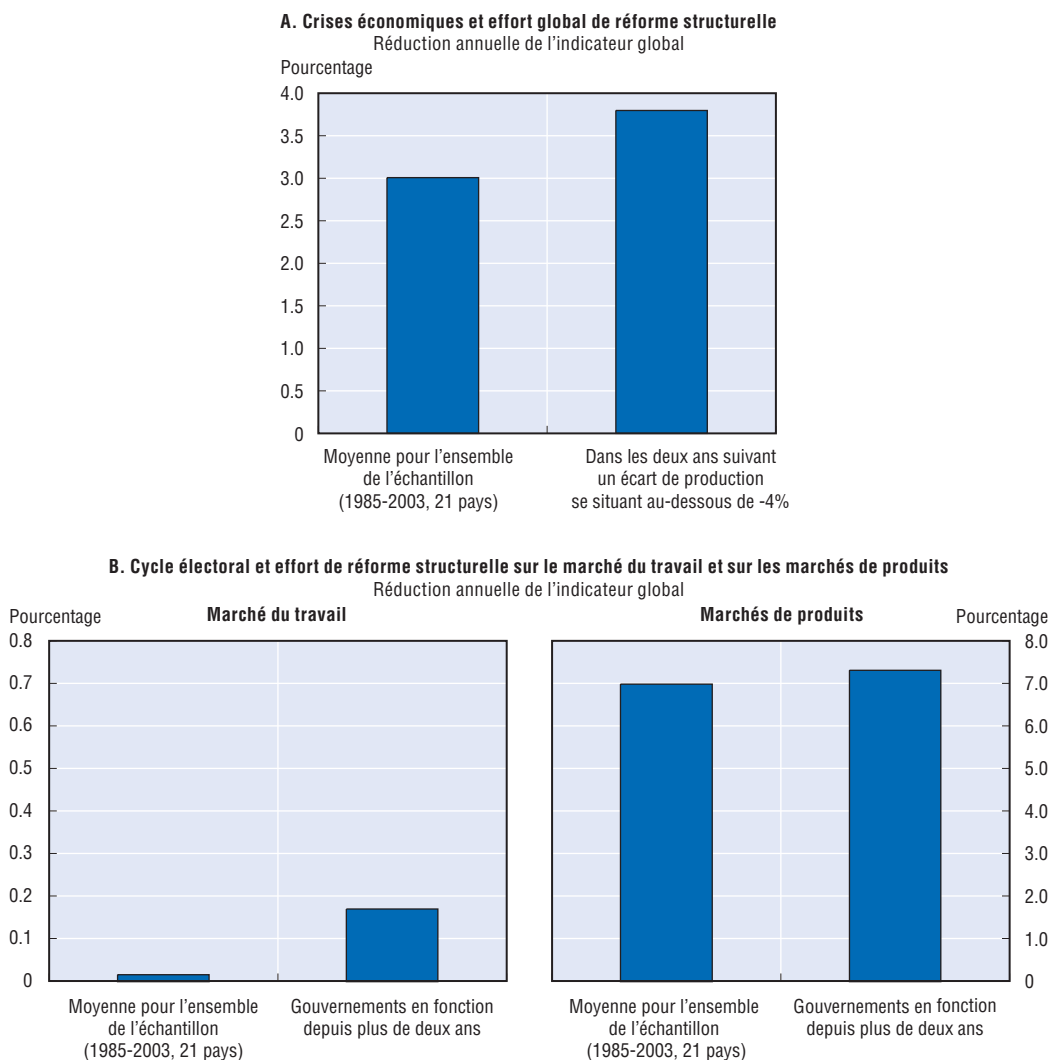
Les difficultés politiques de mise en œuvre des réformes sont fréquentes, mais leur intensité et la capacité des réformateurs d'y remédier sont fonction d'un grand nombre de facteurs qui déterminent généralement le champ et la trajectoire des réformes dans chaque pays. Certains des facteurs qui influent sur les réformes ne peuvent être maîtrisés par les pouvoirs publics ou entraîneraient un coût collatéral non souhaitable s'ils étaient délibérément exploités. Mais l'aptitude à opérer un changement dépend aussi de la façon dont les réformes sont conçues et exécutées. Le calendrier, le champ et les modalités de l'effort de réforme, de même que les interactions avec la politique macroéconomique et les interrelations entre les mesures structurelles mêmes, sont les instruments sur lesquels les gouvernants peuvent en principe s'appuyer pour promouvoir un consensus autour d'un programme de réforme structurelle.

