

# OECD FORUM 2007

## LA MISE EN OEUVRE DES REFORMES STRUCTURELLES

Département économique, OCDE

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

**C**'est sur ces problèmes d'économie politique que porte un chapitre spécial du rapport « Objectif Croissance 2007 » de l'OCDE, qui examine d'abord brièvement le profil des réformes dans les pays de l'OCDE avant de dresser le bilan des recherches récentes de l'OCDE sur la façon dont les conditions économiques et politiques peuvent influencer le cours des réformes des marchés de produits et du marché du travail. Enfin, ce chapitre formule une série de conclusions à propos des stratégies de réforme de nature à multiplier les chances de succès des politiques qui visent à renforcer la croissance.

### Le chemin sinueux de la réforme structurelle

**L**a réforme structurelle a progressé dans les pays de l'OCDE ces deux dernières décennies. Au cours de cette période, la séquence des réformes a généralement été la suivante : les réformes dans le secteur des échanges, de l'investissement direct étranger et des marchés de capitaux ont généralement précédé les réformes intérieures des marchés de produits. De plus, les réformes des marchés de produits ont souvent précédé les réformes du marché du travail. Toutefois, la réforme n'a pas progressé au même rythme dans les différents pays et secteurs.

### Stratégies de réforme

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

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

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

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

**T**roisièmement, le séquençage des politiques structurelles et leurs synergies peuvent grandement faciliter la réforme. La coordination internationale de la réforme des marchés de produits aux frontières ou sur le plan intérieur paraît rétrospectivement avoir été couronnée de succès et être à même de donner l'impulsion à de nouvelles réformes. Pour avancer dans cette voie, il faudrait manifestement relancer le cycle de Doha, actuellement enlisé, et aussi, dans le cadre de l'UE, mettre en œuvre rapidement et efficacement le marché interne des services. Dans les différents pays, de nouvelles mesures d'ouverture des frontières et une plus ample libéralisation des marchés de produits pourraient également ouvrir la voie à des réformes du marché du travail. Mais il faut reconnaître qu'en grande partie ce qui a été le plus facile a été fait sur les marchés de produits et que les réformes dans les activités de services (notamment les services d'utilité collective) qui restent fortement réglementées ne seront pas aisées, notamment pour les aspects qui concernent le marché du travail.

**Q**uant au marché du travail, on se rend compte de plus en plus clairement, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, des limites des changements qui, à la fois, sont très marqués et touchent surtout les travailleurs se situant aux marges de ce marché. Par exemple, l'expérience montre qu'un assouplissement sélectif de la législation protectrice de l'emploi, visant essentiellement les travailleurs qui dont le lien au marché du travail est plutôt ténu, ne conduira probablement pas à des réformes plus globales. Au contraire, le dualisme ainsi créé sur le marché du travail nourrit généralement l'opposition à de nouvelles réformes marginales.

**L**e besoin de réformes qui établissent un ensemble commun de règles, régissant le profil de carrière et la mobilité des travailleurs sans limiter à l'excès la rotation des effectifs se fait donc de plus en plus sentir. Plusieurs pays de l'OCDE ont pu exécuter des réformes de ce type, notamment l'Autriche pour l'embauche et le licenciement et un certain nombre d'autres pays de l'OCDE pour l'assurance chômage. La viabilité politique de ces réformes est souvent tributaire de la possibilité de maintien des droits initiaux des parties prenantes durant la transition qui conduit au nouvel environnement du marché du travail.

(Extrait du Chapitre 7 de « Objectif Croissance 2007 » de l'OCDE, intitulé « La Mise en oeuvre des reformes structurelles : quels sont ses déterminants ? »)