

PARTIE II

Chapitre 4

Les réformes structurelles peuvent-elles accélérer la reprise ? Leçons de 30 ans de réformes dans l'OCDE¹

On ne sait pas grand-chose des effets à court terme des réformes structurelles dont on attend des avantages plutôt à long terme. Il a été dit que certaines pourraient être préjudiciables dans la conjoncture actuelle, si par exemple elles affaiblissaient davantage la demande globale. Ce chapitre présente les résultats d'une nouvelle analyse empirique qui porte sur 30 ans de données relatives aux réformes entreprises dans les pays de l'OCDE. Il montre que, même s'il faut habituellement du temps pour que les avantages des réformes structurelles se concrétisent pleinement, elles entraînent rarement des inconvénients significatifs et ont souvent des retombées positives dès le court terme. Toutefois, certaines d'entre elles, par exemple les réformes des indemnités chômage et de la protection de l'emploi, ont des effets moindres ou même négatifs dans les économies déprimées. La situation actuelle de la plupart des pays de l'OCDE, caractérisée par la subsistance d'importantes capacités inemployées, par des contraintes sur la politique macroéconomique et par des finances publiques fragilisées, appelle des réformes qui, comparativement à d'autres, facilitent à court terme une reprise de la création d'emploi :

- Tous les pays ont intérêt à préserver de l'effort actuel d'assainissement budgétaire les moyens consacrés aux politiques d'activation du marché du travail. En renforçant l'assistance à la recherche d'emploi et la formation, on peut permettre aux demandeurs de trouver plus rapidement un nouvel emploi et faire en sorte que ceux qui risquent de se décourager continuent à tenter de se réintégrer au marché du travail.
- Les réformes fiscales favorables à la croissance qui allègent la taxation du travail peuvent enrichir le contenu en emploi de la reprise, tout en concourant au redressement budgétaire dans la mesure où elles sont appliquées de façon à augmenter les recettes.
- Un ensemble bien conçu de réformes des marchés du travail et des produits pourrait atténuer l'éventuel coût transitoire de certaines mesures spécifiques. Pour maximiser les progrès obtenus à court terme, les réformes doivent absolument s'appuyer sur un système financier fonctionnant bien et sur une stratégie de communication efficace.

Résumé et conclusions

Dans ce chapitre, on tente de comprendre comment l'effet des réformes structurelles varie selon leur nature et dans le temps, de découvrir dans quels délais elles exercent pleinement leurs effets et de rechercher comment ceux-ci peuvent dépendre de la situation économique d'un pays. Ces problèmes revêtent une grande importance dans la conjoncture actuelle. À un moment où les capacités inemployées restent élevées dans de nombreux pays de l'OCDE et où les politiques macroéconomiques subissent des contraintes (chapitre 1), les réformes qui permettraient d'accélérer la reprise de l'activité présentent un intérêt particulier.

Pour ressentir les avantages des réformes structurelles – en général destinées à accroître la productivité du travail ou l'emploi – il faut souvent du temps ; en outre, il arrive que leurs effets à court et à long terme diffèrent. Il est fréquent que les progrès à long terme s'accompagnent d'un coût de transition, en raison par exemple de la disparition d'entreprises et des licenciements qui l'accompagnent pendant la phase de libéralisation ou des délais nécessaires pour trouver de nouveaux emplois productifs au capital et pour que les travailleurs obtiennent de nouveaux emplois quand les réformes impliquent une réallocation (Blanchard et Giavazzi, 2003). En revanche, certaines réformes structurelles sont en mesure d'accélérer rapidement la croissance. Si, par exemple, elles inspirent confiance et font anticiper une progression future des revenus, elles peuvent immédiatement donner une forte impulsion à la consommation et à l'investissement. De même, des marchés financiers incorporant les développements futurs sont susceptibles d'intégrer aux prix des actifs une amélioration des perspectives économiques à plus long terme – et donc les conséquences des réformes – d'où une dynamisation supplémentaire de l'activité à court terme.

Ce chapitre s'inspire d'une nouvelle étude empirique de l'OCDE sur les effets à court terme des réformes des marchés de produits, des marchés du travail et de la fiscalité. Il en ressort un certain nombre de leçons pour la politique économique :

- Il faut souvent du temps pour que les réformes fassent sentir leurs avantages.
- Toutefois, les préoccupations à propos d'éventuelles conséquences négatives à court terme des réformes structurelles semblent exagérées. On constate que certaines d'entre elles stimulent très rapidement la croissance, alors qu'en général très peu, voire pas du tout, ont un coût à court terme.
- Comme il s'avère que les réformes n'ont pas d'incidence déflationniste notable, l'étude n'indique pas la nécessité d'un assouplissement monétaire et budgétaire significatif pour obtenir plus rapidement les avantages attendus.
- La situation conjoncturelle influe sur les effets à court terme des réformes. Les résultats empiriques montrent que, lorsque l'économie va mal, certaines réformes du marché du travail (en particulier celles des indemnités chômage et de la protection de l'emploi) peuvent aggraver temporairement la situation. Dans les économies encore très

affaiblies, elles seront donc plus bénéfiques si on ne les applique qu'au moment où le marché du travail donnera des signes clairs de redressement.

- Au regard de la subsistance d'importances capacités inemployées, des contraintes qui pèsent sur la politique macroéconomique et de la situation budgétaire difficile dans la plupart des pays de l'OCDE, il convient de donner la priorité aux réformes qui présentent des avantages à court terme comparativement élevés, notamment en renforçant la création d'emplois:
 - ❖ Tous les pays de l'OCDE ont intérêt à soustraire à l'effort actuel d'assainissement budgétaire les moyens consacrés aux *politiques actives du marché du travail* (PAMT). Le développement des mesures d'activation, surtout en matière de formation et de recherche d'emploi, peut aider les demandeurs à trouver rapidement un nouveau travail et garantir que ceux qui risquent de se décourager poursuivent leurs efforts de réintégration.
 - ❖ *Les réformes fiscales favorables à la croissance* qui modifient la répartition des prélèvements en diminuant la taxation du travail et en augmentant celle de la consommation, de l'environnement et – si la situation des marchés de l'immobilier le permet – du patrimoine immobilier entraînent un recul relativement rapide du chômage, en particulier celui des jeunes, et stimulent l'investissement privé.
 - ❖ Pour que la reprise s'accompagne d'une forte création d'emplois, il y a lieu de procéder à des *réformes des marchés de produits* qui réduisent les barrières à l'entrée dans les services, notamment la distribution et les services professionnels. Cela vaut spécialement pour les pays d'Europe continentale et d'Europe du sud.
 - ❖ Un ensemble bien conçu de réformes des marchés du travail et des produits serait le plus bénéfique et atténuerait le coût transitoire de certaines réformes. Ainsi, en effectuant parallèlement une libéralisation des marchés de produits et des réformes de la protection de l'emploi ou des indemnités chômage, on peut limiter l'éventuelle baisse du salaire réel associée à ces réformes.
- Les réformes structurelles auront une plus forte incidence à court terme si une stratégie efficace de communication ainsi qu'un système bancaire solide et bien réglementé suscitent la confiance, incitant les ménages et les entreprises à dépenser en prévision d'une augmentation future de leurs revenus résultant de leur application.
- Certaines réformes peuvent contribuer au redressement budgétaire soit directement, soit indirectement par le biais d'une hausse de la production et de l'emploi. Ainsi, les réformes des indemnités chômage et des retraites améliorent directement le solde du budget, tout en générant progressivement un développement de l'emploi qui gonfle encore davantage les rentrées fiscales et réduit les dépenses publiques. L'anticipation d'une meilleure viabilité à long terme de la dette peut diminuer les coûts d'emprunt de l'État et donc stimuler l'économie.