Certains des facteurs qui influent sur la réforme échappent aux gouvernements

Une profonde récession économique s'accompagne généralement d'une action réformatrice plus intensive (graphique 7.3, partie A). Cela est confirmé par les analyses empiriques au niveau international, qui montrent que la réforme structurelle est souvent lancée en période de crise⁷. En effet, une crise affaiblit sans doute l'opposition aux réformes en faisant clairement apparaître que les politiques mises en œuvre jusqu'alors ne sont pas viables. À cet égard, on peut citer comme exemples le Royaume-Uni à la fin des années 70, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande dans les années 80 et l'Italie au début des années 90. Une mauvaise performance économique peut largement influencer sur l'exécution de réformes : Duval et Elmeskov (2005) concluent qu'un écart de production qui se situe au-dessous de -4% augmente d'environ un tiers la probabilité qu'au moins une grande

Graphique 7.3. Crises, cycle électoral et progrès de la réforme sur le marché du travail et sur les marchés de produits

Réduction annuelle en pourcentage des indicateurs synthétiques des politiques concernant le marché du travail et les marchés de produits¹



1. Les indicateurs sont définis dans le graphique 7.1.

réforme structurelle soit réalisée sur les marchés de produits et sur le marché du travail⁸. Bien entendu, cette régularité empirique n'a guère d'utilité pour les gouvernants, car subir une grave crise ne saurait être une façon productive de promouvoir une réforme structurelle. Malgré tout, savoir qu'une profonde récession ouvre des possibilités de réforme peut servir à concevoir une sortie de crise qui sera réussie.

Les réformes sont en outre fonction du cycle politique. Les effets bénéfiques de la réforme se faisant sentir avec un certain décalage, alors que les coûts sont généralement supportés au départ, le calendrier électoral peut influencer sur l'ampleur du changement voulu par le gouvernement. En principe, un début de mandat devrait être plus propice à des réformes. Dans la pratique, peut-être à cause des délais politiques et du temps qu'exige leur exécution, les réformes structurelles dans les pays de l'OCDE sont généralement allées crescendo à mi-mandat⁹. Comme le montre le graphique 7.3 (partie B), tel a été tout particulièrement le cas pour les réformes du marché du travail, peut-être parce qu'il a fallu acquérir l'expertise indispensable. L'une des conséquences est que la stabilité politique tend à être un préalable de la réforme. De plus, les analyses empiriques indiquent en moyenne que les gouvernements de centre-gauche ont été moins enclins à mettre en œuvre des réformes du marché du travail qui, en dehors de l'impact qu'on en attend sur l'efficacité économique, sont perçues comme pouvant nuire à l'équité (Høj et autres, 2006).

D'autres effets que des gouvernements ne maîtrisent pas à court terme et qui peuvent avoir une incidence sur la propension à la réforme structurelle sont l'évolution démographique et la taille du pays. Mais ces effets sont moins nets. L'impact du vieillissement sur la mise en œuvre de réformes est par principe ambigu, mais les données empiriques limitées dont on dispose laissent penser que le vieillissement pourrait déclencher au moins certains types de réformes structurelles, surtout sur les marchés de produits¹⁰. La taille du pays peut être également importante; en effet, on constate que, parfois, les petits pays entreprennent plus de réformes, comme cela a été le cas en Europe continentale ces deux dernières décennies. Il y a sans doute plusieurs raisons à cela : une population plus homogène, qui peut faciliter la prise de décision, et une plus grande ouverture aux échanges commerciaux, qui intensifie les pressions concurrentielles et fait moins craindre que la réforme structurelle crée un déséquilibre entre l'offre et la demande globales (voir ci-après).

L'action des gouvernements peut « huiler » les rouages de la réforme

Un solide ancrage monétaire et un budget sain peuvent faciliter les réformes

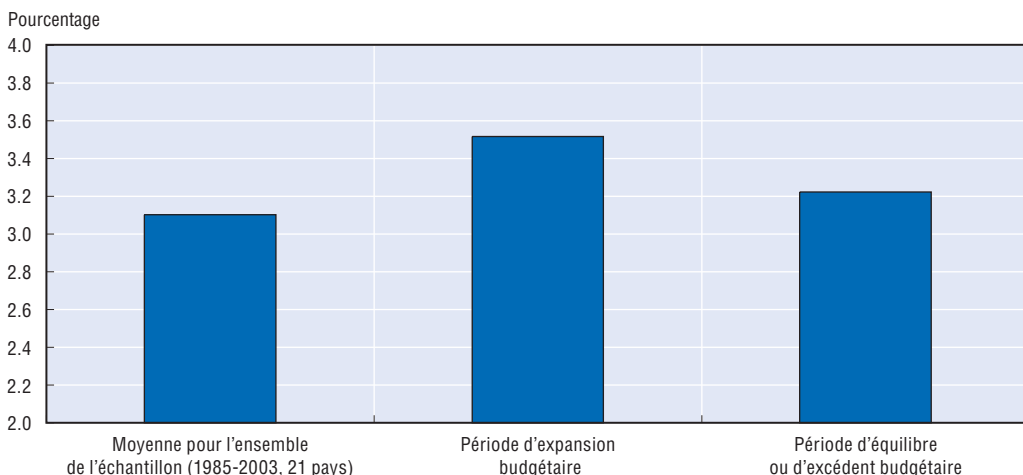
La politique macroéconomique peut jouer un grand rôle en accompagnant la réforme structurelle et donc en la facilitant. En effet, la réforme structurelle risque de modifier l'équilibre entre l'offre et la demande, et ce sont la politique monétaire et la politique budgétaire qui pourront rétablir plus rapidement cet équilibre. Par exemple, les réformes qui font baisser le taux de chômage structurel (NAIRU) et augmentent donc la production potentielle ne se doubleront pas toujours immédiatement de l'accroissement correspondant de la demande. De fait, l'inverse pourra se produire si la réforme structurelle accentue l'incertitude et développe l'épargne de précaution¹¹. Un certain délai pourra donc s'écouler avant que le chômage effectif tombe au niveau du nouveau NAIRU. La perspective d'un ajustement aussi lent risque de décourager d'emblée d'entreprendre cette réforme structurelle.

