

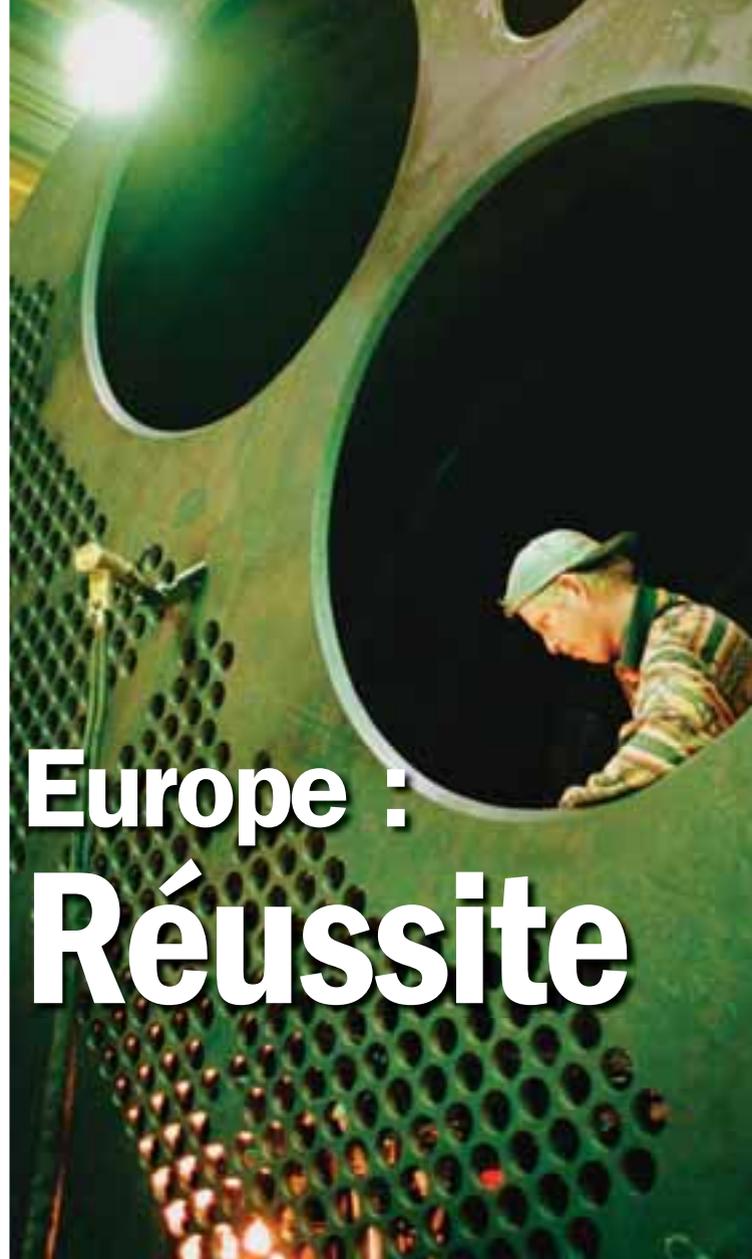
Réformes en Europe : Exemples de Réussite

Les pays qui ont réussi la réforme du marché du travail peuvent donner des leçons précieuses aux autres membres de l'UE

Anthony Annett

UN NUAGE assombrit l'avenir de l'Europe continentale. Ses modèles économiques et sociaux, qui traduisent une tendance à l'égalitarisme et à la solidarité, sont soumis à une pression croissante. Malgré quelques réformes et certains progrès, le chômage demeure obstinément élevé et le revenu par habitant reste bloqué à trois quarts environ de celui des États-Unis depuis le milieu des années 70. Plus récemment, la productivité a aussi subi un ralentissement prolongé, du fait que les pays ont des difficultés pour s'adapter à la dynamique du changement technique et de la mondialisation. Il en résulte une panne de la croissance et des perspectives de reprise limitées étant donné la menace que fait peser le vieillissement de la population. Dans le débat en cours, beaucoup s'en prennent à l'État providence européen, en soutenant que le niveau élevé des impôts et des transferts nuit à l'emploi, tandis que les rigidités sous-jacentes empêchent une allocation efficiente des ressources. Personne ne nie la nécessité des réformes, mais il n'y a pas de consensus sur les mesures à prendre.

