

Les méthodes de la réforme : une approche politico-économique.

M. Castanheira (ECARES, ULB)¹

Résumé

Lorsqu'il parle de réformes économiques, l'économiste distingue les réformes « qui marchent » et de celles « qui ne marchent pas ». Cette distinction fait avant tout appel à la notion d'*efficacité économique*. La théorie économique et l'évidence empirique nous permettent en effet d'identifier des institutions économiques efficaces et d'autres qui ne le sont pas (Il suffit souvent de comparer les taux de chômage, la richesse, la pauvreté,...).

Malheureusement, la transcription de cette comparaison objective en une réforme économique acceptable est loin d'être aisée. La raison en est simple : les réformes économiques ne font pas seulement appel à la dimension d'efficacité économique. Elles requièrent aussi une volonté et un support politique forts. Pour obtenir ceux-ci, il est nécessaire de comprendre les mécanismes politico-économiques qui sous-tendent la réforme.

Au travers d'une narrative analytique, cet essai compare différentes réformes économiques en Europe. Chaque étude de cas identifie des raisons de la réussite ou de l'échec de la réforme. Il ressort de cette comparaison que la *méthode de réforme* peut peser autant sur le succès que l'efficacité économique « pure ». Dans certains cas, il peut donc être nécessaire de sacrifier certains éléments d'efficacité pour dépasser le statu quo. Il appert également que la méthode idéale dépend des institutions de chaque pays. Entre autres, les méthodes privilégiant le consensus s'avèrent nécessaires dans des pays comme le Danemark ou la Belgique. Cependant, se cantonner à du « déjà vu » risque d'être largement insuffisant. Il est nécessaire d'améliorer le *consensus à la Belge* et de lui imposer une « obligation de résultats » pour que, à l'instar du modèle danois, on finisse par citer un modèle belge en (bon) exemple.

I. Introduction

L'art des réformes économiques comporte de multiples facettes. Trop souvent pourtant, les gouvernements se concentrent sur une seule d'entre elles : la finalité de la réforme. Pourtant, si l'on tente de transposer telles quelles des réformes réussies ailleurs, on risque de ne pas rencontrer le succès attendu. Une réforme économique réussie requiert de prendre également en compte les spécificités du pays et du secteur à réformer. La finalité et le contenu de la réforme ne suffisent pas ; la manière compte tout autant.

En s'appuyant sur quelques exemples concrets, cet essai identifie des contraintes d'économie politique qui influencent la réussite d'une réforme, même lorsqu'elle « économiquement » bien pensée. Ces exemples permettent aussi de dégager une typologie des méthodes de réforme en quatre éléments. Je tente également de lier

¹ Micael Castanheira est chercheur qualifié du FNRS et est membre d'*ECORE*, l'association nouvellement créée entre le CORE et ECARES. Je tiens à remercier Laurent Bouton pour ses commentaires sur ce travail et Jacques Thisse pour m'avoir offert l'opportunité de le présenter au 17^e congrès des Economistes Belges de Langue Française. Le contenu du présent article doit énormément au travail de Tito Boeri, Vincenzo Galasso, Stéphane Carcillo, Giuseppe Nicoletti, Enrico Perotti et Lidia Tsyganok, qui ont très activement collaboré à l'article « How to gain political support for reforms », source principale des études de cas présentées ici.

chacune de ces méthodes au contexte politico-économique de la réforme. Certaines méthodes ne conviennent en effet absolument pas à certains contextes. A contrario, utiliser la bonne méthode au bon moment accroît significativement les chances de succès.

Pour établir un parallèle osé, imaginons que chaque pays est un athlète et que chaque réforme économique est une technique utilisée pour se hisser sur le podium. Nous pouvons observer la technique de Michael Schumacher, qui a réussi au point de devenir l'un des sportifs les mieux payés au monde. De même, nous pouvons admirer la progression de Kim Gevaert sur la piste et étudier son plan d'entraînement. Nous sommes impressionnés par la capacité de Justine Hénin à développer une technique toujours innovante, qui lui permet d'être et de rester la meilleure joueuse mondiale.

Que dois-je en tirer comme conclusion si je veux devenir performant et, accessoirement, riche ? Empruntant à la technique de ces trois athlètes, je vais me diriger vers une salle de sport et faire de la musculation des heures durant. Je vais rouler très très vite, courir énormément, et travailler mon revers. Vais-je pour autant réussir à me hisser à la cheville de l'un de ces athlètes ? Certainement pas.

La bonne technique consistera à identifier ce que je fais de mieux, à établir un programme d'entraînement basé sur ma propre physiologie, et à développer une technique qui me conviendra personnellement. Au cours de ce processus, je pourrais finir par admettre que ces athlètes sont des personnes hors du commun et constater que la meilleure technique est de s'orienter vers une autre spécialité que le sport.

A la manière des candidats sportifs, chaque pays voudrait être le plus riche du monde, celui à la croissance la plus rapide, celui qui parvient à maîtriser les nouvelles technologies. Pour ce faire, chaque gouvernement étudie les « trucs » développés par ses voisins à succès et tente de l'imiter. Force est de constater que, au niveau économique, la Belgique fait rarement partie des pays que l'on veut imiter.

C'est pour parer à cela qu'il est important d'isoler l'effet des *méthodes* de réforme. Il est marquant par exemple que l'on retienne avant tout du « modèle danois » le *résultat* de leurs réformes (la flexisécurité), alors que ce résultat est avant tout le fruit de la *méthode* de négociation utilisée au Danemark. Cette méthode est basée sur la négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Alors que beaucoup pensent que les gouvernements de coalition sont incapables de réformer, la « méthode danoise » montre qu'il n'en est rien... à condition d'aborder la réforme différemment de ce qui se fait dans des pays à système majoritaire. Cet enseignement peut être utile à plus d'un titre pour la Belgique qui, à l'image du Danemark, réussit déjà le dialogue social. Avec un travail de fond et une volonté suffisante, l'on pourrait espérer que le *consensus à la Belge* devienne une méthode faisant référence.