Il y a tout lieu de considérer que la politique monétaire peut contribuer à préserver l'équilibre entre l'offre et la demande globales à la suite d'une réforme structurelle. Une politique monétaire ancrée sur un objectif intérieur s'assouplirait si un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande devait avoir un effet déflationniste. L'existence de ce « filet de sécurité » devrait en théorie faciliter la mise en œuvre de la réforme structurelle¹². Une politique monétaire à ancrage externe – notamment un objectif de taux de change, un mécanisme de caisse d'émission ou la participation à une union monétaire – ne saurait constituer un tel « filet de sécurité », sauf si les réformes sont coordonnées entre les pays et si des pressions déflationnistes se produisent dans la zone à monnaie commune (ou à taux de change commun). Un tel ancrage monétaire peut néanmoins inciter à entreprendre une réforme structurelle¹³. L'une des raisons est qu'en général la politique monétaire de l'union monétaire ne remédie pas aux pertes de compétitivité subies par les différents membres de l'union. Les simulations sur modèles montrent que, dans ce contexte, les petites économies ouvertes devraient être vivement incitées à réformer, car ce sont elles qui bénéficieront le plus des gains corrélatifs de compétitivité (Hoeller et Giorno, 2006). Du point de vue empirique, aucun élément déterminant ne permet de conclure qu'un ancrage externe facilite ou entrave la réforme structurelle en général, mais il ressort de certaines observations que l'autonomie en matière de politique monétaire peut être utile pour les grandes réformes structurelles¹⁴.

Alors que les données empiriques sont contrastées lorsqu'il s'agit de savoir quelle est l'influence de la politique monétaire sur le profil des réformes structurelles, elles sont plus nettes quant au soutien que peut apporter la politique budgétaire, mais la nature précise de ce rôle budgétaire est différente d'un pays à l'autre. Si la politique budgétaire joue un rôle, c'est parce que, comme la politique monétaire, elle peut faciliter la réforme structurelle via la régulation de la demande. C'est ce qui peut expliquer pourquoi Høj et autres (2006) et Duval (2005) concluent que les réformes structurelles s'amplifient en période d'expansion budgétaire, alors qu'elles sont moins nombreuses en période de contraction budgétaire, un résultat empirique illustré dans le graphique 7.4. Avec un

Graphique 7.4. Politique budgétaire et progrès des réformes sur le marché du travail et sur les marchés de produits

Variation annuelle en pourcentage de l'indicateur synthétique des politiques concernant le marché du travail et les marchés de produits¹



1. L'indicateur est défini dans le graphique 7.1.

StatLink : <http://dx.doi.org/10.1787/583351804247>

raisonnement similaire, on peut comprendre pourquoi ces études concluent à un lien entre une situation de départ budgétaire saine et le lancement de réformes, surtout pour certaines composantes du marché du travail (en particulier, les régimes de prestations et le coin fiscal sur le travail) : il y a d'autant plus de possibilités d'accompagnement budgétaire que les finances publiques sont solides. Par conséquent, l'assainissement budgétaire peut certes rendre difficiles des réformes structurelles simultanées – notamment parce qu'elles entament le capital politique du gouvernement – mais il peut préparer le terrain de réformes futures au fur et à mesure du rétablissement de l'équilibre budgétaire¹⁵. Comme le montre le graphique 7.4, l'impact quantitatif de la politique budgétaire sur la réforme n'est probablement pas très marqué; selon les estimations, la probabilité de grandes réformes augmente de 3 à 5 % lorsqu'un pays améliore son excédent budgétaire de deux points de PIB environ. Comme exemple de cette séquence de mesures, on peut citer l'expérience du Danemark et de l'Irlande, qui ont diminué le coin fiscal sur le travail et libéralisé les marchés de produits après leur ample assainissement budgétaire des années 80.

Toutefois, les résultats empiriques concernant la politique budgétaire pourraient traduire des facteurs autres que son rôle dans la régulation de la demande. En particulier, pour vaincre la résistance des groupes opposés aux réformes, une compensation financière ou le maintien d'avantages acquis pourront être nécessaires, ce qui risque d'aboutir à un assouplissement budgétaire et d'exiger une marge de manœuvre budgétaire suffisante. Que ce soit le motif se rattachant à la régulation de la demande ou celui ayant trait à la compensation qui explique le lien empirique entre la politique budgétaire et la réforme structurelle, l'environnement actuel, caractérisé par d'importants déficits budgétaires et la nécessité d'un assainissement des finances publiques, ne paraît pas très propice à la réforme structurelle. Cela étant, dans le cas des pays de l'UE, la révision de 2005 du Pacte de stabilité et de croissance ouvre la possibilité, en cas de réforme structurelle, de dépasser le plafond de déficit de Maastricht et permet donc en principe de « huiler » les rouages de cette réforme *via* la politique budgétaire¹⁶.