Comment ces pays doivent-ils aborder la réforme? Pour devenir plus efficaces et plus prospères, devront-ils renoncer au confort de leurs modèles sociaux? Pour répondre à ces questions, le FMI



Travailleur du bâtiment au Danemark.

a analysé les stratégies de réforme menées par quatre pays — le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume Uni — qui ont tous réussi à réduire le chômage et à stimuler la croissance de la production pendant les deux dernières décennies, malgré des conditions économiques extrêmement différentes. Bien qu'ils soient partis de niveaux divers et qu'ils aient à bien des égards suivi des chemins différents, ils ont en commun d'avoir tous adopté des combinaisons gagnantes d'ajustement budgétaire et de réforme des marchés du travail et des produits.

Crise et réforme

Au début des années 80, ces pays ont connu de graves crises macroéconomiques en raison d'erreurs persistantes de politique et d'un ralentissement mondial. Les symptômes en étaient une baisse du PIB réel, une inflation rapide, une montée du chômage (qui a dépassé 16 % en Irlande), une diminution de la compétitivité internationale et un gonflement des dépenses sociales. La hausse des salaires est devenue incontrôlable dans certains pays : la part des salaires dans le PIB des Pays-Bas a atteint 95 %, et les syndicats militants du Royaume-Uni ont obtenu de fortes hausses salariales malgré la faible croissance de la productivité du travail.



Comme on pouvait s'y attendre, les finances publiques se sont aussi dégradées, avec l'apparition d'importants déficits budgétaires au Danemark (8,5 % du PIB), en Irlande (13 %) et aux Pays-Bas (6 %).

Les autorités ont réagi en combinant des réformes du marché du travail, du marché des produits et de la politique budgétaire qui se complétaient et se renforçaient mutuellement, et tous les pays, sauf le Danemark, ont préparé le terrain à une réduction à long terme du rôle économique de l'État (voir le tableau).

La réforme du marché du travail. L'élément essentiel des réformes était la volonté de modérer les salaires et d'accroître l'emploi. Si l'on prend comme base un modèle dans lequel les salaires sont négociés par les syndicats et les employeurs, on peut interpréter la modération salariale comme un changement structurel de l'attitude des syndicats dans la négociation. Ce changement peut être dû à plusieurs facteurs : évolution de l'attitude des syndicats et des travailleurs; importance plus grande donnée au nombre d'emplois qu'au montant de la paie; diminution de la fiscalité du travail, qui permet aux travailleurs d'accepter des salaires bruts moins élevés pour le même salaire net; réforme des indemnités de chômage; réduction du nombre de fonctionnaires ou de leurs traitements, puisqu'on peut préférer travailler dans le public que dans le privé.

Aux Pays-Bas et en Irlande, la modération salariale a été appuyée par des accords coordonnés entre l'État, les employeurs et les syndicats. Le programme du Royaume-Uni était centré sur une réduction graduelle du pouvoir des syndicats pendant les années 80, et le Danemark a lui aussi adopté une attitude de confrontation. Certains ont prétendu qu'une politique de coopération n'aurait pas réussi au Royaume-Uni parce que ses syndicats

étaient trop décentralisés. Pourtant, on aurait pu en dire autant de l'Irlande. Il se peut que la taille du Royaume-Uni, qui implique une forte polarisation idéologique, ait joué un plus grand rôle pour empêcher l'apparition d'une démarche consensuelle.

Pour accroître l'offre de main-d'œuvre, les pays étudiés ont aussi entrepris diverses réformes institutionnelles. Malgré des situations de départ et des préférences très différentes, ils ont réduit quelque peu la fiscalité du travail, contre la tendance de l'époque en Europe. En Irlande et aux Pays-Bas, cette mesure, élément essentiel des accords coordonnés, visait à compenser la modération salariale. À des degrés divers, ces pays ont aussi réformé leur politique sociale, en réduisant le montant ou la durée des prestations et en imposant des critères d'admissibilité plus stricts (surtout le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). Certains ont intensifié le recours

à une politique active du marché du travail — emplois subventionnés, formation en fonction des besoins et mesures pour faciliter le travail des handicapés et des jeunes — et certains ont réduit la protection de l'emploi. Pourtant, ces pays (en particulier l'Irlande et le Royaume-Uni) avaient un marché du travail relativement libre (surtout par rapport aux normes européennes) et ne recouraient guère à la législation pour protéger l'emploi.