II. Quelques exemples de réformes, réussies et ratées ²

Le type et les méthodes de réformes suivent des modes où chacun tente de reproduire le modèle qui a fait le succès d'un autre pays. Durant les années 1980, le ton était donné par la première ministre anglaise, Margaret Thatcher, et le président américain, Ronald Reagan. L'objectif de Mme Thatcher était de réduire le pouvoir des syndicats, de privatiser les firmes publiques, et d'asseoir un nouveau pilier, privé lui aussi, pour les pensions.

Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006, chp 9) documentent cet ensemble de réformes. La justification principale utilisée par Mme Thatcher était le « mandat » que lui avait donné l'électorat anglais. Sur les 650 sièges que compte le parlement anglais, le parti conservateur en possédait 339 en 1979 et 397 en 1983, soit une majorité de respectivement 52% et 61%. Le système anglais fonctionne de telle façon que la discipline de parti est extrêmement forte. En contrôlant le parlement, le gouvernement conservateur avait donc les coudées franches pour faire voter les réformes qui l'intéressaient.

Ce contrôle sans partage a permis au gouvernement de privatiser les grandes firmes anglaises (gaz, électricité, rail, ...) sans avoir à se préoccuper des oppositions. Les manifestations d'opposition étaient balayées comme étant opposées à la volonté populaire, symbolisée par le succès du parti conservateur aux élections. De ce fait, la privatisation des pensions a été conçue de façon à privilégier les classes les plus favorisées. Pour se préserver l'électorat « mobile » entre les deux partis, cependant, la réforme fut conçue en veillant à ce que les classes moyennes n'y perdent pas. Les franges moins favorisées de la population, par contre, ne pouvaient pas compenser les pertes dues à l'affaiblissement des pensions publiques.

Le support populaire en faveur de cette réforme des pensions a été alimenté au travers de trois éléments stratégiques. Premièrement, le gouvernement a alimenté un sentiment de crise, en faisant état de la situation « catastrophique » des pensions publiques. Cette situation était attestée par le *background paper* (DHHS 1984) d'un comité spécialisé. Le fait que ce comité était entièrement contrôlé par le parti conservateur n'était évidemment pas anodin. Ensuite, la privatisation des firmes publiques a permis de créer un courant d'aspiration pour ces fonds de pensions. Ces privatisations libéraient des milliards de livres sterling, qu'il fallait bien placer quelque part et rentabiliser. Pourquoi pas dans un fond de pension ? Finalement, beaucoup d'Anglais insistent sur le rôle qu'a joué la guerre des Malouines de 1982 : s'opposer au gouvernement aurait alors été ressenti comme un acte de trahison.

Il n'est pas exagéré de dire que les réformes de Mme Thatcher ne lui ont pas valu que de la sympathie. Mais en même temps, elles ont forcé le respect de plusieurs. D'une part, le contenu des réformes a été un coup de fouet pour l'Angleterre, et a contribué à remettre le pays sur les rails de la croissance. D'autre part, la virilité brute de la méthode a attisé l'envie de bien d'autres dirigeants. Malgré la violence de ces méthodes, le parti conservateur n'a en effet perdu qu'un demi pour cent de votes dans l'électorat (42.4% en

² Ces exemples sont détaillés dans la deuxième partie de Boeri et co-auteurs (2006).

1983, 42.3% en 1987, et 41.9% en 1992).³ De plus, par un effet « boule de neige », chaque réforme appelait à plus de réformes et justifiait une fuite en avant vers une privatisation accrue de l'économie. Il n'en fallait pas plus pour initier un processus d'imitation dans d'autres pays.

En 1994, le nouveau premier ministre italien, Silvio Berlusconi, pensait se trouver dans un fauteuil identique à celui de M. Thatcher une décennie plus tôt. L'opération anti-corruption « Mani Pulite » l'avait précédé et créé un désir de changement dans toute la population. Le nouveau parti de Mr Berlusconi, *Forza Italia*, semblait pouvoir incarner la rupture. Il entama donc un processus de réforme des pensions calqué sur la « méthode Thatcher ».

Le gouvernement (de coalition) possédait une majorité confortable. La fragilité du système de pension italien était évidente et reconnue, entre autres par des institutions internationales telles que le FMI et l'OCDE. Le gouvernement précédent avait déjà réalisé une partie des réformes du système de retraites. Cependant, ces réformes se révélaient insuffisantes à réduire les dépenses. L'ensemble de ces éléments offrait donc une reconnaissance publique du problème, entre autres par l'opposition. Il n'était donc même pas nécessaire de faire appel à un comité d'experts contrôlé par le parti pour faire admettre le problème.

Les réformes présentées par le gouvernement Berlusconi visaient à durcir l'accès à une pension complète, par exemple en allongeant la durée de carrière nécessaire, et à réduire le montant de ces pensions pour ceux qui y accèdent. En complément, le gouvernement voulait développer le pilier des pensions privées. Il est à noter que l'ampleur de ces mesures était plus faible que celles introduites par le gouvernement précédent. Cependant, fort de sa majorité et du désir de rupture de la population, Mr Berlusconi s'est refusé à négocier la réforme avec les syndicats ou avec l'opposition.