Les réformes structurelles peuvent avoir des effets synergiques

Comme on l'a vu au chapitre 4 et dans OCDE (2006b), de nombreux éléments montrent que la libéralisation dans certains domaines entraîne une plus forte probabilité de libéralisation ultérieure dans d'autres. À un niveau très général, il ressort des estimations que la probabilité de réforme dans un domaine augmente de plus de 5 % lorsque des réformes ont déjà été effectuées dans d'autres domaines (Duval et Elmeskov, 2005). En principe, on peut tirer parti de ces interactions entre politiques pour mettre en œuvre la réforme structurelle, pour autant qu'il soit possible de déterminer certains domaines où il est plus facile de progresser, de manière que ces progrès facilitent la réforme d'autres politiques. On illustrera ci-après ce raisonnement par quelques exemples. Mais la prudence s'impose : les conclusions qu'on peut tirer des données empiriques se fondent essentiellement sur l'établissement de relations de causalité à partir de l'expérience moyenne des pays de l'OCDE, ces relations de causalité n'étant pas nécessairement valables dans tous les cas.

Si l'on considère le passé, la libéralisation des échanges internationaux et des flux financiers a généralement précédé les autres réformes¹⁷. Cela peut traduire le fait que les réformes dans ces domaines sont relativement faciles à réaliser, même si c'est sans doute moins le cas lorsque cette libéralisation a des conséquences sur le marché du travail ou exige

d'accorder aux étrangers des droits de contrôle sur les entreprises. La réforme dans le secteur financier peut induire des réformes dans d'autres secteurs parce que, les marchés de capitaux s'étoffant et le contrôle des sociétés étant plus rigoureux, les entreprises sont généralement incitées à accroître leur rentabilité, à laquelle nuit parfois une coûteuse réglementation des marchés de produits et du marché du travail. Par conséquent, la libéralisation financière devrait faire pression dans le sens d'une réforme de cette réglementation. Mais, dans la pratique, c'est seulement pour quelques secteurs qu'on a pu établir l'existence d'un lien empirique entre la libéralisation des marchés de capitaux et les autres réformes¹⁸.

Les données d'observation sont plus probantes en ce qui concerne un effet de l'environnement externe des marchés de produits sur les politiques mises en œuvre au niveau national. Cet environnement comprend, entre autres, les politiques des autres pays qui ont trait au marché du travail et aux marchés de produits, les obstacles douaniers et la participation aux activités des organisations internationales. Par exemple, les estimations de l'OCDE montrent que l'impact de ces facteurs peut expliquer en grande partie la libéralisation qu'on a pu observer sur les marchés des télécommunications de l'OCDE ces deux dernières décennies. Plusieurs mécanismes entrent en jeu. La libéralisation à l'étranger peut en elle-même être une source d'inspiration. De plus, de même que la libéralisation du commerce intérieur, elle peut intensifier les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les entreprises nationales et renforcer ainsi le camp des réformateurs. La participation à l'UE et le programme de marché unique ont également souvent été l'occasion de réformes du marché intérieur; on constate aussi que l'ALENA a exercé sur les politiques commerciales un effet de libéralisation. On peut donc penser que, rétrospectivement, la coopération internationale pour la libéralisation a grandement contribué à l'élan de la réforme structurelle¹⁹.

Il se dégage de plusieurs études un constat empirique relativement solide, à savoir que la libéralisation des marchés de produits est souvent suivie d'une libéralisation du marché du travail. Les estimations de l'OCDE montrent qu'un cinquième environ de l'écart entre les marchés du travail des pays de l'OCDE les plus réglementés et les moins réglementés pourrait tenir aux différences du point de vue de la rigueur de la réglementation des marchés de produits. L'une des raisons est qu'avec une plus vive concurrence sur les marchés de produits, qui comprime leurs marges bénéficiaires, les entreprises sont moins à même de dégager des bénéfices excessifs. Et cela sape les institutions du marché du travail qui facilitent le partage de ces bénéfices excessifs entre les travailleurs et les entreprises. Autre raison : la réforme des marchés de produits est de nature à accroître la demande, les possibilités d'emploi et les salaires en termes réels, de sorte qu'il est plus aisé d'entreprendre une réforme du marché du travail. Par exemple, les réformes des marchés de produits peuvent améliorer les conditions qui doivent être réunies pour un assouplissement de la protection de l'emploi, car ces réformes sont considérées comme ayant un effet positif sur les possibilités d'emploi (Bassanini et Duval, 2006; Nicoletti et Scarpetta, 2005), tant et si bien que les travailleurs en place sont moins incités à protéger leur emploi via une législation très rigoureuse.