La réforme du marché des produits. Un autre élément essentiel de la réforme, adopté par les quatre pays, consistait à mettre en place une réglementation moins stricte du marché des produits que celle qui était appliquée en moyenne dans l'Union européenne (UE) — démarche dont on a montré qu'elle stimule la libéralisation du marché du travail en libérant la concurrence et en facilitant l'établissement de nouvelles sociétés. Selon les indices de l'OCDE, tous ces pays figurent parmi les plus déréglementés d'Europe malgré des préférences diverses en ce qui concerne le rôle de l'État dans les autres domaines.

La réforme de la politique budgétaire. Parallèlement aux modifications apportées à l'offre de main-d'œuvre, les quatre pays ont accompli d'importants ajustements budgétaires. Le redressement budgétaire a été particulièrement impressionnant au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas (graphique 1). Les épisodes d'ajustement budgétaire qui ont le mieux réussi portaient généralement sur les dépenses. En Irlande, où le programme de stabilisation comportait un blocage de la masse salariale du secteur public, l'emploi dans ce domaine a diminué de plus de 10 % en deux ans. Les Pays-Bas ont contenu la masse salariale de l'État en limitant les salaires et l'emploi, en réduisant les prestations sociales et en gelant le salaire nominal minimum. Au Danemark et au Royaume-Uni, les ajustements apportés au milieu des années 80 étaient axés sur les dépenses, avec une baisse des transferts de l'État dans les deux pays et des salaires du secteur public dans le second. Si l'on se place dans une perspective à plus long terme, on voit que trois de ces pays (Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont réduit notablement leur ratio dépenses/recettes pendant deux décennies, ce qui allait contre la tendance de l'UE à l'époque. Au Danemark, la politique initiale de réduction des dépenses avait été abandonnée jusqu'à ce qu'une seconde phase d'ajustement soit mise en œuvre au milieu des années 90.

Une autre leçon à retenir est qu'il est difficile de fonder l'assainissement budgétaire sur une augmentation de la fiscalité du

Un dosage de réformes

Resserrement budgétaire accompagné de mesures pour stimuler l'offre de travail.

	Danemark	Irlande	Pays-Bas	Royaume-Uni
Obtention d'un accord consensuel avec les syndicats		xx	xx	
Réduction du pouvoir des syndicats				xx
Réduction des coins fiscaux sur le travail	x	xx	xx	xx
Diminution des indemnités de chômage		x	x	xx
Réduction de la durée des prestations	xx		xx	
Durcissement des critères d'admissibilité	xx		xx	xx
Extension des politiques actives de l'emploi	xx		xx	
Assouplissement de la législation protégeant les emplois permanents	0	0		0
Assouplissement de la législation protégeant les emplois temporaires	xx	0	xx	0
Assouplissement de la législation sur le marché des produits	xx	x	xx	xx
Mise en œuvre de l'ajustement budgétaire	xx	xx	xx	xx
Réduction du rôle de l'État		xx	xx	x
Diminution des emplois publics		xx	x	xx

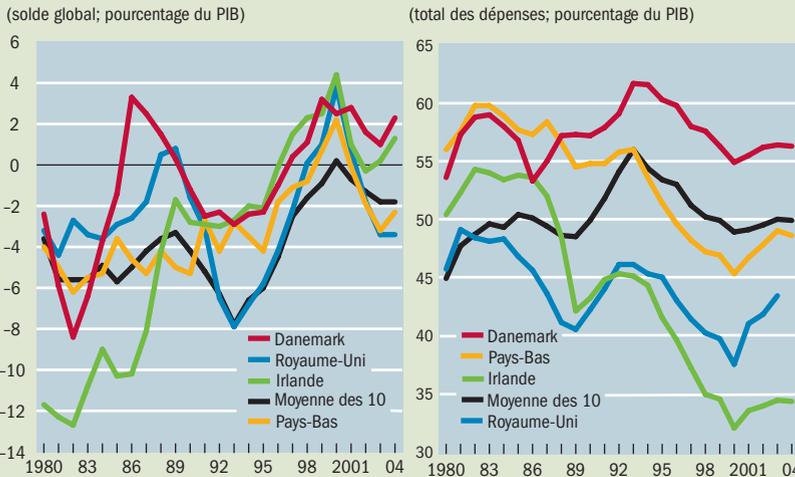
Source : estimations de l'auteur.

