

Réformes et Mondialisation : Exploiter la Diversité

Micael Castanheira¹

ECARES, ULB et FNRS.

I. Introduction

La devise de l'Union Européenne est "In varietate concordia": "Unie dans la diversité". Une diversité qui, à l'heure de la mondialisation, est un atout majeur même s'il est difficile à gérer. La mondialisation modifie profondément l'efficacité de nos systèmes de sécurité sociale ou de taxation, qui ont été développés durant l'après-guerre. Il est donc nécessaire de les adapter pour affronter la mondialisation de façon efficace. Cependant, les voies de la réforme ne sont pas toujours faciles à trouver. C'est dans l'optique de cette recherche de solution qu'il faut pouvoir exploiter la diversité des modèles existant en Europe. Pour l'exploiter au mieux, il est nécessaire de se plonger dans le détail des réformes qui ont été un succès dans certains pays. Certains de ces détails, qui sont en fait la clef de leur réussite, sont trop souvent négligés par ceux qui tentent d'en reprendre certains éléments. A l'étude, ils révèlent qu'une réponse suffisamment diversifiée sera nécessaire pour que leur succès puisse percoler à travers toute l'Europe.

En effet, il y a autant de valeur à maintenir une "éco-diversité" au sein de l'union Européenne, qu'il y a de la valeur à maintenir une "bio-diversité" suffisante à travers la planète. Les biologistes nous expliquent que la bio-diversité permet à la fois le maintien d'un équilibre dans l'écosystème, une évolution plus rapide, et qu'elle permet au monde vivant de mieux résister aux "agressions" constantes auxquelles il fait face. A l'heure où les biologistes réussissent enfin à faire accepter ce message, il peut être utile de réaliser combien l'éco-diversité européenne est également un atout majeur.

Prenons deux exemples géographiquement éloignés de nous. Durant plusieurs décennies, le modèle japonais était cité en exemple: dans ce pays, l'intégration profonde des mondes industriel, financier et politique permettait une extraordinaire efficacité. Le taux de chômage était parmi les plus faibles au monde, les travailleurs des grands groupes industriels étaient particulièrement bien protégés, le pays était un exportateur massif de biens et services (d'ailleurs souvent perçu comme une menace par l'Union Européenne et par les Etats-Unis), et il connaissait une croissance économique soutenue. Beaucoup de pays enviaient ce modèle économique supérieur. Cependant, en 1995, le Japon subit une série de chocs particulièrement dramatiques: un tremblement de terre majeur ainsi qu'une crise boursière accompagnée d'une crise immobilière, qui entraînèrent la faillite de 13 institutions financières et une crise généralisée du système bancaire (Schaede 1996). Tout l'édifice en a été affaibli et, plus de 20 ans plus tard, le Japon ne s'est pas encore entièrement remis. La dette publique a explosé, les déficits n'ont pas encore pu être comblés et la pression concurrentielle de la Chine accentue encore ces problèmes. Le Japon aura donc encore besoin de nombreuses années de reconstruction pour développer un nouveau modèle économique adapté au monde contemporain. En comparaison, une pandémie aussi aiguë n'aurait pu se produire en Europe, parce que les firmes se financent différemment entre pays, parce que nos systèmes de sécurité sociale sont différents, parce que le modèle Européen n'est pas un modèle unique.

La diversité ne peut cependant pas pour autant servir d'excuse pour maintenir en place tous les travers de nos économies. Dans chaque pays, il se trouvera des défenseurs du modèle existant, quelles que soient ses faiblesses. Un deuxième exemple, qui nous vient de ce que l'on doit malheureusement appeler l'actualité, peut nous servir de miroir à ce propos -il est plus facile de

¹ Je tiens à remercier Anne Weyemberg et Laurent Bouton pour leurs commentaires.

chercher les défauts chez les autres. Le 16 avril 2007, sur le campus de Virginia Tech aux Etats-Unis, 32 étudiants et professeurs furent tués par un déséquilibré équipé de plusieurs armes automatiques. Il s'agit-là du pire massacre qui ait été perpétré dans un établissement éducatif aux Etats-Unis. Comment réagir face à une telle crise? Au lendemain du massacre, une solution "évidente" circulait en Europe: il suffirait de réduire le nombre d'armes en circulation aux Etats-Unis. Le jour suivant, pourtant, une solution assez surprenante, voire choquante, circulait de l'autre côté de l'Atlantique: certains proposaient d'armer tous les professeurs et les étudiants pour qu'ils puissent se défendre et empêcher le prochain déséquilibré de perpétrer un autre massacre. Vu d'Europe, tant le drame lui-même que la solution proposée apparaissent comme pathologiques.