D'un point de vue purement économique, l'ambition du gouvernement n'était pourtant pas injustifiable : la réforme visait à améliorer rapidement la situation de la sécurité sociale italienne et à répartir le coût de la réforme sur les diverses générations italiennes. Ce dernier élément pouvait donc même être vu comme un partage du coût de la réforme. Cependant, ce plan de réforme impliquait aussi que les électeurs de 40 ans et plus seraient particulièrement touchés, puisqu'ils avaient déjà cotisé longuement à un système qui leur rapporterait moins.

Ce dernier élément est important. Primo, il ne faut pas ignorer que ces électeurs sont aussi la clef de voûte des syndicats.⁴ Secundo, la part des prépensionnés est particulièrement élevée dans le nord de l'Italie, base électorale de la *Lega Nord* (Ligue du nord), l'un des partis de la coalition du gouvernement Berlusconi.

Alors que le gouvernement Berlusconi était parvenu à bien engager le processus en pesant de tout son poids en faveur de la réforme, il échoua à former une coalition

³ Le système de répartition des sièges est cependant tel que la part des conservateurs au parlement a chuté à 336 sièges, soit à une majorité de 51,7%, en 1992.

⁴ Voir aussi l'étude de D'Amato et Galasso (2002)

suffisante pour la faire voter. L'opposition syndicale entraîna un rejet massif de la réforme. Ce rejet affaiblit la *Lega Nord*, qui fit volte-face en fin de parcours, et refusa elle aussi de voter la réforme. Il était alors trop tard pour réaliser qu'un gouvernement italien ne pouvait pas reprendre telle quelle la méthode qui avait fonctionné en Angleterre : tant le système institutionnel que le pouvoir relatif du gouvernement sont différents. Il ne suffisait donc pas d'avoir une majorité au parlement pour réussir. Il fallait aussi avoir un support suffisant dans des régions spécifiques, et dans des franges spécifiques de la population.

Des tentatives similaires de passage en force sur le seul appui d'une majorité parlementaire ont vu de jour en France et au Danemark. Le premier ministre Juppé en France tenta, en 1995, de réformer le système des pensions français. Comme Mr Berlusconi, il échoua cependant à organiser une coalition suffisamment large autour de ses projets et réformes. Une combinaison similaire d'opposition par différents syndicats fit avorter la réforme. En 2006, le premier ministre de Villepin tenta de réformer le marché du travail et, lui aussi, dû abandonner ses projets face à l'opposition trop féroce des étudiants et des syndicats.⁵ Dans les deux cas, le fait de posséder une majorité au parlement s'est révélée insuffisante. Au Danemark, en 2003, le premier ministre Rasmussen tenta de s'épargner une longue négociation avec les syndicats pour approfondir les réformes du marché du travail. Comme nous le verrons plus loin, cette tentative faisait pourtant suite à une longue série de réformes réussies, en collaboration avec les syndicats. On peut donc imaginer que l'absence d'oppositions passées lui a fait croire que le support des syndicats n'était pas indispensable. Pourtant, ce changement de méthode suffit à faire échouer ce nouveau projet.

II.1. Quand la majorité parlementaire ne suffit pas

Trois types de conclusions émergent de ces quelques exemples. Premièrement, certains déduisent qu'il est nécessaire d'avoir un système constitutionnel qui permet à la majorité parlementaire d'imposer ses réformes. Les systèmes majoritaires sont alors vus comme permettant une adaptation rapide et continue de l'économie, à l'inverse des systèmes proportionnels. A titre d'exemple, Spolaore (2004) propose un modèle qui montre que le système anglais mène à des réformes plus (parfois trop) rapides, alors qu'un système proportionnel tend à repousser les réformes au-delà du moment idéal.⁶ Cette approche permet de comprendre pourquoi certains pays tels que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni sont parvenu plus facilement que d'autres à imposer certaines réformes.

Le deuxième type de conclusion nous vient de Rodrik (1996), qui aborde le problème d'une façon quelque peu différente. Partant du constat que certains systèmes institutionnels repoussent les réformes au-delà du moment idéal, il est fréquent d'entendre qu'il faut une situation de crise suffisamment sévère pour pouvoir entamer le processus de réformes. Rodrik critique cette idée. Selon lui, il ne s'agit là que d'un lieu

⁵ Le Time, dans son numéro du 1^{er} mai 2006, argumente cependant qu'il y a bien un « French way of reform », qui consiste à annoncer des réformes substantielles, puis à céder sur la majeure partie des propositions... tout en maintenant une partie d'entre elles.

⁶ Voyez également le livre de Sturzenegger et Tommasi (1998), qui reprend les analyses les plus marquantes sur les réformes.

commun, une idée « infalsifiable ». La question plus fondamentale est : comment se fait-il que certains pays (comme la Corée) réformeront dès que pointe le risque d'une crise, alors que d'autres (comme le Brésil) ont attendu les dégâts d'une inflation approchant les 3000% pour entamer leur processus de réforme ?

Pour comprendre ces différences, Rodrik insiste sur un autre type d'institutions : la capacité redistributive de l'état. Il argumente que la précondition du succès d'une réforme est d'avoir un rapport élevé entre les gains d'efficacité et les effets redistributifs de la réforme. Si une réforme redistribue 5€ d'un groupe à un autre pour ne générer qu'un euro de gains pour l'économie dans son ensemble, alors la réforme deviendra très indigeste pour certains groupes de la population et, partant, pour le gouvernement. Les systèmes de sécurité sociale qui parviennent à protéger efficacement les différents groupes de la population vont donc faciliter certaines réformes. Ils établissent un « filet de sécurité » qui évite que certains groupes subissent tous les coûts de la réforme, tandis que d'autres en tirent tout le bénéfice.