Note : xx = réforme importante; x = réforme modérée; 0 = aucune réforme mais législation peu exigeante au départ.

Graphique 1

Maîtrise des finances publiques

Le secteur public a rétréci et les dépenses publiques ont été freinées (sauf au Danemark).



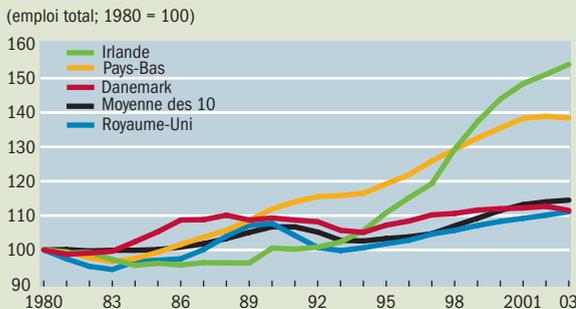
Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

Note : La moyenne des 10 se rapporte aux autres pays de l'UE (hormis le Luxembourg et les nouveaux États membres).

Graphique 2

Création d'emplois

Les réformes ont permis une croissance rapide de l'emploi.



Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

Note : La moyenne des 10 se rapporte aux autres pays de l'UE (hormis le Luxembourg et les nouveaux États membres).

travail. Bien que le Danemark ait considérablement diminué les dépenses pendant son premier épisode d'ajustement au début des années 80, le fait qu'il a aussi recouru à une hausse des impôts sur le travail a entraîné des pressions salariales en 1987 et mis fin à la période d'expansion. De même, en Irlande, une tentative d'assainissement au début des années 80, fondée surtout sur la fiscalité du travail, a échoué. Toutefois, la réduction des dépenses (surtout les transferts et les salaires de la fonction publique) et des impôts sur le travail ont renforcé la stratégie de modération salariale sur laquelle reposait l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre.

Dans tous les cas, la croissance s'est accélérée à la suite des réformes. Les pays ont aussi connu une expansion de l'emploi, surtout l'Irlande et les Pays-Bas qui ont bénéficié d'un rattrapage des taux d'activité (graphique 2). Comme les taux d'activité au Danemark et au Royaume-Uni partaient de plus haut, la croissance de l'emploi a été moins forte dans ces pays. Pourtant, ils ont tous remporté de grands succès en augmentant leur ratio de l'emploi à la population active sur deux décennies, et ils font aujourd'hui partie des cinq pays de l'UE ayant le plus faible taux de chômage.

Économie politique de la réforme

Pourquoi certains pays ont-ils opté pour la réforme et pas les autres? Pourquoi ont-ils poursuivi longtemps cette politique? Certes, ces pays avaient le dos au mur, puisque le PIB réel s'était contracté pendant deux années consécutives au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni et que la dynamique de la dette s'était emballée en Irlande. Toutefois, bien que les réformes aient été enclenchées en réaction à une crise, leur poursuite a dépendu de conditions macroéconomiques favorables et de la passivité des adversaires éventuels. Les premiers succès ont amené une forte croissance et ouvert l'espace politique pour la poursuite des réformes. Les autorités ont surmonté les obstacles classiques à la réforme en continuant de s'engager à appliquer un dosage de politiques cohérentes qui se renforçaient mutuellement dans les domaines de l'offre de main-d'œuvre et de la gestion budgétaire. La réussite a aussi tenu au fait que des

groupes divers ont pu «trouver leur compte» dans les réformes, comme le montrent le compromis entre la faible croissance des salaires et la baisse des impôts obtenu en Irlande et aux Pays-Bas, et la politique danoise qui consistait à garantir des indemnités de chômage élevées tout en appliquant des critères plus stricts dans un marché du travail flexible. Ainsi, tous les types de gouvernement (par un seul parti, une coalition, une majorité ou une minorité) ont pu enclencher et poursuivre l'élan de réforme.