Les principaux facteurs des effets à court terme des réformes

Les effets des réformes sur la demande et l'offre

Les réformes structurelles ont en général pour but d'accroître la productivité de la main-d'œuvre ou l'emploi à long terme (voir chapitre 1 et les éditions antérieures d'*Objectif croissance*). Toutefois, les effets peuvent ne pas se matérialiser immédiatement, en partie du fait de leurs répercussions sur l'équilibre entre la demande globale et l'offre ainsi que de la réaction de la politique macroéconomique.

Canal de la demande...

Les réformes structurelles influent sur la demande globale de plusieurs façons. L'une d'entre elles est « l'effet multiplicateur » qui concerne leur incidence sur le solde budgétaire². Les réformes coûteuses et non financées ont probablement des conséquences plus positives à court terme sur la demande que les réformes entraînant une augmentation des recettes. Ainsi, en l'absence de mesures de compensation, une hausse des dépenses d'activation du marché du travail est susceptible de stimuler la demande à court terme, alors qu'une réduction des indemnités chômage l'affaiblit vraisemblablement. Les effets multiplicateurs de réformes coûteuses sont sans doute supérieurs quand elles s'accompagnent d'une hausse des engagements ou d'une diminution des recettes qui ont surtout des retombées sur la production interne ; on peut citer le cas d'une augmentation des dépenses publiques en matière d'éducation et d'infrastructures. De même, l'effet sur la demande des réformes qui gonflent les recettes dépend du fait de savoir si et comment elles sont dépensées. Par exemple, l'incidence potentiellement négative d'une baisse des indemnités de chômage sur le revenu disponible est atténuée si l'on prend en même temps des mesures budgétaires compensatrices (comme un allègement d'impôt au bénéfice des contribuables à revenu modeste).

Le caractère positif ou négatif de l'effet sur la demande dépend aussi de la manière dont les réformes influent sur *la confiance, le revenu et le patrimoine* :

- *Les effets positifs sur la confiance, le revenu et le patrimoine* peuvent résulter d'une variation des revenus futurs liée à une réforme. Il est possible qu'ils soient intégrés à la perception qu'ont les ménages du revenu permanent ou qu'ils se reflètent dans les prix des actifs incorporant les développements futurs, et donc dans la valeur du patrimoine des ménages³. Par suite, cette hausse des prix d'actifs est de nature à assouplir les contraintes sur le crédit grâce à la valeur accrue des garanties, ce qui donne une nouvelle impulsion à la consommation et à l'investissement. À cet égard, un bon fonctionnement du secteur financier accélère les avantages des réformes en permettant aux ménages et aux entreprises d'emprunter sur la base de leurs revenus futurs ou de garanties revalorisées⁴.
- *Les effets sur le revenu permanent* devraient être le plus souvent positifs, mais la conception des réformes joue aussi un rôle. Par exemple, une réforme des pensions de retraite qui réduit les taux futurs de remplacement peut faire baisser à court terme la consommation dans la mesure où certains ménages s'efforcent d'épargner davantage pour compenser la diminution de revenu à prévoir au moment de la retraite. En revanche, une réforme qui relève l'âge minimum ou normal de la cessation d'activité peut stimuler la consommation parce que les ménages, qui s'attendent à travailler plus longtemps, peuvent réduire en conséquence leur épargne tout en maintenant leur niveau de vie futur (Kerdrain *et al.*, 2010).
- Une *perte de confiance* peut naître de la perception qu'ont les ménages d'une insécurité de revenu accrue après certaines réformes, ce qui entraîne une hausse de l'*épargne de précaution* et une contraction de la demande. Ainsi, une réduction de la protection de l'emploi peut influencer négativement sur la consommation des ménages en augmentant la rotation de la main-d'œuvre et l'insécurité en matière d'emploi, même si cette réforme n'entraîne pas une hausse globale du chômage et augmente le rythme de sortie de celui-ci.

Les effets sur la demande ont d'autant plus de chances d'être positifs qu'une stratégie de communication efficace informe clairement et en temps utile les ménages et les entreprises des modalités d'application de la réforme et des avantages attendus. Une

bonne communication peut réduire le risque d'une augmentation de l'épargne de précaution entraînée par la réforme et inciter les agents économiques à dépenser par anticipation les revenus futurs. En outre, annoncer à l'avance des réformes (par exemple la libéralisation des marchés de produits) peut entraîner une réaction immédiate des entreprises, accélérant l'ajustement à la hausse de l'investissement et de la production avant même la mise en œuvre de la réforme⁵. On peut avancer un argument analogue à propos de la crédibilité des réformes. Celles qui sont lancées avec un large appui politique et bénéficient d'un appui solide du gouvernement susciteront une réaction plus forte et plus rapide de l'économie, car un retour en arrière est improbable.

Les effets des réformes structurelles sur la demande à court terme pourraient aussi dépendre du degré d'ouverture d'un pays. Une plus grande ouverture amortit peut-être une éventuelle incidence des réformes sur la demande, parce que le niveau des importations change, mais pas celui des exportations. De plus, dans la mesure où les réformes diminuent les prix intérieurs et améliorent donc la compétitivité-prix extérieure, l'impulsion sur la demande globale qui en résulte est supérieure dans les économies de taille réduite et très ouvertes.

... et canal de l'offre interviennent...

Les effets sur l'offre, en particulier sur la productivité, se font habituellement sentir à long terme. Mais les délais nécessaires pour bénéficier de ces avantages peuvent différer selon les domaines de réforme en fonction d'un certain nombre de facteurs :

- Les mesures destinées à stimuler les connaissances et l'innovation, comme les réformes de l'éducation et les politiques d'innovation, exigent beaucoup de temps pour produire pleinement leurs effets bénéfiques⁶. Des délais sont aussi nécessaires pour que la libéralisation des marchés de produits encourage les entreprises à adopter de nouvelles technologies.
- Les réformes qui augmentent la productivité au moyen d'une *réallocation* des facteurs de production peuvent aussi ne faire sentir que progressivement leurs effets. On peut citer l'exemple de l'impact de la protection de l'emploi sur la productivité (Bassanini et al., 2009) et celui de la libéralisation du marché du logement locatif, qui favorise la mobilité des travailleurs ; il en résulte un redéploiement de la main-d'œuvre entre les entreprises, les secteurs et les zones géographiques.
- Les réformes qui réduisent les *inefficiences* des entreprises et des secteurs peuvent avoir un effet positif plus immédiat sur la productivité du travail. Celles qui améliorent l'efficacité du secteur public en diminuant l'excès de capacité dans certaines branches gérées par l'État ou dans certaines entreprises publiques relèvent de cette catégorie. De façon analogue, les gains de productivité découlant de la libéralisation des échanges et de la réforme des marchés de produits apparaissent sans doute plus vite dans les secteurs où les entreprises en place sont relativement inefficaces.