On voit que Spolaore (2004) et Rodrik (1996) insistent tous deux sur les institutions nationales : les différences nationales expliquent la capacité de réforme de différents pays. Cette approche est extrêmement utile mais a besoin d'être adaptée pour tenter de comprendre comment on peut réformer dans un pays qui possède des institutions données.

Ceci nous mène au troisième type de conclusion, qui motive l'approche de Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006). Cette conclusion est qu'il faut adapter la *méthode* de réforme aux contraintes qu'imposent les institutions du pays considéré. Nos études de cas révèlent entre autres qu'une réforme peut parfois être rendue acceptable en modifiant les groupes qui en subissent les effets négatifs, même si le résultat est moins efficace que la réforme de départ. Pour reprendre la lecture de Rodrik, le but est de voir comment la méthode de réforme peut améliorer le ratio *gains d'efficacité sur effets redistributifs*.

L'idée est donc de ne pas considérer une réforme comme un objet qui génère des coûts et des bénéfices donnés. Le gouvernement peut travailler sur les détails de la réforme, de façon à en modifier les effets redistributifs et faciliter le processus. Evidemment, la méthode de réforme et la structuration de ces « détails » doit être adaptée aux institutions du pays. Notons aussi que ces institutions ne représentent pas seulement le système électoral ou la forme de gouvernement. Elles comprennent également les acteurs sociaux, les particularités linguistiques, la culture et l'attitude face aux réformes, ... Avant même de proposer une réforme, il sera primordial pour le gouvernement d'anticiper les sources possibles d'opposition. En sciences politiques, on parle d'identifier les *veto players* (Tsebelis 2002).

Au-delà de la méthode « Thatcher » qui consiste à s'appuyer avant tout sur sa majorité parlementaire (voir supra), Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006) identifient trois stratégies complémentaires qui ressortent de leurs études de cas :

- 1- élargir la coalition favorable à la réforme ;
- 2- diviser pour régner ;
- 3- exploiter des contraintes externes.

Dans le cadre du présent congrès, j'étends cette dernière stratégie à la possibilité d'exploiter des contraintes internes, en exploitant le fédéralisme belge.

Stratégie 1 : élargir la coalition favorable à la réforme.

Avec les Etats-Unis, le Danemark possède l'un des marchés du travail les plus flexibles au monde. Au contraire des Etats-Unis, il possède aussi l'un des systèmes de chômage les plus généreux au monde.

Ce modèle danois reflète en partie la singularité du système de « capitalisme social-démocrate » dans la catégorisation établie par Bruno Amable (2005). Il reflète aussi une méthode consensuelle de négociation des réformes, dans un pays où les syndicats ont une très large représentativité et ne sont pas morcelés.

Les réformes qui nous intéressent ici ont été votées en 1993. Elles ont commencé à prendre effet en 1994, mais ont été introduites graduellement, entre 1994 et 1999.⁷

Contexte économique avant la réforme.

Déjà avant 1994, le marché du travail Danois était très flexible et les allocations de chômage étaient généreuses. La sécurité sociale n'était pas exclusivement financée par des prélèvements sur le travail mais aussi par d'autres types d'impôts. Cette particularité fait qu'une hausse du taux de chômage ne met pas la sécurité sociale sous trop forte pression : le gouvernement pouvait librement compléter les déficits temporaires en utilisant d'autres sources de financement.

Le début des années 1990 étaient des années de crise économique. La croissance était en berne. Le taux de chômage avait atteint les 12%. En dépit des politiques d'activation des chômeurs, le chômage de long terme restait problématique. En parallèle, de nombreuses offres d'emploi restaient à pourvoir, faute de trouver preneur. Le gouvernement nouvellement élu décida donc qu'il fallait réformer le marché du travail pour corriger la situation et renforcer la croissance. Il ne décida pas pour autant d'imposer ses réformes mais fit appel à la concertation sociale.

Le constat qui fut fait, conjointement par les syndicats et par les employeurs, était que le problème provenait avant tout d'une frange de chômeurs « difficilement employables ». Ceux-ci possédaient trop peu de qualifications pour attirer les employeurs et, découragés par les difficultés à trouver du travail, ils ne menaient pas une recherche d'emploi efficace. Les politiques d'activation étaient également inefficaces : l'inscription à une formation continuée était proposée peu avant que le chômeur perde ses droits aux allocations de chômage. Cette inscription lui permettait par contre de prolonger ces droits, jusqu'à neuf ans au total. Les formations venaient donc trop tard et faisaient figure d'instrument de prolongation des allocations, plutôt que de remise au travail.

⁷ Pour plus d'informations sur ces réformes, voir Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006, chp 10) et Westergaard-Nielsen (2001). Au-delà de ces réformes, l'importance du gradualisme a déjà été soulignée par Dewatripont et Roland (1992 et 1995).

Réformes de 1994-1999.

A travers une concertation tripartite gouvernement/syndicats/associations d'employeurs, il fut décidé d'imposer des formations beaucoup plus tôt dans la période passée au chômage. Si, au cours des 24 derniers mois, le travailleur avait chômé plus de 12 mois, il serait obligé de s'inscrire à une formation, sous peine de perdre ses droits au chômage. Cette proposition était soutenue par tous, devant l'évidence qu'il valait mieux prévenir que guérir ; qu'il valait mieux anticiper pour éviter que la personne s'enfonce dans une situation de chômage de long-terme. La durée maximale des allocations de chômage serait également réduite. Au lieu des neuf ans en 1993, cette durée maximale serait progressivement réduite à quatre ans (42 mois pour les moins de 25 ans).