Dans tous ces cas, les réformes ont été lancées par un nouveau gouvernement décidé à rompre avec le passé. Pourtant, ces gouvernements ont été réélus après les réformes. Au Danemark, le gouvernement a été obligé de procéder à des élections après avoir subi une défaite sur le budget en 1984, les partis d'opposition ayant refusé la réduction des prestations. Toutefois, après sa victoire électorale, il a poursuivi son programme d'ajustement. Les gouvernements irlandais, néerlandais et britannique ont aussi gagné leur réélection. Phénomène intéressant, quand un programme de réforme a réussi, il a souvent été imité par les gouvernements suivants, même si leur couleur idéologique était différente.

Les retombées sociales

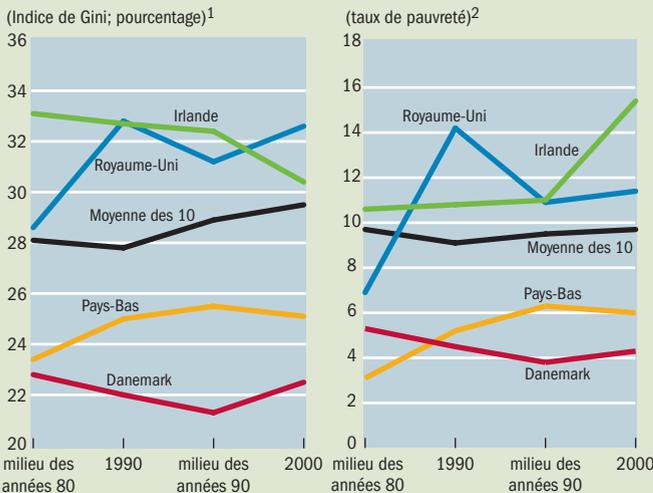
Quel a été le résultat des réformes sur le front social? Des pays comme le Danemark et les Pays-Bas ont constamment fait mieux que les autres par rapport à des indicateurs comme l'inégalité et la pauvreté (graphique 3). Les coefficients de Gini, qui mesurent le degré d'inégalité en termes de revenu disponible des ménages, montrent que le Danemark est le pays le plus égalitaire d'Europe, les Pays-Bas n'arrivant pas loin derrière. Bien que le Royaume-Uni et l'Irlande se trouvent à l'autre extrémité de l'échelle, leurs résultats sont néanmoins meilleurs que ceux de pays comme l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal. Les taux de pauvreté obéissent à un schéma à peu près semblable.

Même si les résultats sont contrastés, l'expérience de la réforme montre qu'elle ne se fait pas nécessairement au détriment de la cohésion sociale. Le Danemark et les Pays-Bas ont conservé une position favorable après leurs réformes. Si l'inégalité s'est légèrement accentuée au Royaume-Uni pendant la période en question, elle a

Graphique 3

Réformes ou cohésion sociale?

Les réformes ne se font pas toujours au prix de la cohésion sociale.



Source : Organisation de coopération et de développement économiques.

Note : La moyenne des 10 se rapporte aux autres pays de l'UE (hormis le Luxembourg et les nouveaux États membres).

¹L'indice de Gini mesure l'inégalité, 0 représentant l'égalité parfaite et 100 représentant l'inégalité complète.

²Proportion de personnes dont le revenu disponible équivalisé est inférieur à 50 % du revenu médian de toute la population.

un peu diminué en Irlande. De plus, si le taux de pauvreté a augmenté dans trois pays sur quatre (le Danemark étant l'exception), leur position relative est elle aussi restée pratiquement inchangée.

Pourtant, des problèmes sociaux persistent dans tous ces pays, même les plus égalitaires. Le taux de pauvreté reste élevé en Irlande et au Royaume-Uni. De plus, malgré la réussite des réformes, le taux d'inactivité est toujours important dans certains pays — le coût des congés pour invalidité représente environ 4 % du PIB aux Pays-Bas et au Danemark. Le Danemark a aussi éprouvé des difficultés pour intégrer les immigrants, dont le taux de chômage est beaucoup plus élevé que celui des natifs du pays. Le Royaume-Uni connaît des problèmes particuliers en raison de la coexistence du chômage et de la pauvreté parmi les ménages sans emploi : dans 17 % des ménages, aucun adulte n'avait de travail à la fin des années 90.