... d'où les effets a priori ambigus des réformes...

La nouvelle analyse de l'OCDE, fondée sur un modèle économique théoriquement cohérent mais simplifié, montre comment les effets à court terme des réformes dépendent du caractère dominant du canal de la demande ou de celui de l'offre (Cacciatore et al.,

2012). C'est en particulier fonction de leur incidence relative sur les licenciements et la création d'emplois. Ainsi :

- *Les réformes de la protection de l'emploi* font augmenter les suppressions de postes plus vite qu'elles ne stimulent la création d'emplois, de sorte qu'elles entraînent momentanément une hausse du chômage.
- *La libéralisation des marchés de produits* peut aussi susciter un effet négatif temporaire sur le marché du travail. Les réductions d'effectifs sont immédiates, alors qu'il faut parfois un délai avant que de nouvelles entreprises soient créées et que les travailleurs privés de leurs emplois en trouvent de nouveaux.
- Il s'avère que *les réformes des indemnités chômage* le font baisser même à court terme, parce qu'elles font progresser la création d'emplois sans influencer sur les pertes d'emplois.

Il convient néanmoins d'interpréter avec précaution les résultats donnés par le modèle; en effet, l'analyse ne peut appréhender tous les canaux possibles de la demande, notamment le gonflement éventuel de l'épargne de précaution lié à certaines réformes. Il en résulterait des effets à court terme plus négatifs ou moins positifs, par exemple en cas de réforme des indemnités chômage dans la mesure où elle accentue l'insécurité des revenus.

... que celles effectuées en bloc peuvent rendre indéniablement positifs

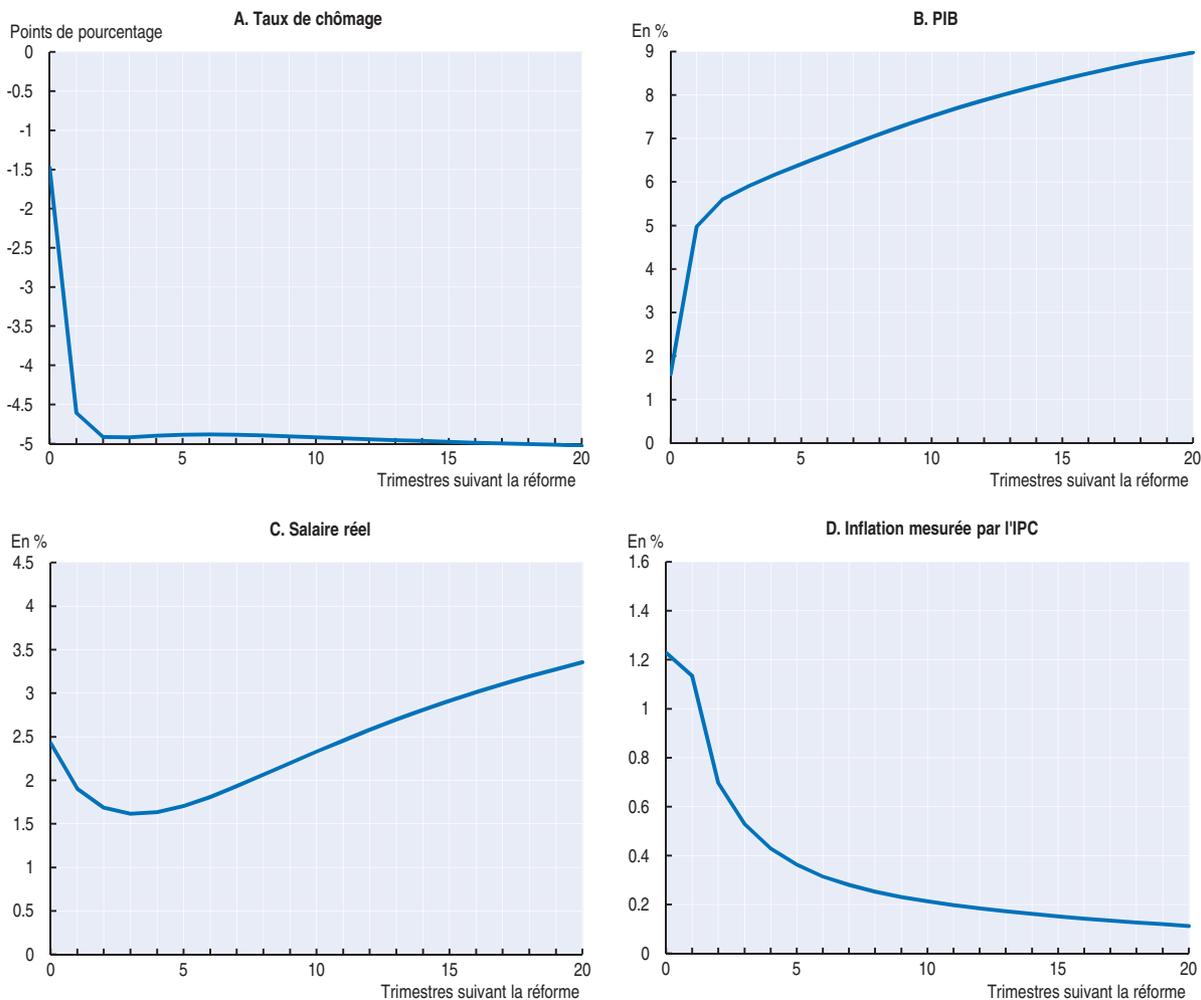
L'analyse faite par l'OCDE sur la base du même modèle théorique indique qu'entreprendre simultanément des réformes structurelles dans différents domaines présente des avantages appréciables (Cacciatore *et al.*, 2012). La conjonction de réformes des marchés de produits, de la protection de l'emploi et des indemnités chômage peut donner une impulsion immédiate au PIB, à l'emploi et aux salaires, contrairement à certaines de ces réformes entreprises isolément. Ainsi, une réduction des barrières à l'entrée sur les marchés de produits conduite parallèlement à des réformes du marché du travail atténue la baisse des salaires réels qui découlerait de ces seules réformes. De façon plus générale, comparativement à des réformes isolées, un large dispositif a des retombées bénéfiques supérieures sur le revenu et l'emploi, dont l'anticipation stimule d'emblée la demande globale et la création d'emplois. Tout en gardant à l'esprit que les simulations reposant sur des modèles sont nécessairement stylisées, on constate au graphique 4.1 que les progrès à court terme liés à un ensemble de réformes peuvent être substantiels.