Pourquoi des syndicats qui représentent *aussi* les chômeurs ont-ils accepté –et même soutenu– une telle réforme ? Parce que celle-ci était accompagnée de mesures facilitant la mobilité et la rotation des employés : les congés parentaux ont été renforcés, ainsi que les possibilités de prendre des années sabbatiques. Les employeurs, de leur côté, devaient également co-financer des politiques de formation continuée des employés, au bénéfice de ces derniers.

Le résultat de ces réformes est patent : les données de l'OCDE indiquent que le taux de chômage danois est maintenant de 3,2% (données pour juillet 2007). Le revers de la médaille est que, en dépit d'un faible taux de chômage, le système de sécurité sociale danois reste extrêmement coûteux, reflet de l'intense investissement en formation.⁸

Tant les similitudes que les différences avec la Belgique sont évidentes. D'une part, le système institutionnel est très proche : le gouvernement est soutenu par une coalition parlementaire ; les décisions concernant le marché du travail sont négociées avec les partenaires sociaux ; les syndicats ont une large représentativité et ne sont pas trop morcelés.⁹ Notre situation économique est également proche de celle du Danemark en 1993 : le chômage de long terme est un problème majeur ; les personnes sans emploi ont droit à des allocations de chômage pour de très longues périodes ; les formations ont tendance à venir trop tard ; et l'on observe la coexistence d'un taux de chômage élevé et de postes à pourvoir qui ne trouvent pas preneurs.

D'autre part, à la différence du Danemark, le marché du travail belge n'est pas aussi flexible, l'investissement en formation continuée est trop faible, le financement de la sécurité sociale repose avant tout sur le travail, et les marges budgétaires sont nettement plus étroites qu'au Danemark (voir Gérard et Valenduc 2007 pour une analyse détaillée des réformes possibles de notre fiscalité).

⁸ Certains, dont Westergaard-Nielsen (2001) critiquent le fait de mesurer la performance d'un système par le taux de chômage : une personne n'est plus comptabilisée comme chômeuse lorsqu'elle est en formation ou mise au travail par la sécurité sociale, même si l'emploi est entièrement financé par celle-ci. D'où le coût élevé par chômeur.

⁹ Calmfors et Driffill (1988) montrent que des syndicats puissants mais morcelés et ne représentant que des sous-groupes particuliers de travailleurs tendent à défendre des positions qui se révéleront inefficaces pour l'économie dans son ensemble. Par contre, des syndicats ayant une large représentativité intègrent mieux les effets des accords sur l'économie dans son ensemble.

Au vu de ces différences, il serait donc surprenant que la réforme idéale pour le marché du travail Belge soit exactement la même que celle qu'ont développée les Danois. Par contre, la *méthode* qui a mené à cette réforme particulièrement efficace peut leur être empruntée. L'idée a réellement été de contraindre les partenaires sociaux à obtenir un résultat et à dégager des solutions innovantes. Pour le solde, la décision devait émerger d'un consensus. Cette méthode consensuelle est particulièrement adaptée à la Belgique et à sa tradition de compromis. C'est donc la méthode qui doit être imitée, tout en envisageant toutes les solutions efficaces qui ont été exploitées dans d'autres pays (à titre de rappel, les taux d'emploi les plus élevés en Europe sont observés au Danemark (75,9%), aux Pays-Bas (73,2%), en Suède (72,5%), et au Royaume-Uni (71,7%). La Suisse a également un taux de chômage très faible).¹⁰

L'exemple de l'Italie confirme l'importance de bien choisir sa méthode de réforme. Cependant, elle illustre aussi que la négociation consensuelle ne mène pas nécessairement à des résultats idéaux. Après l'échec de la réforme des pensions, le gouvernement Berlusconi avait perdu la confiance du parlement. Pour lui succéder, fut créé un gouvernement transitoire dont l'une des missions principales était de réussir cette réforme des pensions. La clef de la réussite fut l'approche consensuelle de la réforme adoptée par le premier ministre Dini. Le pouvoir de veto des syndicats lui imposa cependant de mettre en place une réforme qui n'imposait aucun coût aux travailleurs de plus de 40 ans. La réussite de la réforme se faisait donc avec l'accord des *veto players* mais aux dépens d'un délai énorme et d'une répartition inégale de l'effort d'assainissement.

Stratégie 2 : diviser pour régner.

La stratégie consistant à élargir le support à la réforme en répartissant les bénéfices sur une plus grande partie de la population peut donc s'avérer coûteuse dans certaines situations. Elle peut aussi s'avérer inappropriée, en particulier lorsque le gouvernement veut réformer une régulation qui protège une confluence d'intérêts entre consommateurs et producteurs. A titre d'exemple, les débats font aujourd'hui rage en France, parce que le gouvernement veut (entre autres) introduire à partir de 2008 une franchise de 50 centimes sur les médicaments. Une telle franchise contribuerait à réduire le déficit de la sécurité sociale. Mais les firmes pharmaceutiques et les malades, qui tirent profit de la situation actuelle, auront donc intérêt à faire pression sur le gouvernement pour tenter de bloquer cet élément de la réforme et faire peser les coûts sur d'autres groupes.

De telles confluences d'intérêts peuvent, dans certains cas, s'avérer être un obstacle majeur à la réforme. Une stratégie qui a souvent été utilisée avec succès dans ce type de situation est de diviser l'opposition et de concentrer les coûts de la réforme sur une partie de ces intérêts seulement. Cependant, ceci implique généralement une introduction graduelle des mesures de réforme (Dewatripont et Roland 1992).

Le principe est donc de modifier réforme pour qu'elle ne lèse pas certains des groupes formant la confluence d'intérêts, tout en concentrant les coûts sur l'autre groupe. En

¹⁰ Données Eurostat EU Labour Force Survey, concernant le taux d'emploi des 15-64 ans en 2005.