Quelques réflexions pour les responsables politiques

Il n'existe pas de recette unique de réussite. Les pays, en réagissant à des circonstances et à des problèmes différents, ont adopté des programmes de réforme différents. Néanmoins, on retrouve plusieurs caractéristiques communes dans les expériences des pays qui ont réussi leur réforme : ils ont entrepris un ajustement budgétaire fondé sur les dépenses à côté de politiques visant à stimuler l'offre de main-d'œuvre, et ils ont mis en place une déréglementation relative des marchés des produits et du travail. L'examen d'un échantillon plus large de pays réformateurs, en utilisant les études d'événements et l'analyse économétrique, indique une évolution analogue — la modération salariale est associée à la réduction des dépenses (surtout les transferts et les salaires de la fonction publique) et à la diminution de la fiscalité du travail, tandis que la modération salariale réussit mieux à créer des emplois dans un contexte de marchés flexibles des produits et du travail.

Comment les responsables d'aujourd'hui peuvent-ils imiter les réussites de ces premiers réformateurs? Un bon point de

départ consisterait à suivre un ensemble de grandes lignes directrices :

Donner aux politiques une cohérence interne. Les pays qui ont le mieux réussi ont adopté un dosage de réformes des marchés du travail, de la politique budgétaire et du marché des produits qui se complétaient et se renforçaient mutuellement. La réduction des dépenses publiques et de la fiscalité du travail a accru l'offre de main-d'œuvre et appuyé une démarche prudente de fixation des salaires. La liberté relative des marchés des produits et du travail a permis que la réforme de l'offre de main-d'œuvre se traduise par une augmentation de l'emploi, et non par un accroissement de la rente. La croissance de l'emploi a engendré à son tour une augmentation des recettes, qui a préparé le terrain à de nouvelles réductions d'impôts et à la poursuite de la modération salariale, créant un cercle vertueux.

Mener des politiques cohérentes. Une fois que les réformes sont lancées, il faut éviter de revenir en arrière. Dans les meilleurs cas de réussite, le même dosage de politiques du marché du travail et de finances publiques est resté inchangé pendant deux décennies, et le principe consistant à stimuler l'offre de main-d'œuvre par la modération des revendications salariales est entré dans les mœurs.

Commencer par l'ajustement budgétaire renforce la crédibilité. L'ajustement budgétaire, en plus d'apporter la stabilité macroéconomique, peut ouvrir un espace pour la réforme du marché du travail en posant les bases d'une augmentation de l'offre de main-d'œuvre et en rendant crédible l'adoption de réductions d'impôts complémentaires.

La coordination et la concurrence peuvent réussir en même temps. Les expériences de l'Irlande et des Pays-Bas montrent qu'une démarche fondée sur le consensus, qui obtient une véritable modération salariale en échange d'une politique de responsabilité budgétaire et de réduction des impôts, peut donner d'excellents résultats sur le plan politique et économique. Toutefois, il se peut que cette démarche ne fonctionne bien que dans les pays relativement petits. Le Royaume-Uni a suivi avec succès une logique fondée sur la concurrence, en limitant le pouvoir des syndicats et en récompensant les travailleurs par des réductions d'impôts. Cependant, comme on l'a vu, l'inégalité s'est accrue au Royaume-Uni, mais pas dans les pays qui appliquaient une politique de coordination et de partenariat social.

Neutraliser l'opposition. Il faut faire participer les partis et groupes d'intérêts au processus en utilisant, par exemple, un allègement de la fiscalité du travail pour récompenser un comportement salarial responsable de la part des syndicats.

Un dernier mot : il a fallu des circonstances économiques difficiles pour lancer le programme de réformes dans les pays qui ont le mieux réussi. Même si ces conditions — en général deux années consécutives de baisse de la production — n'existent pas aujourd'hui en Europe, le niveau de chômage dans les pays qui n'ont pas mené de réformes soutenues n'est pas très différent de celui qui frappait les quatre pays au moment de la crise. Cette constatation, à laquelle s'ajoute l'apparition imminente du vieillissement de la population — avec ses conséquences négatives pour l'utilisation de la main-d'œuvre, la croissance potentielle et la politique budgétaire —, devrait faire prendre conscience de l'urgence des réformes à mener. ■

Anthony Annett est économiste principal au Département Europe du FMI.