Le rôle de la politique macroéconomique

Les réformes structurelles qui modifient l'écart production/potentiel – défini comme la différence entre le niveau de la production courante (observée) et celui de la production « potentielle » (non observable) *après la réforme* – et l'inflation devraient en principe déclencher une réaction de la politique économique. Quand, en particulier, les réformes font augmenter l'offre davantage que la demande, créant ainsi un sous-emploi des capacités, des mesures monétaires et budgétaires expansionnistes peuvent renforcer leurs effets à court terme. Faute de quoi, leurs avantages se feront sentir plus progressivement, au fur et à mesure que l'offre excédentaire sur les marchés de biens ou du travail modérera la hausse des prix et des salaires. En pratique, toutefois, l'analyse basée sur le modèle théorique ne juge pas nécessaire un soutien macroéconomique, car elle ne discerne pas un effet déflationniste notable des réformes structurelles (Cacciatore *et al.*, 2012). Cela incite à croire que, dans les faits, les autorités monétaires ne sont peut-être pas confrontées à ce que l'on appelle le « paradoxe de l'effort » (Eggertsson, 2010)⁷. Cette situation hypothétique

Graphique 4.1. Un ambitieux dispositif de réformes structurelles génère de notables progrès économiques à court terme

Simulation de l'effet à court terme d'un ensemble de réformes comprenant une baisse des barrières à l'entrée, une diminution du taux de remplacement des indemnités chômage et un assouplissement de la protection de l'emploi dans une économie fictive « rigide » (écarts par rapport à l'absence de réformes)



Note : L'importance de la réforme simulée correspond à une baisse de valeur de chaque paramètre quand on passe d'une économie fictive « rigide » à une économie fictive « flexible » (qui est une moyenne des pays « flexibles » de l'OCDE). La composition du panier de pays de l'OCDE servant de références diffère légèrement selon les paramètres. On trouvera des précisions dans Cacciatore *et al.* (2012).

Source : Cacciatore, M., R. Duval et G. Fiori (2012), « Short-Term Pain or Gain? A DSGE Model-Based Analysis of the Short-Term Effects of Structural Reforms in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566383>

peut arriver lorsqu'une hausse de l'offre résultant de réformes fait baisser les prix, élève le taux d'intérêt réel et finalement affaiblit l'économie au lieu de la stimuler – sachant que des taux d'intérêt déjà bas ne peuvent devenir inférieurs à zéro.

Le constat selon lequel les réformes structurelles n'appellent pas en général un net assouplissement macroéconomique vaut aussi bien sûr pour la politique budgétaire. Elles peuvent même avoir des retombées positives en retour sur l'économie par le biais de leur effet sur les finances publiques et sur les taux d'intérêt à long terme. En effet, celles qui atténuent les problèmes de viabilité budgétaire et, partant, la perception du risque souverain (par exemple, les réformes des retraites et les économies rendues possibles par une efficacité accrue des dépenses de santé ou d'éducation) peuvent déboucher sur une

baisse des primes de taux d'intérêt, elle-même de nature à stimuler la croissance à court terme toutes choses égales par ailleurs (Giavazzi et Pagano, 1990)⁸.

Les effets à court terme des réformes structurelles : nouvelles constatations tirées de 30 ans d'expérience dans les pays de l'OCDE

Compte tenu du degré d'incertitude concernant l'effet à court terme des réformes, l'OCDE a entrepris une nouvelle étude empirique pour comprendre les effets dynamiques réels sur la production et sur l'utilisation de la main-d'œuvre des réformes passées des marchés de produits, des marchés du travail et de la fiscalité. Elle commence par recenser une série de « chocs » de réformes structurelles mises en œuvre dans les pays de l'OCDE pendant les trente années antérieures à la crise financière, puis estime leurs conséquences économiques à un horizon de cinq ans (on trouvera des précisions méthodologiques à l'encadré 4.1). Cette section résume les principaux résultats de l'exercice et cherche à les interpréter au regard des canaux de transmission sous-jacents évoqués plus haut.

Encadré 4.1. Aperçu de la méthodologie employée

L'analyse s'appuie une trentaine d'années de données émanant de 30 pays de l'OCDE et antérieures à la crise récente (mais ne l'incluant pas). Elle comporte plusieurs étapes :

- On a identifié les « chocs » de réforme structurelles sur la base de la variation des indicateurs de politique économique dans les domaines suivants: les indemnités chômage, la taxation du travail, la protection de l'emploi, les politiques d'activation du marché du travail, la réglementation des marchés de produits, l'extension administrative des conventions collectives et la structure de la fiscalité (pour plus de précisions voir le tableau 1 dans Bouis et al., 2012).
- On a estimé l'effet moyen de chaque réforme au cours des cinq années postérieures à son application sur : i) le PIB ainsi que l'emploi et le chômage ; ii) les différentes composantes de la demande globale, en particulier la consommation privée et l'investissement, de façon à mieux identifier les éléments qui déterminent les effets globaux ; iii) des catégories spécifiques de la population (les jeunes, les personnes dans la force de l'âge, les femmes et les seniors), car elles n'ont probablement pas les mêmes comportements sur le marché du travail et sont donc impactées différemment par les réformes structurelles. On a aussi tenté d'estimer si l'effet à court terme d'une réforme dépendait des autres caractéristiques politiques et institutionnelles du pays considéré. Par exemple, les conséquences à court terme d'une réforme du marché du travail diffèrent-elles selon que la réglementation des marchés de produits d'un pays favorise plus ou moins la concurrence ?
- On a ensuite cherché à savoir si l'impact à court terme d'un choc de réforme était fonction de la situation conjoncturelle du pays lors de la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, les différences entre pays des effets à court terme des réformes du marché du travail dépendent-elles du degré de tension sur ce marché (c'est-à-dire de l'écart entre le niveau effectif et « structurel » du chômage) ?

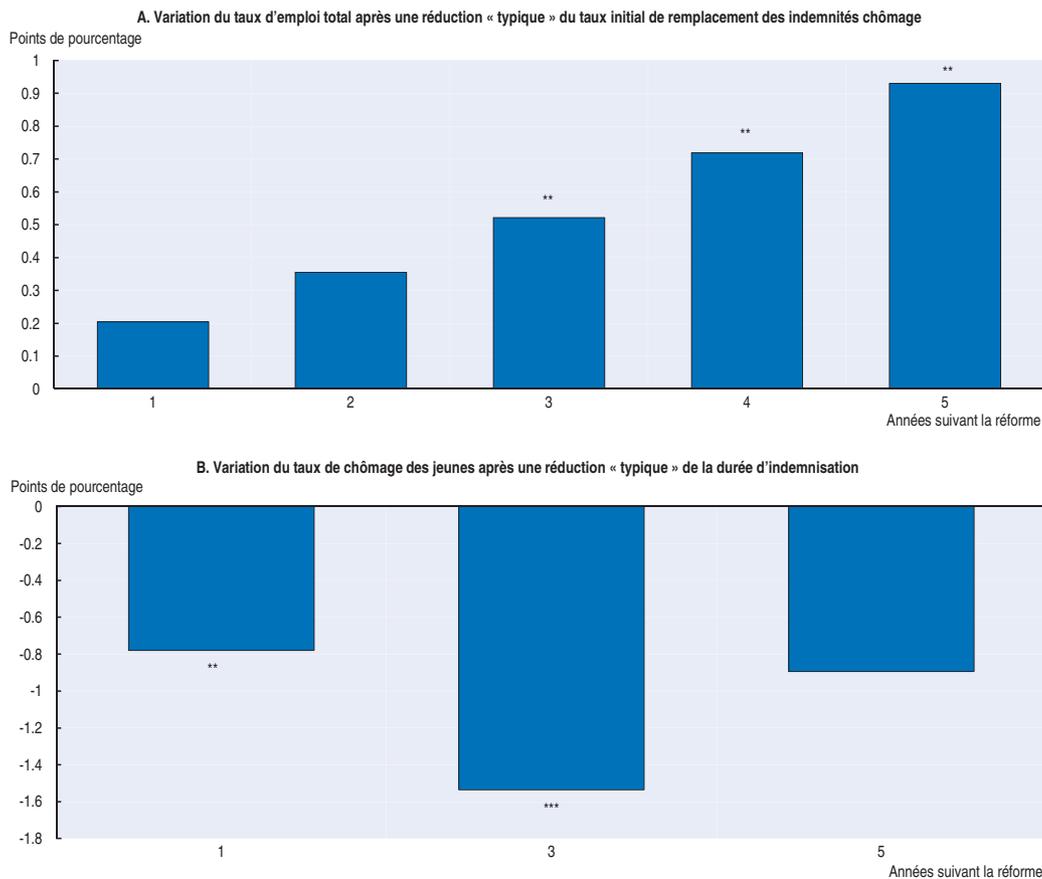
Réformes des marchés du travail et de la protection sociale