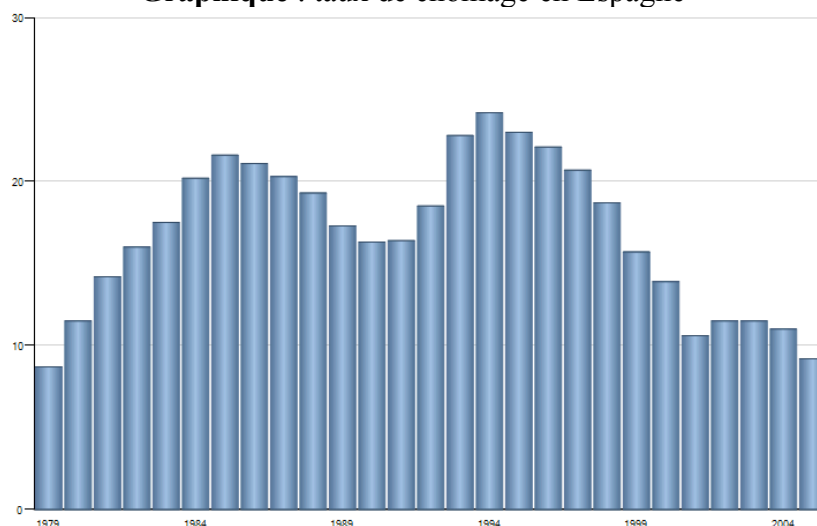
parallèle, le succès d'une telle réforme requiert que le groupe maintenant favorable à la réforme soit politiquement au moins aussi puissant que le groupe qui s'y opposera. De cette manière, le gouvernement se lie les mains, ce qui l'empêche de faire marche arrière, et organise une coalition solide autour de sa réforme.

Au travers d'une analyse économétrique basée sur Nicoletti (2006), Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006, chp11) montrent que, pour ces raisons, les réformes dans le secteur non-manufacturier sont nettement plus réussies lorsque l'industrie est l'un des principaux consommateurs du bien dont on tente de réformer le marché. En effet, l'industrie étant particulièrement bien organisée politiquement, elle peut peser d'un poids important en faveur des réformes qui rendent plus concurrentiels les marchés en amont. Par contre, les réformes qui doivent bénéficier aux consommateurs finaux sont moins souvent couronnées de succès.

D'autres exemples abondent : en France, certaines réformes d'entreprises d'état ont imposé au gouvernement de maintenir un statut privilégié pour les employés déjà occupés dans la firme. Dans les télécommunications, des failles de régulation ont permis à de nouvelles firmes d'offrir des services qui étaient auparavant réservés au monopole national. La présence de ces firmes a contraint les gouvernements à la dérégulation.

En Espagne, les réformes sur le marché du travail ont suivi un parcours similaire. Le taux de chômage record (20% en 1984) imposait de réformer la législation sur le marché du travail. Cependant, la régulation des emplois à durée indéterminée était tellement favorable aux travailleurs qu'il était impossible au gouvernement d'imposer des réformes sur ce type de contrat. Deux tiers des emplois étaient en effet à durée indéterminée, et une large majorité de ces employés étaient syndiqués. En accord avec les syndicats, il fut donc décidé de se concentrer sur un sous-groupe uniquement, celui des emplois à durée déterminée, qui put être réformé en profondeur. Dix ans plus tard, le chômage était reparti à la hausse (24% en 1994) mais la situation était différente : la part des emplois à durée indéterminée avait chuté et était alors passée sous le seuil des 50% (Dolado et Jimeno 2004). Ce changement de composition de la main d'œuvre permit alors au gouvernement de flexibiliser substantiellement ce type de contrats, pour finalement parvenir à réduire le chômage à 9% en 2005.

Graphique : taux de chômage en Espagne



Source : OCDE Population and Labour Force Statistics

Rétrospectivement, cet ensemble de réformes s'est révélé être une stratégie de division de l'opposition qui a porté ses fruits, même si c'est au prix d'un délai de dix ans. En comparaison, cependant, une approche s'appuyant exclusivement sur la majorité parlementaire ou tentant d'incorporer tous les travailleurs dans la coalition n'aurait jamais pu aboutir.

Stratégie 3 : exploiter les contraintes externes.

La dernière stratégie qui ressort des études de cas est celle qui consiste à exploiter des contraintes externes au pays, aux fins de limiter le pouvoir de blocage des *veto players*. Les stratégies vues ci-dessus visent à modifier les contours de la réforme pour modifier le ratio *gains d'efficacité sur effets redistributifs*. Dans certains cas, cependant, il n'est pas possible de modifier ces contours sans vider la réforme de son contenu. Si le gouvernement ne parvient pas à affronter les *veto players*, il lui faut alors les contourner. Pour ce faire, il peut être nécessaire de « se lier les mains » en délégrant certaines décisions à un autre niveau de pouvoir. Souvent, les pays délèguent ces décisions à un pouvoir externe au pays (Union Européenne, FMI, ...). Dans des pays fédéralisés, il est aussi possible de descendre vers des niveaux de pouvoir locaux. Etudions chaque possibilité tour à tour.

Les études de cas de Castanheira, Galasso et co-auteurs (2006, chp12) détaillent les différences entre la stratégie de réforme du secteur automobile suivie par la Tchéquie et par l'Ukraine. La Tchéquie s'est volontairement placée dans une position où elle n'avait aucun choix : beaucoup de décisions étaient du ressort de l'Union Européenne ou de firmes étrangères. En effet, en s'ancrant à l'Europe et en donnant des pouvoirs élargis à Volkswagen, le gouvernement s'interdisait tout interventionnisme et s'imposait une politique particulièrement austère dans la gestion de ce véritable emblème national qu'est Škoda. Le résultat, comme on le sait, est que Škoda possède maintenant les usines les plus productives du groupe Volkswagen et que sa production a substantiellement augmenté.