En ce qui concerne le marché du travail, l'approche de la réforme semble devoir être différente selon les situations nationales²⁰. Dans ce domaine, on n'a pas pu déceler au niveau international une relation empirique générale. Certains des pays de l'OCDE qui ont amplement réformé leur marché du travail (le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, par exemple) ont profondément modifié leur système de relations du travail, en sapant l'influence des travailleurs en place par des réformes qui ont réaménagé les droits des

syndicats et les procédures en cas de conflit du travail. D'autres pays (notamment le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas) ont pu réformer dans un contexte plus corporatiste, avec la présence d'organisations largement représentatives²¹. D'autres encore (l'Espagne, par exemple) ont d'abord « court-circuité » les travailleurs en place en introduisant des réformes qui ont surtout touché les travailleurs les moins intégrés (en utilisant les contrats à durée déterminée, par exemple) et, lorsque le dualisme du marché du travail a été flagrant, se sont efforcés d'imposer des réformes touchant également les travailleurs sur contrat à durée indéterminée. Mais, dans la plupart des pays, cette stratégie de réforme de la protection de l'emploi n'a pas été menée à son terme; d'où l'existence d'un marché du travail dual, où les nouveaux venus disposent d'emplois précaires.

Stratégies de réforme

Ce bilan des données empiriques concernant les facteurs qui influent sur la mise en œuvre de la réforme structurelle permet de tirer un ensemble d'enseignements préliminaires, positifs ou négatifs, à partir de l'expérience des pays dans le domaine de la réforme économique, telle qu'elle a été mise en lumière par les mécanismes de surveillance de l'OCDE²².

Premièrement, le fait que l'opposition à la réforme repose souvent sur les éléments complexes qui se rapportent aux coûts et avantages des changements de politique et à l'arbitrage entre les objectifs économiques et les autres objectifs montre qu'une explication complète et transparente est un ingrédient indispensable des réformes structurelles qui réussissent. Toutes les parties prenantes doivent bien comprendre les problèmes et les solutions – y compris les coûts et avantages qui en résultent – tant à court terme qu'à long terme. À cet effet, l'intervention d'experts extérieurs peut aider à justifier les réformes structurelles²³.

Deuxièmement, il faut être tout à fait conscient du rôle logistique de la politique macroéconomique. Une politique macroéconomique conçue de manière à assurer une demande globale proche de la production potentielle peut faciliter la conduite des réformes structurelles, car il y a alors moins lieu de craindre que le changement structurel puisse s'accompagner d'une demande globale déficiente. Dans les pays à ancrage monétaire interne, il serait sans doute utile de faire mieux comprendre que si cette déficience de la demande devait résulter d'une réforme structurelle, on ne laissera pas les choses en l'état. Dans les pays qui participent à une union monétaire, on pourra se demander si certaines approches coordonnées de la réforme structurelle ne permettraient pas un accompagnement monétaire compatible avec la stabilité des prix. L'achèvement du marché interne dans le cadre de l'UE est un bon exemple.

Sur le plan de la politique budgétaire, des finances publiques saines créeront probablement les conditions nécessaires pour la mise en place de certaines réformes structurelles, en instaurant la confiance et en ménageant une marge de manœuvre. Dans les pays à déficit budgétaire important, l'assainissement nécessaire pourrait compliquer le déroulement des réformes dans l'immédiat, mais il contribuera en définitive à créer les possibilités d'accompagnement macroéconomique ou d'actions transitoires visant à atténuer les coûts temporaires de la réforme pour ses parties prenantes.

Troisièmement, le séquençage des politiques structurelles et leurs synergies peuvent grandement faciliter la réforme. La coordination internationale de la réforme des marchés de produits aux frontières ou sur le plan intérieur paraît rétrospectivement avoir été

couronnée de succès et être à même de donner l'impulsion à de nouvelles réformes. Pour avancer dans cette voie, il faudrait manifestement relancer le cycle de Doha, actuellement enlisé, et aussi, dans le cadre de l'UE, mettre en œuvre rapidement et efficacement le marché interne des services. Dans les différents pays, de nouvelles mesures d'ouverture des frontières et une plus ample libéralisation des marchés de produits pourraient également ouvrir la voie à des réformes du marché du travail. Mais il faut reconnaître qu'en grande partie ce qui a été le plus facile a été fait sur les marchés de produits et que les réformes dans les activités de services (notamment les services d'utilité collective) qui restent fortement réglementées ne seront pas aisées, notamment pour les aspects qui concernent le marché du travail.