Il ressort de l'analyse que les effets à court terme des réformes des marchés du travail et de la protection sociale sont principalement positifs ou nuls. L'existence de coûts agrégés n'est pas démontrée – bien qu'il puisse y avoir des conséquences en matière de

répartition qui vont au-delà du champ de la présente étude (voir le chapitre 5 pour l'incidence des politiques et des institutions du marché du travail sur la répartition des revenus). On peut résumer les principales conclusions comme suit :

- On constate que les réformes des indemnités chômage ont des retombées positives très rapides sur l'utilisation de la main-d'œuvre, ce qui dément les craintes qu'elles puissent affaiblir la consommation à court terme. La progression estimée de l'emploi à la suite d'une réduction de 8 points du taux initial de remplacement – ce qui correspond à la réforme médiane observée pendant la période de trente ans considérée dans l'étude – atteint près de 0.5 point en moyenne au bout de trois ans (graphique 4.2, panel A). Cette conclusion rejoint les prédictions du modèle mentionnées plus haut (voir aussi Cacciatore *et al.*, 2012) ; ce résultat reflète peut-être le fait qu'une baisse des indemnités chômage stimule la création d'emploi en incitant davantage les demandeurs à en rechercher un activement et à recommencer à travailler (voir par exemple Bassanini et Duval, 2006), mais n'amplifie pas la destruction d'emploi. On trouve également que la réduction de la durée d'indemnisation est rapidement suivie d'un recul du chômage, en

Graphique 4.2. Les réformes des indemnités chômage peuvent avoir très rapidement un effet positif sur l'utilisation de la main-d'œuvre



Note : *** et ** représentent la significativité statistique respectivement aux niveaux de 1 % et 5 %. La simulation repose sur la réforme médiane observée dans l'échantillon d'estimation. Dans la partie B, l'incidence de la réforme est estimée en contrôlant pour le taux de remplacement initial des indemnités chômage.

Source : Bouis, R. *et al.* (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.

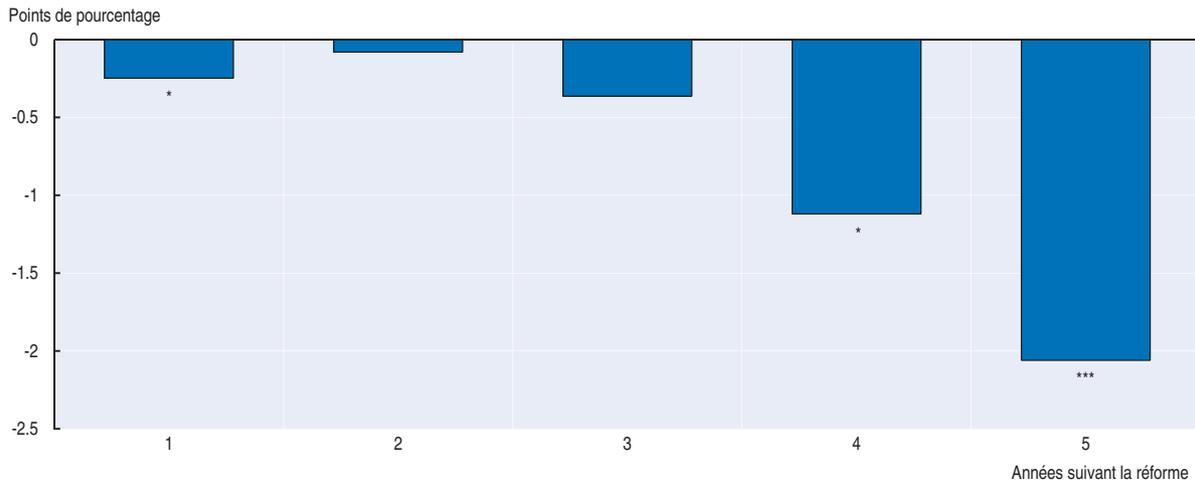
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566402>

particulier chez les jeunes (graphique 4.2, panel B). À titre d'exemple, les estimations indiquent qu'un raccourcissement de la durée d'indemnisation similaire à celui mis en place au Danemark en 2001 – qui correspond approximativement à la réforme médiane sur les trente dernières années – peut faire baisser le taux de chômage des jeunes de plus de 1½ point au bout de trois ans dans le pays moyen de l'OCDE. De façon cohérente avec leurs effets sur l'emploi, on constate que les réformes des allocations vont de pair avec une croissance accélérée de l'investissement et de la production.

- Toutefois, les réformes des indemnités chômage semblent avoir des effets négatifs à court terme sur certaines catégories de la population active, notamment les travailleurs âgés. La réduction de la durée d'indemnisation, par exemple, semble aller de pair avec une baisse de l'emploi des seniors. Lorsqu'il y a surreprésentation de la main-d'œuvre âgée parmi les chômeurs de longue durée, cet effet résulte peut-être d'un retrait – éventuellement couplé à une cessation d'activité anticipée dans les pays où elle est possible.
- On constate que la progression à court terme de l'emploi liée à une réforme des indemnités chômage est supérieure dans les pays où l'emploi est peu protégé. Cela est peut-être dû au fait qu'une protection rigide empêche la demande de main-d'œuvre, en particulier les décisions d'embauche des entreprises, de réagir pleinement à l'augmentation potentielle de l'offre effective de main-d'œuvre découlant d'une réforme des indemnités chômage.
- Sur la base des effets passés d'un nombre restreint de réformes, l'analyse empirique suggère que la réduction de la protection de l'emploi sur les contrats de travail ordinaires n'a pas d'incidence significative sur l'emploi total, conformément aux prédictions. Néanmoins, quelques éléments indiquent que les réformes de la protection de l'emploi pourraient entraîner une baisse à court terme du chômage, notamment pour certaines catégories marginales de la population active comme les jeunes et les femmes, dont les perspectives d'embauche seraient relativement améliorées par l'assouplissement des dispositions des contrats de travail ordinaires.
- On s'aperçoit que réduire la protection assurée par les contrats de travail temporaire, réforme fréquemment opérée dans les pays de l'OCDE sur les trente dernières années, entraîne une contraction de l'emploi dans les années suivantes. Le recul de l'emploi global, initialement de 0.2 point, atteint 2 points au bout de cinq ans. Cela confirme les études antérieures, y compris celles de l'OCDE, qui ont souligné les faiblesses des réformes duales de la protection de l'emploi, c'est-à-dire celles qui ont but d'amoindrir la protection assurée par les contrats temporaires tout en maintenant des dispositions rigides au bénéfice des travailleurs employés sous contrat à durée indéterminée⁹. Non seulement ces réformes ont des retombées négatives sur l'emploi, mais elles s'accompagnent d'une baisse des taux de croissance du PIB, de la consommation et des investissements.
- Les politiques actives du marché du travail (PAMT) pourraient en principe réduire le chômage en facilitant la création d'emplois à court terme grâce à l'amélioration des services d'aide à la recherche d'emploi et à une application renforcée de la conditionnalité vis-à-vis des demandeurs. Il est difficile de déceler empiriquement ces progrès, car on ne peut mesurer les réformes basées sur les PAMT que par les variations des dépenses, et celles-ci sont davantage déterminées par la situation conjoncturelle que par les changements institutionnels. L'analyse s'est efforcée de résoudre ce problème en dissociant la composante cyclique des indicateurs de politique publique concernés et en se concentrant sur les catégories des dépenses les moins sensibles à la conjoncture. Les résultats obtenus suggèrent qu'une hausse des moyens consacrés aux dispositifs