Pourtant, ils sont aussi un miroir de ce qui peut se produire chez nous: quelle que soit la situation existante, même si elle peut paraître absurde vue de loin, il y aura toujours des groupes puissants prêts à la défendre bec et ongles. En l'absence de modèles différents dans les pays adjacents, une tendance naturelle est d'avancer avec des œillères et d'oublier que la meilleure solution peut être de remettre en cause le statu quo.

Ces deux exemples illustrent ce que la littérature a appelé le "biais du statu quo". Isolons deux forces expliquant ce biais et pourquoi la diversité peut l'atténuer. D'une part: toute réforme engendre quelque incertitude. De nombreux groupes qui se sont adaptés au système en place ont donc une tendance naturelle à préférer des réformes marginales, qui n'apportent que de légères modifications au système existant, plutôt que d'accepter des réformes plus substantielles, perçues comme plus risquées. À ce titre, la diversité est un moyen naturel de réduire l'incertitude. Elle revient à avoir des laboratoires d'expérimentation locaux, qui offrent des tests « grandeur nature » de nombreuses réformes différentes. D'autre part, quel que soit le statu quo, il crée ses propres groupes d'intérêt qui développeront une symbiose avec le système en place. Si l'on compare l'Europe et les Etats-Unis, il n'y a chez nous aucun équivalent à la "National Rifle Association" qui est devenu un lobby des armes extrêmement puissant aux Etats-Unis. A contrario, il existe dans les différents pays européens des groupes d'intérêt de poids et de forme diverses. À cet égard, la diversité européenne peut et doit servir à mieux jauger les informations fournies par chacun de ces groupes lorsqu'ils défendent leur propre existence au niveau local.

Ceci montre que l'objectif de l'Europe ne peut donc être ni de créer un modèle économique unique (il serait trop peu diversifié), ni de favoriser une "diversité autoportée" qui ne trouverait de justification que dans des groupes minoritaires qui en tireraient profit aux dépens du reste de l'économie. Le vrai défi est de cultiver la diversité tout en contraignant chaque pays à corriger ses travers. Pour cela, l'Europe doit exploiter la diversité sous la forme de miroir. Un miroir qui sert à chacun de réflexion par rapport aux forces et faiblesses de chaque système. Une réflexion qui force chaque gouvernement à formuler des objectifs et à produire des résultats. Ceci est exactement l'idée qui a motivé la "stratégie de Lisbonne", même si sa mise en place laisse à désirer: beaucoup de ses objectifs resteront en fait à l'état de vœux pieux.

L'une des raisons de cet échec est que, trop souvent, les gouvernements ont l'impression qu'ils font face à un choix binaire: soit on reprend une solution qui a fonctionné ailleurs, et on la propose "telle quelle" aux citoyens, soit on la rejette. Cette approche est vouée à l'échec: il est indispensable de voir quelle a été la source de chaque solution. Quels étaient les acteurs derrière cette solution? Quelle était la méthode de réforme qui y a mené? Une solution qui a fonctionné pour l'Angleterre sous la force brute des réformes de Mme Thatcher ne pourra pas être transposée au Danemark, ne serait-ce que parce que le système politique est trop différent. De même, les réformes mises en place au Danemark grâce à une tradition de compromis entre des syndicats et des employeurs très représentatifs de l'ensemble de la société ne passeront probablement pas telles quelles en France.