La situation de l'Ukraine avant les réformes était singulièrement proche de celle de la Tchéquie. La marque nationale d'automobiles y est AvtoZAZ, qui connaissait les mêmes difficultés que Škoda. La stratégie ukrainienne fut cependant destinée à éviter la confrontation avec les producteurs (employeurs comme employés), quitte à refuser l'offre faite par General Motors. Ceux-ci étaient prêts à investir dans l'usine mais au prix d'une réduction substantielle des effectifs, qui étaient totalement disproportionnés par rapport à la production. Le gouvernement ukrainien préféra l'offre de Daewoo, malgré ses difficultés financières et le début de la crise économique de 1998 en Corée. L'échec, très largement annoncé, de cette reprise fut dramatique. La production de voiture chuta de 156'000 unités en 1992 à 6'000 en 1999. On peut directement lier cet échec au fait que le gouvernement, en s'étant ménagé la liberté de choisir comment aborder ses réformes, s'était rendu incapable de formuler ou d'imposer des réformes valables.

Chez nous également, le succès de certaines politiques s'appuie sur de telles contraintes. La Belgique bénéficie largement du pacte de stabilité, de la réglementation sur l'aide aux entreprises, ou de la mise en concurrence de certains services anciennement « monopoles d'état ». Il est difficile d'imaginer, par exemple, que l'on aurait pu initier une réforme de *La Poste* sans de telles contraintes externes. En 2002, celle-ci faisait état d'un cash-flow net négatif de 213 millions d'euros et une perte comptable de 41 millions (Rapport annuel 2002, pp51-52). En 2006, le cash-flow net était positif (87,6 millions d'euros), ainsi que le bénéfice après impôts (96,1 millions – Rapport annuel 2006, pp 4 et 7). Les contraintes imposées par l'Union Européenne ont donc porté leurs fruits.

Stratégie 3bis : exploiter utilement le Fédéralisme belge

Le message qui se dégage de la stratégie précédente est qu'il est possible de réussir certaines réformes en reléguant certaines décisions hors du pays. Plus généralement, le niveau de pouvoir où se prennent les décisions influence le résultat : les acteurs sont différents et, par conséquent, le pouvoir de veto de différents groupes l'est aussi (par exemple, les clients et les employés de la poste belge avait une capacité de veto en Belgique, mais pas au niveau Européen).

Le problème associé à la stratégie des contraintes *externes* est qu'elle donne à la population l'impression que de telles réformes se font loin du citoyen. En Belgique, cependant, il est également possible de modifier le niveau de pouvoir en exploitant le fédéralisme de façon profitable pour tous. Il est possible de décentraliser ou de centraliser certaines compétences pour modifier le résultat, et par là faire réussir ou capoter une réforme. Un exemple frappant est celui de l'établissement de surfaces commerciales de plus de 400 m².

De 1975 à 2005, la création de telles surfaces était régie par la « Loi cadenas » qui, comme son surnom l'indique, était destinée à restreindre la création de telles surfaces. La situation a été modifiée par la dite « Loi Ikea » de 2005. L'élément-clef de la nouvelle loi est qu'il appartient maintenant aux communes d'accorder ou de refuser les permis de construction et d'exploitation. Auparavant, c'est au niveau national que se donnait le sésame du comité socio-économique. Ceci permettait à certaines communes importantes

de mettre leur veto à un projet. En effet, si un nouvel établissement dans une commune X risquait d'affecter l'emploi dans une commune Y, cette dernière pouvait faire pression sur le comité socio-économique pour bloquer les autorisations. A contrario, dans la nouvelle loi les avis du comité socio-économique ne sont plus qu'indicatifs. La commune X peut donc accorder le permis, malgré les craintes de la commune Y. Ceci a débloqué de nombreux dossiers.

De façon similaire, les taxes sur les donations entre vifs, de même que la radio-télé redevance, ont été révisées pour un mieux lorsque les compétences furent décentralisées. A l'inverse, le morcellement de certaines compétences empêche toute décision et par là toute réforme efficace. L'emblème d'une décentralisation à contresens est probablement celui des vols de et vers l'aéroport de Zaventem/Bruxelles national.

Certains argumenteront du fait que la loi Ikea risque de générer des catastrophes, ou que la radio-télé redevance était plus juste qu'une taxe régionale pesant sur chaque ménage. Mais sans même prendre position par rapport à ces changements, il est flagrant de voir que modifier le niveau de pouvoir concerné renverse d'une telle manière le pouvoir relatif de certains acteurs socio-économiques. Paradoxalement, pour réussir certaines réformes, le gouvernement peut donc avoir à se défaire de certaines compétences, même s'il faut s'en réapproprier certaines, lorsque les entités locales se révèlent incapables de réussir des réformes efficaces.

III. Conclusion : vers une typologie des méthodes de réforme

Reprendre telles quelles une réformes réussie ailleurs est rarement une stratégie efficace. Les processus démocratiques et les acteurs qui y prennent part diffèrent d'un pays et d'un secteur à l'autre. Par conséquent, la méthode et les solutions à apporter à un problème donné doivent varier d'un pays et d'un secteur à l'autre. La première constatation à faire est donc qu'il n'existe pas de recette miracle pour réussir ses réformes.

Tout en gardant cette limitation à l'esprit, on peut tenter de lier le succès de certains types de réformes à certains types de situations. Il ne s'agit-là que d'une tentative de synthèse des cas étudiés, et non d'établir une quelconque « loi » qui les lierait l'une à l'autre.