Graphique 4.3. Les réformes duales de la protection de l'emploi ne font pas augmenter celui-ci

Variation de l'emploi total à la suite d'une réduction « typique » de la protection assurée par les contrats temporaires



Note : *** et * représentent la significativité statistique respectivement aux niveaux de 1 % et 10 %. La simulation repose sur la réforme médiane observée dans l'échantillon d'estimation.

Source : Bouis, R. et al. (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, Éditions OCDE, à paraître.

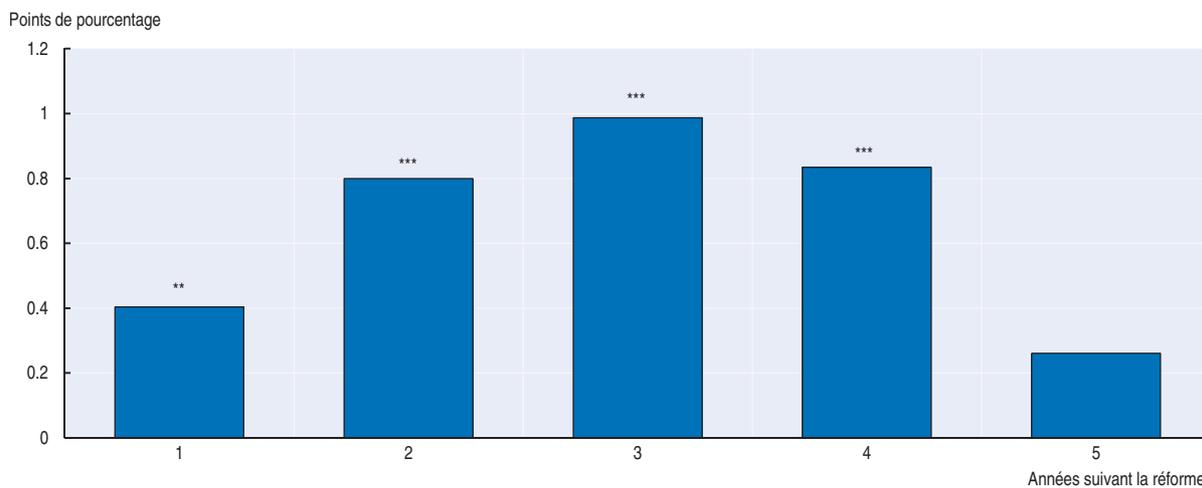
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566421>

d'incitations à l'emploi (graphique 4.4) et à la formation fait progresser l'emploi à court terme – surtout chez les femmes, s'agissant de la formation.

- Réduire l'extension administrative des conventions collectives donne plus de liberté aux entreprises pour fixer les conditions de travail ainsi que la politique des salaires, et est susceptible d'augmenter la demande de main-d'œuvre, surtout à destination des

Graphique 4.4. Comment le renforcement des politiques d'activation du marché du travail peut accélérer le redressement de l'emploi

Variation du taux d'emploi global à la suite d'une hausse « typique » des dépenses publiques affectées aux dispositifs d'incitations à l'emploi par les PAMT



Note : *** et ** représentent la significativité statistique respectivement aux niveaux de 1 % et 5 %. La simulation repose sur la réforme médiane observée dans l'échantillon d'estimation.

Source : Bouis, R. et al. (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, Éditions OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566440>

travailleurs à faible productivité et des marginaux qui risquent autrement d'être évincés du marché du travail pour des raisons de coût. L'évidence empirique confirme ce point en montrant que les réformes passées de l'extension administrative ont fait baisser le chômage, en particulier chez les femmes¹⁰. Pris au pied de la lettre, les résultats impliqueraient que ramener « l'excès » de couverture conventionnelle (une mesure du degré de l'extension administrative)¹¹ au Portugal au niveau de l'Allemagne – une réduction équivalente à la réforme médiane opérée pendant les trente dernières années – pourrait faire reculer le chômage des femmes de près de 0.5 point au bout de trois ans.

Réformes fiscales

La théorie économique et l'évidence empirique suggèrent qu'un redéploiement fiscal allégeant la charge qui pèse sur les bases d'imposition les plus mobiles et les plus élastiques, comme le capital et la main-d'œuvre, peut générer des progrès rapides et substantiels. C'est surtout vrai des allègements ciblant les femmes et les personnes peu qualifiées, dont l'offre de travail est souvent la plus réactive aux modifications de la fiscalité¹². Pour compenser leur incidence budgétaire d'une manière favorable à la croissance, on peut reporter la charge sur les éléments moins mobiles et moins réactifs tels que la consommation, le patrimoine immobilier ou l'environnement¹³. C'est l'une des réformes prioritaires souvent recommandées dans *Objectif croissance* (chapitres 1 et 2). Sur la base des effets observés suite à la mise en œuvre de telles réformes dans les pays de l'OCDE, les résultats empiriques de la présente étude confirment généralement ce point. Il s'avère que :

- Diminuer la part des impôts directs dans le total des prélèvements fiscaux fait rapidement baisser le chômage, en particulier chez les jeunes. À court terme, ces réformes font aussi augmenter le taux d'activité des femmes et des jeunes, mais on constate que cet effet se dissipe au bout de trois ans. De plus, elles stimulent la croissance de l'investissement privé. Ce résultat est conforme à l'idée selon laquelle le redéploiement fiscal rend le système plus favorable à l'investissement en allégeant la charge pesant sur le travail et le capital.
- Il apparaît qu'en réduisant le coin fiscal sur la main-d'œuvre (c'est-à-dire la différence entre le coût salarial pour l'employeur d'un seul « travailleur moyen » et le revenu net perçu par celui-ci)¹⁴, on suscite une hausse à court terme de l'emploi des seniors due à un taux d'activité plus élevé. En revanche, cela ne semble pas avoir d'effet sur l'emploi total, peut-être parce qu'il lui faut plus de temps pour se concrétiser.