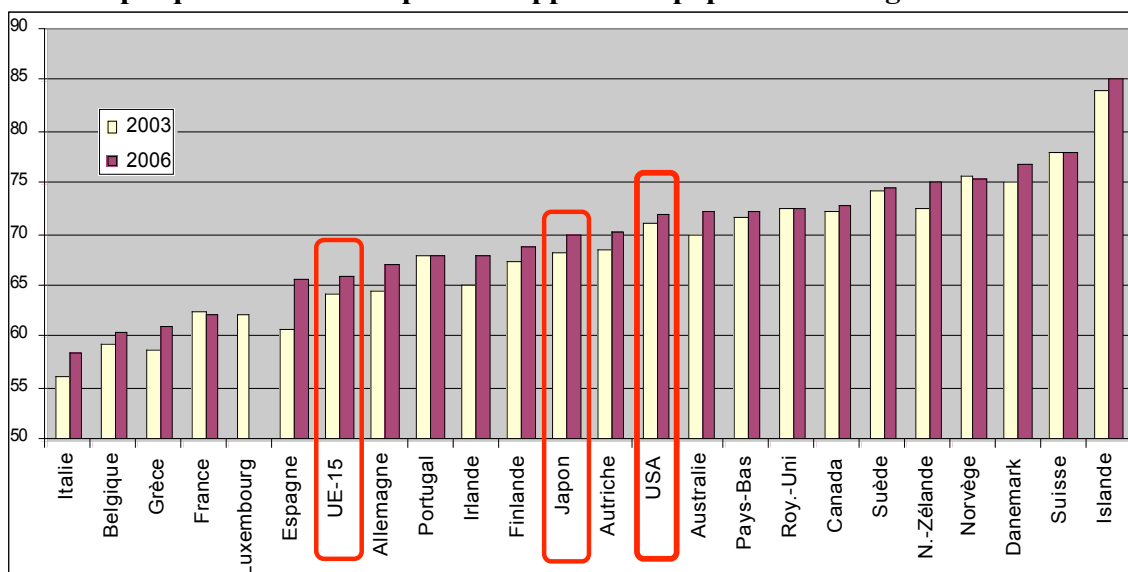
Une analyse plus profonde des méthodes de réforme, ainsi que des sources des solutions retenues est donc nécessaire. Ce bref essai reprend l'approche d'un projet de recherche qui est un premier pas dans cette direction.

II. Un panorama de la diversité Européenne

Avant de nous lancer dans l'analyse de ces réformes, il est utile de débiter par un très bref aperçu des performances économiques de différents pays de l'OCDE. Cet aperçu met en évidence des performances économiques très différentes en termes de taux d'emploi et en termes de taux de pauvreté. Cette variété nous permettra d'identifier des modèles économiques avec des performances supérieures et d'évaluer les arbitrages auxquels font face les pays avec des performances moindres.

Si l'on se limite à la comparaison entre les "grands modèles" économiques, c'est-à-dire les Etats-Unis, le Japon et l'Europe, on aura tendance à conclure que le podium suivra cet ordre: les USA produisent le plus d'emplois, et l'Europe en produit le moins. En désagrégant les données européennes, on voit cependant apparaître l'effet de la diversité mise en avant dans l'introduction: au sein de l'Union Européenne, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont des taux d'emploi supérieurs aux Etats-Unis. En Europe mais hors de l'Union Européenne proprement dite, l'Islande, la Suisse et la Norvège ont également des taux d'emploi très élevés.

Graphique 1. Taux d'emploi en rapport à la population en âge de travailler



Source: OCDE (2007). "Perspectives de l'Emploi de l'OCDE 2007: Annexe Statistique".