Quant au marché du travail, on se rend compte de plus en plus clairement, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, des limites des changements qui, à la fois, sont très marqués et touchent surtout les travailleurs se situant aux marges de ce marché. Par exemple, l'expérience montre qu'un assouplissement sélectif de la législation sur la protection de l'emploi, visant essentiellement les travailleurs qui dont le lien au marché du travail est plutôt ténu, ne conduira probablement pas à des réformes plus globales. Au contraire, le dualisme ainsi créé sur le marché du travail nourrit généralement l'opposition à de nouvelles réformes marginales. Le besoin de réformes qui établissent un ensemble commun de règles, régissant le profil de carrière et la mobilité des travailleurs sans limiter à l'excès la rotation des effectifs se fait donc de plus en plus sentir. Plusieurs pays de l'OCDE ont pu exécuter des réformes de ce type, notamment l'Autriche pour l'embauche et le licenciement et un certain nombre d'autres pays de l'OCDE pour l'assurance chômage. La viabilité politique de ces réformes est souvent tributaire de la possibilité de maintien des droits initiaux des parties prenantes durant la transition qui conduit au nouvel environnement du marché du travail²⁴.

Notes

1. Ce chapitre s'inspire essentiellement de Duval et Elmeskov (2005), de Duval (2005) et, surtout de Høj et autres (2006). Toutes ces études utilisent des régressions sur données de panel prenant en compte les caractéristiques du pays et les variations chronologiques afin de déterminer le lien entre les indicateurs d'orientation de la politique structurelle et un certain nombre de facteurs d'économie politique. Les diverses études n'ont pas la même portée et ne s'appuient pas sur la même méthodologie, mais, pour des raisons de disponibilité des données, elles portent toutes essentiellement sur l'expérience de 21 pays de l'OCDE, les pays suivants étant exclus : Corée, Hongrie, Islande, Luxembourg, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque et Turquie.
2. Voir Conway et Nicoletti (2006) pour un examen plus détaillé des tendances des réformes sectorielles sur les marchés de produits dans les pays de l'OCDE.
3. Par exemple, on peut considérer que la réforme dans le secteur des télécommunications est liée aux progrès technologiques enregistrés ces deux dernières décennies. On peut faire le même raisonnement pour ce qui est du rôle qu'a joué l'évolution technologique plus récente dans le secteur de la production d'électricité (voir, par exemple, OCDE, 2001).
4. Les problèmes « d'action collective » dus à l'asymétrie entre les perdants et les bénéficiaires de l'action des pouvoirs publics ont été mis en lumière par Olson (1965); pour les effets de redistribution et de calendrier des réformes, on pourra se reporter à Coe et Snower (1997); le rôle de l'incertitude quant au résultat des réformes a été traité par Fernandez et Rodrik (1991).
5. Dans certains cas, en particulier pour les réformes du marché du travail qui assouplissent la législation sur la protection de l'emploi applicable aux contrats à durée indéterminée, la perception des coûts et avantages dicte l'attitude à l'égard de la réforme, un grand nombre de travailleurs sur contrat à durée indéterminée ayant tendance à surestimer la probabilité de perte de leur emploi, et les chômeurs, moins nombreux, ayant tendance à ignorer l'amélioration de leurs perspectives d'emploi à la faveur de la réforme.