Réformes des marchés des produits

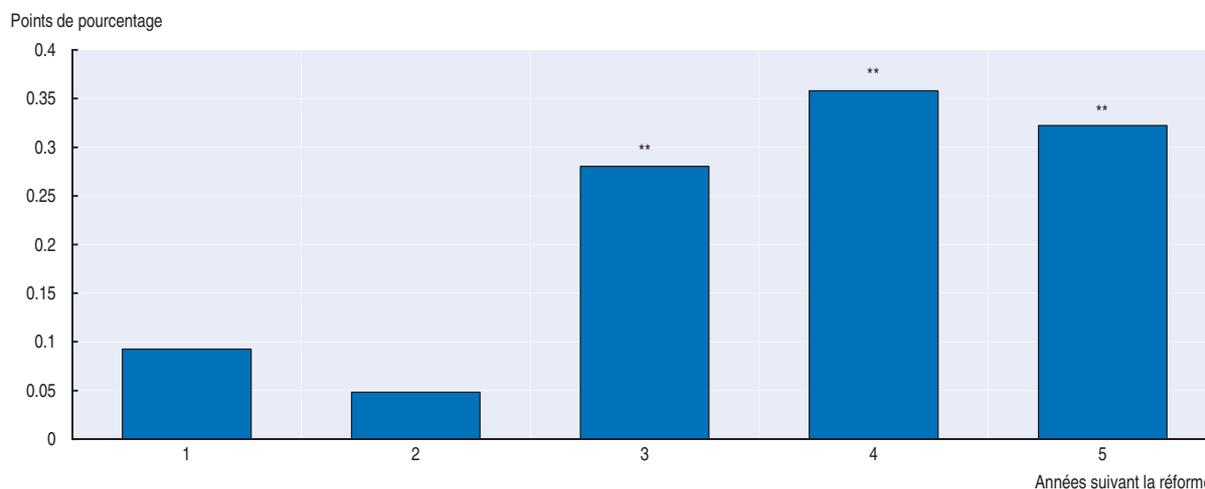
On préconise des réformes des marchés de produits pour augmenter la productivité et l'utilisation de la main-d'œuvre sur le long terme. Il y a beaucoup de preuves empiriques de leurs conséquences bénéfiques¹⁵. Il est moins évident d'en prédire les effets à court terme qui dépendent probablement de la portée de la réforme, c'est-à-dire de son application à la réglementation de l'économie en général ou à celle d'un secteur spécifique, et (dans le second cas) de la nature du secteur qui en fait l'objet. Ainsi, ces réformes peuvent comporter des coûts transitoires sous forme de pertes d'emplois (Cacciatore *et al.*, 2012). Ces coûts sont susceptibles de se manifester notamment après la libéralisation de secteurs arrivés à maturité, dont le potentiel de croissance est limité et qui comptent d'importants acteurs en place ; on peut citer l'exemple des services postaux dans un certain nombre de pays de l'OCDE à revenu élevé.

Il ressort de la nouvelle étude empirique que la libéralisation des marchés de produits dans les industries de réseau¹⁶ a ralenti la croissance de l'investissement et du PIB à court

terme, peut-être à cause de coupes dans les dépenses en capital à la suite des phases antérieures de privatisation¹⁷. Mais on constate aussi qu'elle a fait progresser le taux d'activité à moyen terme (graphique 4.5), surtout chez les femmes. En outre, les réformes des marchés de produits ont plus de chances de stimuler l'emploi à court terme quand elles suppriment des contraintes sur l'offre dans les secteurs où existe une demande virtuelle ; on peut citer l'exemple des barrières à l'entrée de nouvelles entreprises dans la distribution et les services professionnels. Des études réalisées sur données nationales indiquent nettement que les réformes qui facilitent la création d'entreprises et le recrutement de travailleurs dans la distribution se traduisent relativement vite par des créations d'emplois (voir par exemple Bertrand et Kramarz, 2002, pour des résultats probants concernant la France).

Graphique 4.5. Les réformes des marchés de produits encouragent généralement la participation de la population active

Variation du taux global d'activité par suite d'une réforme « typique » des marchés de produits



Note : ** représente la significativité statistique au niveau de 5 %. La simulation repose sur la réforme médiane observée dans l'échantillon d'estimation.

Source : Bouis, R. et al. (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, Éditions OCDE, à paraître.

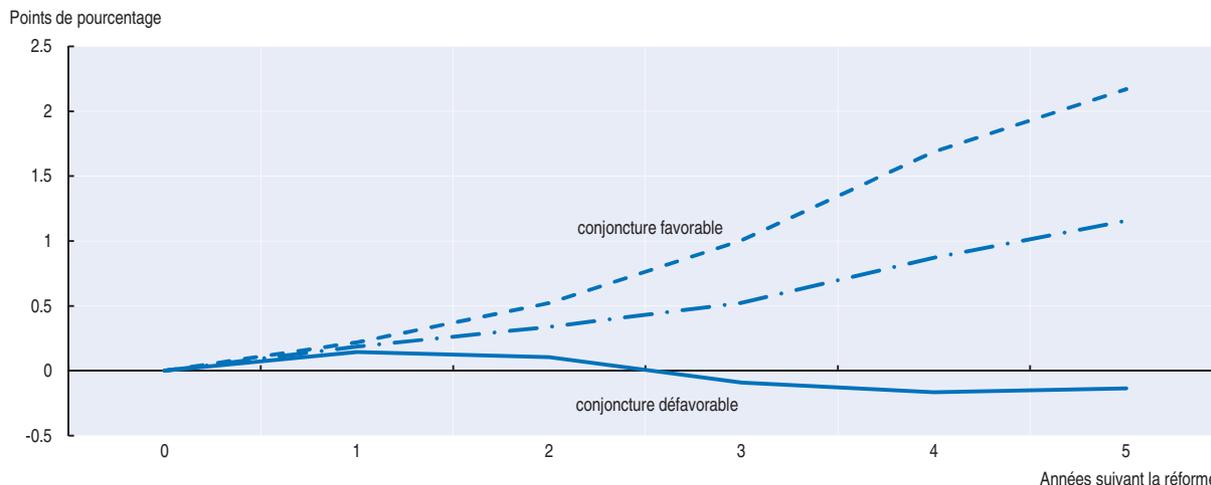
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566459>

Le rôle de la situation macroéconomique

Jusqu'à présent, cette section empirique a présenté l'incidence moyenne à court terme des réformes antérieures. Or celle-ci peut varier en fonction, entre autres facteurs, de la situation macroéconomique du moment. Les effets positifs à court terme des réformes des indemnités chômage et de la protection de l'emploi s'avèrent supérieurs quand la conjoncture est bonne et moindres – voire même parfois négatifs – quand elle est mauvaise. Ainsi, il ressort de l'analyse qu'une réduction « typique » du taux de remplacement initial des indemnités chômage ferait progresser l'emploi de quelque 0.5 point au bout de trois ans en temps normal – c'est-à-dire en l'absence de capacités inemployées, indiquée par un écart nul entre taux de chômage effectif et naturel ; mais la même réforme entraînerait peut-être des pertes d'emplois sur des marchés du travail très déprimés (graphique 4.6). Cet effet asymétrique pourrait s'expliquer de la manière suivante: inciter les chômeurs à rechercher plus activement un emploi ferait diminuer le chômage quand le marché du travail est tendu, mais pourrait être inefficace, voire contre-productif, quand la

Graphique 4.6. Les réformes des indemnités chômage deviennent inefficaces quand l'économie est déprimée

Variation de l'emploi total par suite d'une réduction « typique » du taux de remplacement initial des indemnités chômage: l'influence de la situation conjoncturelle



Note : La ligne inférieure représente l'incidence de la réforme en phase de conjoncture défavorable, alors que la ligne supérieure la représente en phase de conjoncture favorable ; ces deux phases correspondent respectivement aux niveaux minimum et maximum de « l'écart de chômage » observé dans l'ensemble de l'échantillon (c'est-à-dire dans tous les pays et à tout moment). La ligne centrale en pointillé illustre l'effet de la réforme quand l'écart de chômage est égal à sa valeur médiane. Cet écart est égal à la différence entre le taux de chômage structurel et le taux observé dans l'échantillon d'estimation.