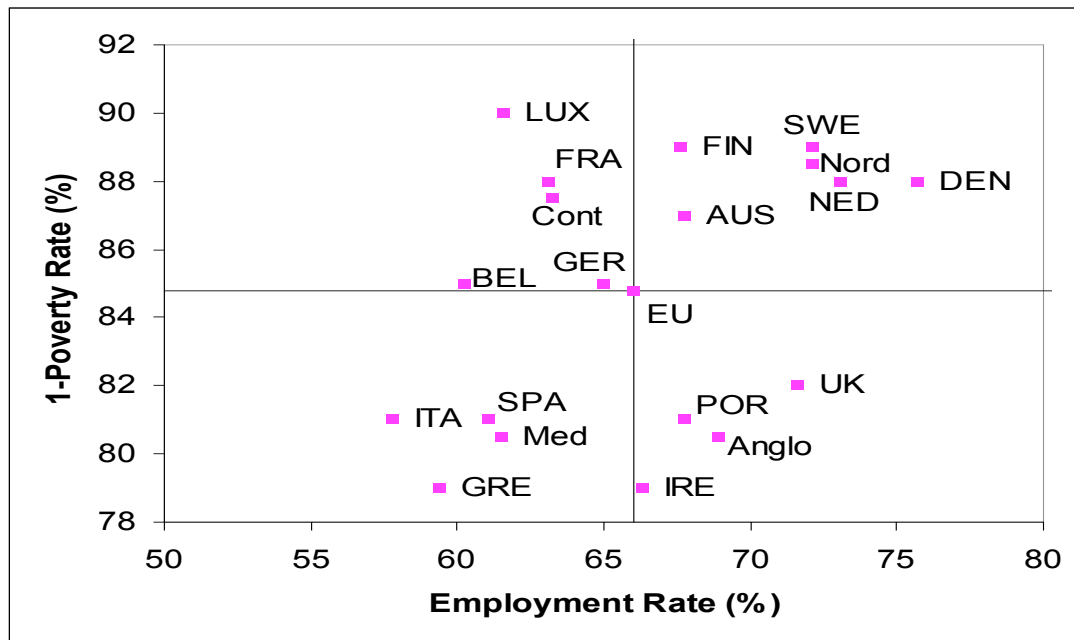
A l'opposé, on retrouve également beaucoup de pays européens avec des taux d'emploi particulièrement faibles: l'Italie, la Belgique et la Grèce présentent des performances inférieures.²

Un vieux préjugé veut que l'arbitrage doive se faire entre "équité" et "efficacité". On argumentera alors que les taux d'emploi élevés des premiers pays doivent nécessairement masquer un manque d'équité interpersonnelle. Cet argument pourrait en effet être utilisé lorsque l'on oppose le "modèle anglo-saxon" au "modèle européen" mais il ne résiste pas à une analyse plus fine.

² Le taux d'emploi ne reflète que très mal l'économie du Luxembourg, qui génère le PIB par habitant le plus élevé d'Europe.

Au sein de l'Union Européenne, on voit apparaître plusieurs modèles socio-économiques, mis en avant par le Rapport Sapir (2003, 2004) et par Amable (2003). Le modèle dit "méditerranéen" est caractérisé par un taux d'emploi faible ET un taux de pauvreté élevé (en bas à gauche sur le Graphique 2). A l'opposé, le modèle dit "nordique" ou "social démocrate" génère un taux d'emploi élevé ET un taux de pauvreté faible (en haut à droite sur le Graphique 2). L'arbitrage entre efficacité et équité n'existe donc qu'entre le modèle "continental européen" (en haut à gauche) et le modèle "Anglo-Saxon" (en bas à droite).

Graphique 2. Lien entre le taux de pauvreté et le taux d'emploi



Source: A. Sapir (2006). "The Political Economy of European Integration", Cours IEE.

Les réformes économiques ne doivent donc pas nécessairement augmenter les inégalités pour pouvoir améliorer l'efficacité économique. Au contraire, l'objectif des réformes doit être d'améliorer à la fois l'efficacité économique et l'équité interpersonnelle. À la lumière du Graphique 2, il n'est pas surprenant que le modèle danois soit souvent cité en exemple dans l'Union Européenne, puisqu'il possède à la fois le taux d'emploi le plus élevé au sein de l'UE et un taux de pauvreté très faible. Cependant, le Graphique 1 nous a aussi montré que le continent européen a en fait produit plusieurs modèles économiques à succès, qui ont pu générer un taux d'emploi élevé sans augmenter la pauvreté. Chaque gouvernement a donc encore une réelle latitude pour orienter ses réformes.

III. Vers une typologie des méthodes de réformes

Reste alors une question essentielle : pourquoi les pays avec une performance moindre n'ont-ils pas déjà entamé les réformes utiles ? Une approche simpliste nous pousserait à dire que de telles réformes n'existent pas : si elles existaient, elles seraient une telle panacée que personne ne pourrait les refuser. La réalité est en fait plus complexe : même les réformes qui allient un gain d'efficacité à un gain d'équité se heurteront à des oppositions et des blocages féroces. Toute réforme engendre en effet des coûts économiques pour certains groupes. L'objectif de cette section est double : tout d'abord, nous allons voir qu'il existe en Europe des approches très différentes pour faire face à ces oppositions. L'approche utilisée dans chaque pays explique en fait en grande partie la solution, c'est-à-dire la réforme économique retenue. Nous allons également voir que l'existence d'une certaine diversité en Europe n'est pas suffisante à elle seule pour permettre à chaque gouvernement de reprendre les idées intéressantes qui ont été développées