6. L'influence des intérêts privés sur la conception des politiques publiques a été soulignée il y a déjà un certain temps par Stigler (1971) et Peltzman (1976).
7. Voir, par exemple, FMI (2004), Pitlick et Wirth (2003), Duval et Elmeskov (2005) et Høj et autres (2006).
8. Malgré tout, les réformes concernant certains aspects du marché du travail (par exemple, la protection de l'emploi et l'aide au revenu) semblent être plus facilement mises en œuvre en période d'expansion (Høj et autres, 2006).
9. Voir Høj et autres (2006). On considère parfois que les systèmes politiques présidentiels et les régimes de scrutin majoritaire favorisent les réformes structurelles. Mais, dans la pratique, les données empiriques sont plus fragiles pour la réforme structurelle que pour les réformes de politique macroéconomique comme l'assainissement budgétaire.
10. Dans la mesure où les revenus des travailleurs âgés et des retraités subissent tout particulièrement les effets du taux de rendement de l'épargne, on conçoit que ces catégories puissent être en faveur des réformes qui accroissent l'efficacité des marchés de produits et qui les rendent plus concurrentiels (Høj et autres, 2006). En revanche, les travailleurs âgés et les retraités s'opposent probablement aux réformes concernant les systèmes de retraite (voir, par exemple, Galasso, 2006).
11. Les réformes, surtout si elles concernent les marchés de capitaux, peuvent dans certains cas augmenter à court terme davantage la demande que l'offre; il faudra alors freiner la demande globale. De plus, dans les pays où les marchés de capitaux sont efficaces, même les réformes du marché du travail pourront accroître à court terme la demande globale, car la progression attendue de la production sera capitalisée dans les prix des actifs et stimulera donc la consommation. Malheureusement, un grand nombre des pays qui ont le plus besoin d'une réforme de leur marché du travail paraissent également compter parmi ceux où les marchés de capitaux ne joueront vraisemblablement pas ce rôle.
12. On trouvera dans Nicoletti et autres (2001) et, surtout, dans Duval et Elmeskov (2005) plusieurs autres arguments à propos de l'influence que l'orientation de la politique monétaire peut exercer sur la réforme structurelle.
13. Cela sera sans doute particulièrement vrai en cas de participation à un régime monétaire « strict » – notamment une union monétaire, pour laquelle il est en général plus coûteux de faire défection au régime de taux de change en vigueur que dans le cadre d'un dispositif « plus souple » comme un objectif de taux de change.
14. Pour Nicoletti et autres (2001) et, surtout, pour Høj et autres (2006) il n'existe guère d'éléments démontrant que l'autonomie monétaire joue un rôle tant au niveau des réformes globales des marchés de produits et du marché du travail qu'au niveau des différentes politiques. Duval et Elmeskov (2005), en revanche, concluent que la probabilité d'une grande réforme structurelle du marché du travail et des marchés de produits pourrait être plus forte de 5 à 20 points (ce dernier pourcentage étant valable pour les grandes économies plus fermées).
15. Dans une certaine mesure, les réformes structurelles peuvent elles-mêmes donner les moyens de procéder plus tard à un ajustement budgétaire. Par exemple, les réformes qui améliorent le niveau durable d'emploi ont également tendance à améliorer durablement les finances publiques, en ouvrant ainsi la possibilité de baisses d'impôts si la situation budgétaire de départ le permet. Pour des données empiriques démontrant l'existence de ce phénomène, voir van den Noord et Cournède (2006).
16. Van den Noord et Cournède (2006) concluent qu'en moyenne, dans les pays de l'OCDE où des réformes structurelles ont été mises en œuvre, les économies budgétaires estimées rendues possibles par l'amélioration de la politique structurelle l'emportent sur les coûts à court terme.
17. Les pays membres de l'OCDE se sont progressivement engagés dans l'ouverture des mouvements internationaux de capitaux depuis la signature, en 1961, du Code OCDE de libération des mouvements de capitaux.
18. Par exemple, on a établi l'existence de liens étroits entre la déréglementation des marchés de capitaux et la libéralisation des télécommunications (Li et autres 2001) et du transport aérien (Høj et autres, 2006).
19. Cela étant, la baisse des droits de douane paraît être associée rétrospectivement à une augmentation du coin fiscal sur le travail et à une plus grande générosité de l'indemnisation du chômage qui, si elle n'est pas intégrée à un système d'obligations mutuelles, peut nuire à la performance du marché du travail. Ces évolutions ont pu faire partie du règlement politique global qui a permis la libéralisation (Høj et autres, 2006).
20. Voir le chapitre 4 de cet ouvrage et le chapitre 6 d'OCDE (2006b).

21. Blanchard et Philippon (2004) soulignent le rôle qu'a joué la qualité des relations du travail dans l'évolution différente de l'emploi dans les pays européens ces trois dernières décennies.
22. Plusieurs organes de l'OCDE participent à l'examen mutuel, au niveau multilatéral, de la réforme structurelle sous ses aspects nationaux (par exemple, via les études économiques et les examens de la réforme de la réglementation), transnationaux (notamment pour l'emploi, la concurrence et la fiscalité) et internationaux (libéralisation des mouvements de capitaux, par exemple).
23. Plusieurs pays de l'OCDE ont créé des organismes qui ont essentiellement pour mission de conseiller le gouvernement et d'informer le public pour tout ce qui concerne la réforme structurelle; l'un des principaux exemples est la Commission australienne sur la productivité.
24. En Autriche, la nouvelle législation du travail prévoit une indemnisation de licenciement via un dispositif de compte individuel d'épargne, ce qui ne fausse pas les décisions des entreprises en matière d'embauche et de licenciement. S'inspirant en partie du système nordique de « flexicurité », plusieurs pays ont réformé leur assurance chômage dans une double optique d'activation et d'obligations mutuelles, qui s'efforce d'instaurer un équilibre entre une recherche d'emploi et/ou une amélioration de l'employabilité plus actives et la mise en œuvre de mesures actives du marché du travail plus efficaces, avec en arrière-plan la menace de sanctions pour le paiement des prestations.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.
- Blanchard, O. et T. Philippon (2004), « The Quality of Labor Relations and Unemployment », *NBER Working Papers*, n° 10590.
- Brandt, N., J.M. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 429.
- Coe, D. et D. Snower (1997), « Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform », *IMF Staff Papers*, vol. 44, n° 1.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530.
- Duval, R. (2005), « Fiscal Positions, Fiscal Adjustment and Structural Reforms in Labour and Product Markets », document en vue de la conférence sur les conséquences budgétaires des réformes structurelles, Commission de l'Union européenne, 2 décembre.
- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reform in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438.
- Fernandez, R. et D. Rodrik (1991), « Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty », *American Economic Review*, vol. 81, n° 5.
- FMI (2004), « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries », *Perspectives économiques mondiales*, Washington DC.
- Galasso, V. (2006), *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti et T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501.
- Hoeller, P. et C. Giorno (2006), « Nothing Ventured, Nothing Gained: The Long-Run Fiscal Reward of Structural Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 493.
- Li, W., C.Z.W. Qiang et L.C. Xu (2001), « The Political Economy of Privatisation and Competition: Cross-Country Evidence from the Telecommunications Sector », *CEPR Discussion Papers*, n° 2825.
- Nicoletti, G., R.Haffner, S. Nickell, S. Scarpetta et G. Zoega (2001), « European Integration, Liberalization and Labor-Market Performance », in T. Boeri, G. Bertola et G. Nicoletti (éd.), *Welfare and Employment in a United Europe*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in the OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472.
- OCDE (2001), *Revue économique de l'OCDE : numéro spécial sur la réforme de la réglementation*, n° 32, Paris.