Source : Bouis, R. et al. (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, Éditions OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932566478>

demande de travail est très faible. De même, une diminution « typique » de la protection de l'emploi dans le cadre des contrats de travail ordinaires le fait apparemment augmenter à moyen terme quand la conjoncture est favorable, mais le réduit dans le cas contraire.

Notes

1. Ce chapitre s'inspire des analyses de Bouis et al. (2012) et de Cacciatore et al. (2012).
2. Le multiplicateur budgétaire mesure le degré d'augmentation (de diminution) de la production ou de la demande en réaction à une variation donnée du solde budgétaire. On trouvera dans Sutherland et al. (2010) une présentation des facteurs qui déterminent l'amplitude des multiplicateurs budgétaires.
3. En l'absence de contraintes sur le crédit et avec une information parfaite sur la hausse des revenus futurs découlant des réformes, il n'y a pas de distinction entre les effets de revenu permanent et de patrimoine.
4. Angeloni et al. (2003) ; Mishkin (2007).
5. Adjémian et al. (2007).
6. Ces réformes, même si elles ne sont pas financées, peuvent avoir des effets sur la demande, comme on l'a indiqué ci-dessus.
7. Néanmoins, il faut faire preuve de circonspection à l'égard de cette conclusion de l'exercice de modélisation, car le modèle n'intègre pas les éventuels effets négatifs à court terme des réformes lorsque celles-ci suscitent une hausse de l'épargne de précaution. Il ne tient pas non plus compte de la possibilité d'une dégradation de la situation des banques et d'un fonctionnement défectueux des canaux du crédit.
8. Pour un travail empirique récent fondé sur des épisodes passés de contraction budgétaire, voir Sutherland et al. 2011, et le chapitre 3 de FMI, 2010.

9. Voir de Serres *et al.* (2012) pour une appréciation récente et diverses éditions des Perspectives de l'emploi de l'OCDE (par exemple OCDE, 2010). Ce résultat est conforme à ceux trouvés par Blanchard et Landier (2002) ainsi que Bentolila *et al.* (2010), qui soutiennent que les réformes dualistes de la protection de l'emploi peuvent en fait accroître le taux de chômage d'équilibre en augmentant la rotation du chômage.
10. Ces résultats rejoignent les conclusions de travaux empiriques récents de l'OCDE dans de Serres *et al.* (2012).
11. « L'excédent de couverture conventionnelle » est utilisé comme mesure *de facto* du degré d'extension administrative, car on le définit comme la différence entre le pourcentage de travailleurs couverts par des conventions collectives, qu'ils soient ou non syndiqués (le taux de couverture par les syndicats), et le pourcentage de travailleurs syndiqués (le taux de syndicalisation).
12. On trouvera des données probantes récentes dans OCDE (2011).
13. Voir par exemple Arnold *et al.* (2011).
14. Ce chiffre, qui est tiré des comptes nationaux, inclut les taxes sur la consommation.
15. Pour trouver des données tangibles récentes sur les effets en matière de productivité des réformes des marchés de produits, voir Bourlès *et al.* (2010) et, pour leurs effets (globaux) en matière d'emploi, voir par exemple Alesina *et al.* (2005).
16. L'analyse porte sur les réformes de la réglementation des marchés de produits dans les industries de réseau (télécommunications, électricité, gaz, poste, chemins de fer, transport aérien de passagers et transport routier de marchandises). En fait, faute de disposer de données de séries temporelles, il est impossible d'analyser l'effet dynamique de réformes portant sur l'ensemble de l'économie.
17. Toutefois, ce constat va à l'encontre d'autres analyses empiriques récentes effectuées par l'OCDE (Kerdrain *et al.*, 2010).

Bibliographie

- Adjémian, S. *et al.* (2007), « Variantes en univers incertain », *Économie et Prévision*, édition spéciale « Développements récents des DSGE ».
- Alesina, A. *et al.* (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3/4, pp. 791-825.
- Angeloni, I. *et al.* (2003), « The Output Composition Puzzle: A Difference in the Monetary Transmission Mechanism in the Euro Area and United States », *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 35, n° 6, pp. 1265-1306.
- Arnold, B. *et al.* (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121/550, pp. F59-F80.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, Éditions OCDE.
- Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), « Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries », *Economic Policy*, vol. 24, n° 58, pp. 349-402, avril.
- Bentolila, S. *et al.* (2010), « Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain », *IZA Discussion Paper Series*, n° 5340.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117/4, pp. 1369-1413.
- Blanchard, O. et A. Landier (2002), « The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France », *Economic Journal*, vol. 112/480, pp. F214-F244, juin.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2003), « Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118/3, pp. 879-907.
- Bouis, R. *et al.* (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Bourlès, R. *et al.* (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791, Éditions OCDE.

- Cacciatore, M., R. Duval et G. Fiori (2012), « Short-Term Pain or Gain? A DSGE Model-Based Analysis of the Short-Term Effects of Structural Reforms in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Eggertsson, G. (2010), « The Paradox of Toil », *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, n° 433, février.
- Giavazzi, F. et M. Pagano (1990), « Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries », *NBER Working Paper*, n° 3372, pp. 75-111.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), « Cela sera-t-il douloureux ? Les effets macroéconomiques du rééquilibrage budgétaire – Perspectives de l'économie mondiale », FMI, octobre.
- Kerdrain, C., I. Koske et I. Wanner (2010), « The Impact of Structural Policies on Saving, Investment and Current Accounts », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 815, Éditions OCDE.
- Mishkin, F. (2007), « Housing and the Monetary Transmission Mechanism », *NBER Working Paper*, n° 13518.
- OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), « Taxation and Employment », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 21, Éditions OCDE.
- Serres, A. (de), F. Murtin et C. De la Maisonneuve (2012), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Sutherland, D. et al. (2010), « Counter-Cyclical Economic Policy », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 760, Éditions OCDE.
- Sutherland, D. et al. (2011), « Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.



Extrait de :
Economic Policy Reforms 2012
Going for Growth

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/growth-2012-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Les réformes structurelles peuvent-elles accélérer la reprise ? Leçons de 30 ans de réformes dans l'OCDE », dans *Economic Policy Reforms 2012 : Going for Growth*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/growth-2012-46-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.