ailleurs. La complexité du processus de réformes fait qu'une erreur d'appréciation mène facilement à l'échec : trop souvent, des gouvernements européens ont tenté de reprendre des idées qui furent un succès à l'étranger, tout en rencontrant l'échec à domicile. L'argument que nous retiendrons ici est donc qu'il est important d'analyser en détail l'économie politique de chaque réforme pour comprendre comment on peut la transposer à domicile. Une telle analyse requiert un échange d'information approfondi et une approche globale de chaque réforme : tant son contenu que l'approche initiale du gouvernement et la méthode de négociation utilisée sont importants. Dans la conclusion, nous argumenterons qu'un tel échange d'information impose en fait une approche suffisamment centralisée.

III.1. Quelques exemples de réformes, réussies et ratées ³

Le type et les méthodes de réformes suivent des modes évidentes. Durant les années 1980, le ton était donné par la première ministre anglaise, Margareth 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 parce que opposées à la volonté populaire, ou du moins présentées comme telles. De ce fait, la privatisation des pensions a été conçue de façon à privilégier les classes sociales 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, voyaient leurs pensions se réduire.

Le support populaire en faveur de cette réforme des pensions a été alimenté par 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, qui mobilisait des sommes énormes, a permis de créer un courant d'aspiration pour ces fonds de pensions. 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 elles ont aussi 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 1983, 42.3% en 1987, et 41.9% en 1992).⁴ De plus, par un effet « boule de neige », chaque réforme appelait à plus de réformes et justifiait une fuite en avant

³ Ces exemples sont détaillés dans la deuxième partie de Boeri et co-auteurs (2006).

⁴ 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.

vers une privatisation accrue de l'économie. Il n'en fallait pas plus pour initier un processus d'imitation dans d'autres pays.

Cependant, comme expliqué dans l'introduction, beaucoup de tentatives d'imitations ont failli à percevoir la combinaison d'éléments sous-jacents qui ont permis à la "méthode Thatcher" de fonctionner. Le copier-coller était donc voué à l'échec.

En 1994, par exemple, 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 ».

Comme en Angleterre, le gouvernement possédait une majorité confortable et la fragilité du système de pension italien était reconnue, entre autres par des institutions internationales telles que le FMI et l'OCDE. De plus, le gouvernement précédent avait déjà réalisé une partie des réformes du système de retraites, ce qui offrait une reconnaissance du problème par l'opposition. Fort de sa majorité et du désir de rupture de la population, Mr Berlusconi s'est donc refusé à négocier la réforme avec les syndicats ou avec l'opposition.

Les réformes proposées 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.

D'un point de vue purement économique, l'ambition du gouvernement n'était pas injustifiable : la réforme visait à améliorer rapidement la situation de la sécurité sociale italienne et à répartir le coût de la réforme sur toutes les générations en vie. Ce dernier élément pouvait donc même être vu comme un partage équitable des coûts 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. Premièrement, il ne faut pas ignorer que ces électeurs âgés sont aussi la clef de voûte des syndicats.⁵ Deuxièmement, le gouvernement Berlusconi était formé par une coalition de différents partis, donc la Lega Nord (Ligue du nord) qui n'est présente qu'au nord de l'Italie. Or, la part des prépensionnés est particulièrement élevée dans le nord de l'Italie.

Ceci explique pourquoi le gouvernement Berlusconi échoua à former une coalition suffisante pour faire voter sa réforme. 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 la voter. Il était alors trop tard pour réaliser qu'un gouvernement italien ne pouvait pas reprendre telle quelle la méthode qui avait fonctionné en Angleterre : il ne suffisait donc pas d'avoir une majorité au parlement pour réussir. Il fallait aussi avoir un support suffisant dans des régions 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 le 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

⁵ Voir aussi l'étude de D'Amato et Galasso (2002)

l'opposition trop féroce des étudiants et des syndicats.⁶ Dans les deux cas, le fait de posséder une majorité au parlement s'est révélé insuffisant. 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.