OCDE (2005), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Peltzman, S. (1976), « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, n° 1.

Pitlik, H. et S. Wirth (2003), « Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization?: An Empirical Test », *European Journal of Political Economy*, vol. 19, n° 3.

Stigler, G.J. (1971), « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1.

Van den Noord, P. et B. Cournède (2006), « Short-Term Pain for Long-Term Gain: The Impact of Structural Reform on Fiscal Outcomes in the EMU », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 522.

Table des matières

Partie I

Bilan des politiques structurelles dans les pays de l'OCDE

Chapitre 1. Priorités de politique structurelle	13
Introduction	14
Les performances de croissance des pays de l'OCDE : principales caractéristiques	14
Domaines d'action prioritaires	15
Notes	24
Annexe 1.A1. Les grandes tendances des performances de croissance	30
Annexe 1.A2. Choix des priorités d'action	36
Chapitre 2. Notes par pays	43
Chapitre 3. Indicateurs de politique structurelle	107

Partie II

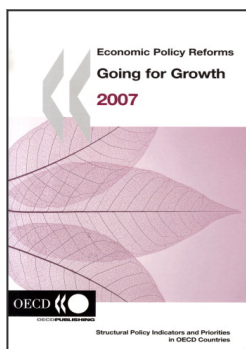
Études thématiques

Chapitre 4. Les effets des politiques et des institutions sur l'emploi	133
Introduction	134
Évolution des marchés du travail au cours de la dernière décennie et principaux enjeux	135
Politiques visant à accroître l'offre de travail	137
Politiques visant à accroître la demande de main-d'œuvre	139
Influence de la conjoncture et des politiques macroéconomiques	142
L'impact agrégé des réformes passées et les gains en emploi des réformes futures	144
Notes	145
Bibliographie	147

Chapitre 5. La réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité	149
Introduction	150
Les réformes passées de la réglementation et les obstacles à la concurrence qui subsistent encore	151
Les réglementations limitant la concurrence et l'évolution de la productivité	152
Comment une réglementation restrictive ralentit la diffusion des nouvelles technologies	155
L'impact positif de nouvelles réformes réglementaires sur la convergence de la productivité	157
Notes	158
Bibliographie	159
Chapitre 6. Renforcer la concurrence sur les marchés de produits	161
Introduction	162
Le droit de la concurrence et son application	163
Restrictions à la concurrence étrangère	168
Obstacles réglementaires à la concurrence	168
Notes	175
Bibliographie	175
Chapitre 7. La mise en œuvre des réformes structurelles : quels sont ses déterminants?	177
Introduction	178
Le chemin sinueux de la réforme structurelle	178
Quels sont les facteurs qui influent sur les progrès de la réforme structurelle?	181
Stratégies de réforme	187
Notes	188
Bibliographie	190

Dans cet ouvrage, il est fait référence aux codes ISO des pays et de leur monnaie. Ces codes sont attribués par l'Organisation internationale de standardisation (ISO). En voici la liste (les codes ISO des pays apparaissent par ordre alphabétique)

Code ISO du pays	Nom du pays	Code ISO de la monnaie
AUS	Australie	AUD
AUT	Autriche	EUR
BEL	Belgique	EUR
CAN	Canada	CAD
CHE	Suisse	CHF
CZE	République tchèque	CZK
DEU	Allemagne	EUR
DNK	Danemark	DKK
ESP	Espagne	EUR
EU	Union européenne (15 membres avant l'élargissement de 2004)	n.d.
FIN	Finlande	EUR
FRA	France	EUR
GBR	Royaume-Uni	GBP
GRC	Grèce	EUR
HUN	Hongrie	HUF
IRL	Irlande	EUR
ISL	Islande	ISK
ITA	Italie	EUR
JPN	Japon	JPY
KOR	République de Corée	KRW
LUX	Luxembourg	EUR
MEX	Mexique	MXN
NLD	Pays-Bas	EUR
NOR	Norvège	NOK
NZL	Nouvelle-Zélande	NZD
POL	Pologne	PLN
PRT	Portugal	EUR
SVK	République slovaque	SKK
SWE	Suède	SEK
TUR	Turquie	TRL
USA	États-Unis	USD



Extrait de :
Economic Policy Reforms 2007
Going for Growth

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/growth-2007-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « La mise en oeuvre des réformes structurelles : quels sont ses déterminants? », dans *Economic Policy Reforms 2007 : Going for Growth*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/growth-2007-8-fr>

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

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.