Nous avons vu que le pouvoir de négociation du gouvernement, entouré de la coalition formée autour de sa réforme, face aux *veto players* est le premier élément qui détermine l'approche à suivre. De façon assez évidente (du moins lorsque l'on voit les choses avec une distance suffisante), les gouvernements en position de faiblesse sont contraints d'adopter des stratégies différentes de celles choisies par des gouvernements en position de force.

Le deuxième élément qui émerge est que la stratégie adoptée est également différente si la réforme concerne avant tout un groupe spécifique de la population (par exemple un secteur ou une firme) ou s'il concerne l'électorat dans son ensemble (réformes des

pensions, du marché du travail,...).¹¹ Dans les réformes qui ont un impact « large », *i.e.* qui concernent tout l'électorat, la question principale est : quels sont les groupes de la population qui doivent nécessairement y gagner ? Si le gouvernement est fort, il se contentera de plaire à sa base électorale (« méthode Thatcher »). Si le gouvernement est faible, la réussite de la réforme passera nécessairement par le support additionnel d'autres groupes.

Dans les réformes « ciblées », le raisonnement est inverse : l'électorat ne se mobilisera que peu. Par contre, certains groupes peuvent marquer une opposition très active. Par exemple, une grève des éboueurs ou le blocage des routes par les routiers décourageront bien des gouvernements. Dans de tels cas, le gouvernement qui ne parvient pas à faire passer sa réforme va tenter soit de ne cibler qu'un sous-groupe (par exemple les camions au-delà d'un certain tonnage), soit de contourner l'opposition. Pour ce faire, il peut déplacer le problème vers un autre niveau de pouvoir : demander à une institution internationale d'édicter des règles auxquelles « on ne peut plus déroger », ou déléguer le problème au niveau local, ce qui revient également à s'enlever la capacité de répondre favorablement aux oppositions.

Tableau : typologie des stratégies et des circonstances

		Caractéristiques politiques	
		Gouvernement fort	Gouvernement faible
Impact économique de la réforme	Large	Groupe-clef: électorat <i>Stratégie 0:</i> Appui parlementaire	Groupe-clef: électorat <i>Stratégie 1:</i> Elargir support
	Ciblé	Groupes d'intérêts particuliers: <i>Stratégie 2:</i> Diviser l'opposition	Groupes d'intérêts particuliers: <i>Stratégies 2 et 3:</i> Diviser l'opposition + contraintes externes

Notons que cette typologie ne peut être utilisée pour justifier n'importe quelle tentative de réforme. Le processus démocratique doit permettre aux oppositions de s'exprimer et doit faire en sorte que les mauvaises réformes soient bloquées. En l'absence d'une opposition efficace, les gouvernements vont trop loin. Certaines des études de cas (non rapportées ici) montrent que, lorsque le gouvernement adopte une fuite en avant, ses réformes doivent ultérieurement être détricotées, ce qui impose un coût substantiel au pays. Cependant, nous avons également évoqué des cas où les oppositions n'étaient pas légitimes, dans le sens où la réussite de la réforme a permis d'améliorer la situation économique du pays. A ce titre, il faut noter qu'en Belgique la plupart des propositions de loi concernant un secteur atterrissent sur le bureau des représentants de ce secteur. Ceci se fait au state consultatif, avant même qu'elles soient débattues à la Chambre. Mais

¹¹ La distinction se fait ici sur le groupe visé à titre principal : les acteurs d'un secteur particulier ou l'ensemble de la population. Naturellement, toute réforme peut potentiellement affecter l'ensemble de l'électorat, ne serait-ce qu'à travers le budget de l'état.

on peut craindre que l'avis consultatif de ces secteurs revienne à pousser le consensus un peu trop loin envers certains, aux dépens de l'intérêt général.

Pour pouvoir innover et proposer des réformes qui permettront de relancer l'emploi, de corriger les distorsions fiscales, ou d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale, il sera nécessaire d'élargir la palette d'instruments utilisés. L'exemple danois montre que nous avons déjà à disposition la plupart des instruments nécessaires pour que le *consensus à la belge* puisse, aux même titre que les modèles danois ou anglo-saxon, faire référence.

Bibliographie :

Amable, Bruno (2005). *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris : Seuil, 384 pages

Boeri, Tito, Micael **Castanheira**, Riccardo **Faini** et Vincenzo **Galasso**. (2006). *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford: Oxford University Press.

Calmfors, Lars et John **Driffill** (1988). "Bargaining Structure, corporatism and macroeconomic performance", *Economic Policy* 6, pp14-61

Castanheira, Micael, Vincenzo **Galasso**, Stéphane **Carcillo**, Giuseppe **Nicoletti**, Enrico **Perotti** et Lydia **Tsyganok** (2006). "How to gain political support for reforms?", in **Boeri** et al. *Structural Reforms without Prejudices*, pp141-262.

Dewatripont, Mathias et Gérard **Roland** (1992). "Economic Reform under Political Constraints", *Review of Economic Studies* 59, pp595-620

Dewatripont, Mathias et Gérard **Roland** (1995). "The Design of Reform Packages under Uncertainty", *American Economic Review* 85, pp1207-1223.

Gérard, Marcel et Christian **Valenduc** (2007). "La politique fiscale sous contrainte", *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, 46(1), pp175-192

Nicoletti, Giuseppe (2006). "The political economy of product market reform", *Fondazione Rodolfo De Benedetti* occasional paper

Rodrik, Dani (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34(1), pp9-41

Spolaore, Enrico (2004). "Adjustments in Different Government Systems", *Economics and Politics*, 16(2), pp117-146.

Sturzenegger, Federico et Mariano **Tommasi** (1998) *The Political Economy of Reform*, MIT Press, 386 pages