III.2. 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.⁷ Cette approche permet de comprendre pourquoi certains pays tels que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni sont parvenus 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 commun, d'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. Les systèmes de sécurité sociale qui parviennent à protéger efficacement les différents groupes de la population vont donc faciliter certaines réformes. Un bon « filet de sécurité » sociale 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 doit d'être adaptée pour comprendre comment on peut exploiter utilement les réformes développées dans un autre pays.

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. Leurs 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 "économiquement efficace" que la

⁶ 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.

⁷ Voyez également le livre de Sturzenegger et Tommasi (1998), qui reprend les analyses les plus marquantes sur les réformes.

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: avant même de proposer une réforme, le gouvernement devra anticiper les sources possibles d'opposition, 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.

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 (2003). 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 1999.⁸

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 comme en Angleterre, 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

⁸ 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).

à trouver du travail, ils ne menaient pas une recherche d'emploi suffisamment intense. 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.

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 de réforme était soutenue par tous, devant l'évidence qu'il valait mieux prévenir que guérir. 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 qu'en juillet 2007, le taux de chômage danois était de 3,2%. 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.⁹

A l'heure où de nombreux pays veulent s'inspirer des réformes danoises, il faut donc rappeler l'importance de la *méthode* danoise sous-jacente à ces réformes; il ne suffit pas de ne retenir que les solutions adoptées. Cette méthode, basée sur la concertation sociale, requiert une forte tradition de compromis et de concertation sociale ainsi que des partenaires sociaux à large représentation sociale. Certains pays pourront donc reprendre cette méthode plus facilement que d'autres. Par exemple, un pays comme la Belgique aura plus de chances de pouvoir reprendre la méthode à son compte qu'un pays comme la France, qui a une représentation syndicale plus morcelée et une tradition de compromis moins établie.

A l'inverse, l'handicap de la Belgique sera son système de financement de la sécurité sociale, qui est uniquement axé sur le travail. En effet, la réforme danoise s'est explicitement appuyée sur un financement plus large, qui pouvait combler d'éventuels déficits transitoires, occasionnés par la réforme (voir Gérard et Valenduc 2007 pour une analyse détaillée des réformes possibles de la fiscalité belge).

Comme nous allons le voir, l'exemple de l'Italie confirme l'importance de bien choisir sa méthode de réforme. Cependant, il 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 la réforme des pensions évoquée plus haut. La clef de la réussite fut l'approche consensuelle de la réforme adoptée par le premier

⁹ 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.

ministre Dini. Le pouvoir de veto des syndicats et d'autres groupes de pression 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 grande partie de la population peut donc s'avérer coûteuse ou inappropriée dans certaines situations, 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 a introduit une franchise de 50 centimes d'euro sur chaque emballage de médicaments. Une telle franchise vise à réduire le déficit de la sécurité sociale. Mais les firmes pharmaceutiques et les malades, qui tirent profit de la situation actuelle, ont intérêt à faire à renverser cet élément de la réforme, et à faire peser les coûts sur d'autres groupes.

De telles confluences d'intérêts peuvent, dans de nombreux cas, être un obstacle majeur à la réforme. Une stratégie plus adaptée à ce type de situation est de diviser l'opposition et de concentrer les coûts de la réforme sur une petite partie du groupe. Cependant, ceci implique généralement une introduction graduelle des mesures de réforme (Dewatripont et Roland 1992).

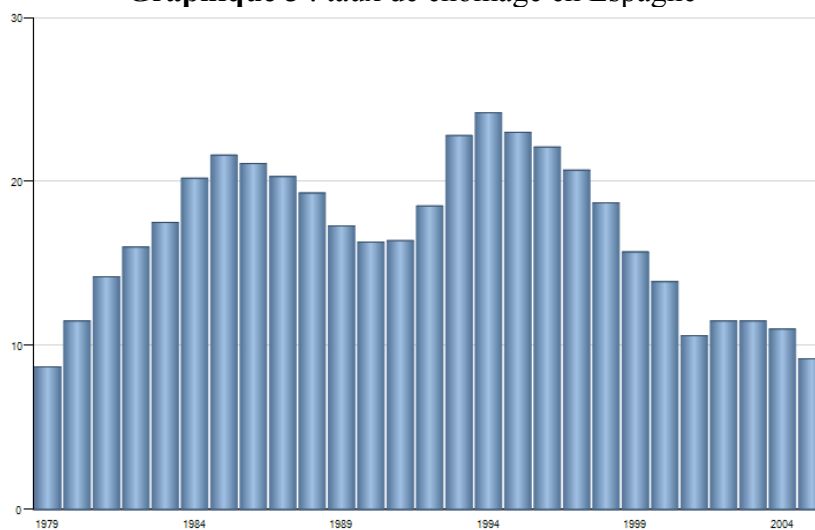
Le principe est donc de modifier les contours de la réforme pour qu'elle ne lèse pas certains des groupes au sein de la confluence d'intérêts, tout en maintenant ceux qui pèsent sur l'autre groupe. En parallèle, le succès d'une telle réforme requiert que le groupe qui sera maintenant favorable à la réforme soit politiquement au moins aussi puissant que le groupe qui s'y opposera. De cette manière, le gouvernement 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 réussissent plus facilement quand les ventes de ce secteur se font majoritairement auprès de l'industrie. En effet, l'industrie étant bien organisée politiquement, elle peut peser d'un poids important en faveur des réformes qui rendent plus concurrentiels les marchés en amont. A l'inverse, les réformes qui doivent bénéficier aux ménages 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. Deux tiers des emplois étaient régis par des contrats à durée indéterminée, dont les termes étaient très (trop) favorables aux travailleurs. Cependant, une large partie des employés étaient syndiqués. Il était donc impossible pour le gouvernement espagnol d'imposer une réforme de ces contrats, même si elle s'avérait très favorable à la création d'emplois. En accord avec les syndicats, il fut donc décidé de concentrer les réformes sur un sous-groupe, celui des emplois à durée déterminée. 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, elle était 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 3 : 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'une réforme graduelle étalée sur 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* mis en évidence par Rodrik (1996). 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 déléguant 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 à Volkswagen des pouvoirs élargis sur Škoda, le gouvernement s'interdisait toute interventionnisme et s'imposait une politique particulièrement austère dans la gestion de ce véritable emblème national. 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 (ceux-ci étaient devenus totalement disproportionnés par rapport à la production). Le gouvernement ukrainien préféra l'offre de Daewoo, malgré ses difficultés financières et la crise

économique de 1998 en Asie. 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 dans les faits rendu incapable de formuler ou d'imposer des réformes valables.

Stratégie 3bis : exploiter utilement la décentralisation

Le message qui se dégage de cette stratégie 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.

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. Dans des pays fédéraux, cependant, il est également possible de modifier le niveau de pouvoir en décentralisant ou en recentralisant certaines décisions. Un exemple frappant est celui de l'établissement de surfaces commerciales de plus de 400 m² en Belgique.

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 qu'était accordé ce sésame: la décision appartenait au *comité socio-économique*. Ceci permettait à certaines communes importantes de mettre leur veto à tout projet qui pourrait gêner les commerçants de son centre-ville. 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 ou les plaintes de la commune Y. Ceci a débloqué de très nombreux dossiers dès la première année.

Certains argumentent du fait que la "loi Ikea" risque de générer des catastrophes, parce qu'elle ne permet plus de prendre en compte les externalités sociales de certains projets. Cependant, sans même prendre position par rapport à ces arguments, il est flagrant de voir combien une modification du niveau de pouvoir concerné peut purement et simplement renverser 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 à leur tour incapables de réussir des réformes efficaces.

IV. Conclusions

Nous avons vu que l'Europe possède un atout majeur : sa diversité. Cette diversité offre un laboratoire d'expérimentation naturelle unique. Chaque pays possède son système propre. Ces systèmes ont réagi très différemment à une série de chocs auxquels l'Europe a été confrontée : les chocs pétroliers, l'intégration croissante des économies mondiales et leur transformation d'une économie de production industrielle vers une économie de la connaissance. Chaque pays a réagi différemment à ces chocs. Sous le gouvernement Thatcher, le Royaume-Uni a entamé un train de réformes destinées à augmenter la part du secteur privé dans l'économie. Le Danemark a combiné des réformes visant à augmenter la flexibilité du marché du travail tout en renforçant la protection des travailleurs. L'Espagne a progressivement réformé la législation de ses contrats de travail. Tous trois sont parvenus à réduire sensiblement leur taux de chômage et à augmenter les taux d'emploi.

D'autres pays ne sont pas encore parvenus à s'adapter suffisamment à la nouvelle donne économique. Ces pays souffrent d'un taux d'emploi trop faible, qui nourrit l'inégalité économique. Le défi auquel ils font face est donc d'augmenter l'efficacité de leurs économies tout en luttant contre cette inégalité. Ne leur suffit-il pas de reprendre les « recettes » qui ont été développées dans les autres pays ? Nous avons présenté quelques tentatives allant dans cette direction mais qui se sont soldées par un échec. La raison est que chaque réforme a été développée dans un cadre et un contexte bien précis. Les solutions développées dans ces pays répondaient aux exigences de groupes socio-économiques précis et s'inscrivaient dans un processus de négociation spécifique.

Reprendre le succès des réformes développées dans d'autres pays n'est donc pas un processus aisé. Laisser chaque pays livré à lui-même n'est pas suffisant : ce processus nécessite le partage d'un nombre d'informations très élevé et des échanges pointus. Faut-il en conclure que la diversité européenne n'est en fait qu'un handicap ?

La réponse à cette question est négative. La diversité est un atout même s'il impose un outil de gestion spécifique. Le « Rapport Sapir » a mis en évidence des besoins communs à nos pays : entre autres, relancer l'emploi, augmenter la productivité et améliorer la gestion de la connaissance et de l'innovation. Bien gérés, ces objectifs entraîneront également une réduction de la pauvreté. Les solutions pour atteindre ces objectifs ne sont cependant pas encore suffisamment connues. Pour maîtriser efficacement le processus de réformes, il faut donc encore développer une plate-forme d'échange efficace qui permettra de centraliser toutes les informations afférentes à chaque réforme et aux difficultés auxquelles font face chaque pays. Cette plate-forme ne peut pas s'appuyer exclusivement sur des échanges intergouvernementaux : de tels échanges induisent soit un retour « naturel » à un certain type de nationalisme, où chaque gouvernement tente de montrer la supériorité de son modèle économique, soit une tendance à se trouver des excuses qui justifieront qu'il n'est pas possible de reprendre les solutions développées à l'étranger.

Dans un cadre différent, le « Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat » (GIEC) a cependant montré qu'il est possible de créer de telles plates-formes d'échange où, pas-à-pas, l'on décortique une problématique (pourtant très compliquée) pour finalement pouvoir émettre des recommandations indiscutables, qui s'imposent alors à chaque gouvernement. Chaque pays reste libre de choisir quelles recommandations il compte reprendre à son actif et comment celles-ci seront mises en pratiques. Il reste que le GIEC a permis à la Commission Européenne de définir des objectifs chiffrés à atteindre, ce qui permettra d'évaluer de façon objective les performances de chaque pays.

Au moment où l'Europe peut sembler être quelque peu affaiblie, à l'heure où elle semble chercher son modèle économique, on peut donc être résolument optimiste. Cela fait plusieurs années déjà que l'Union Européenne a anticipé la crise et a entamé le processus de Lisbonne qui reconnaît le besoin d'abandonner une approche trop uniformisatrice du modèle européen. Il appartient bien à chaque pays d'apporter ses solutions propres ; le modèle européen est bien celui de l'union dans la diversité. La cultiver efficacement requiert cependant de développer des outils novateurs qui y seront adaptés.

Bibliographie.

- Amable**, Bruno (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- 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", *Reflète 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
- Philippe **Aghion**, Giuseppe **Bertola**, Martin **Hellwig**, Jean **Pisani-Ferry**, Dariusz **Rosati**, André **Sapir**, José **Viñals** (2004). *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik**, Dani (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34(1), pp9-41
- Sapir**, André, Philippe **Aghion**, Giuseppe **Bertola**, Martin **Hellwig**, Jean **Pisani-Ferry**, Dariusz **Rosati**, José **Viñals** et Helen **Wallace** (2003). *An Agenda For A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission
- Schaede**, Ulrike (1996). "The 1995 Financial Crisis in Japan", BRIE Working Paper 85.
- 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