Débat 4
Y a-t-il un modèle unique de réformes ?

Nature, séquence et méthode des réformes ?
Lionel Fontagné
Cercle des économistes

Gage de sérieux et de renouveau, le terme « réforme » est constamment utilisé dans le monde politique. Ses implications sont pourtant peu évidentes. Austérité, expansion budgétaire, flexisécurité, tous ces termes traduisent des idéologies différentes sur lesquelles se baseront les réformes? À l'heure d'une interdépendance croissante, est-il envisageable d'appliquer un type de réformes radicalement opposé de celui des pays voisins et concurrents ? La France doit-elle nécessairement se résoudre à pratiquer une réelle politique d'austérité ? S'il y a un modèle unique de réforme, qui le détient ? L'Allemagne ? Les États-Unis ? Les pays Scandinaves ? L'expression « réformer à la française » a-t-elle un sens ? Telles sont les questions à notre table ronde à un moment où l'acceptabilité de la réforme, ou encore l'accumulation de réformes mal conduites dans un environnement économique anxiogène ont favorisé la montée des populismes et avec elle son dernier avatar, le Brexit.

Commençons par un point de définition qui n'est pas anodin : réforme et austérité ne sont pas synonymes, même si l'utilisation du mot jusqu'au milieu du XIXe siècle a pu le suggérer. La réforme a longtemps été la réduction des dépenses ou des employés. Il n'est pas exclu que la mémoire collective ait gardé une trace de cette acception sémantique aujourd'hui inusitée.

La réforme n'est pas plus synonyme d'austérité qu'elle n'est synonyme de politique de relance. La réforme n'est pas le *policy mix*, même si elle peut à tort être ainsi souvent présentée par ses détracteurs. Le *policy mix* doit par contre être cohérent avec la réforme. Ou plutôt il devrait l'être. Et cela a souvent été l'apanage de politiques à courte vue que de l'ignorer. La réforme n'est jamais bonne ou mauvaise lorsqu'il s'agit d'ajuster pratiques et institutions à un nouvel environnement économique. Elle est indispensable. Reste à savoir la faire accepter, la conduire et à le faire avec le bon calendrier combinant contraintes du cycle économique et du cycle électoral. Il est difficile d'engager des réformes structurelles si la croissance n'est pas au rendez-vous – les ajustements sont plus faciles en période de croissance – mais il est difficile de faire accepter la nécessité de la réforme lorsque la croissance est au rendez-vous : à quoi bon réformer pour réformer.

Si la réforme n'est pas le *policy mix*, de quoi parle-t-on ?

Un bref inventaire peut être dressé en s'appuyant sur les réformes structurelles officiellement promues par la Commission européenne : concurrence sur le marché des biens et services (suppression des barrières à l'entrée, réduction des marges) ; réforme fiscale (baisse des taxes pesant sur le travail) ; réforme du marché du travail, notamment de l'assurance chômage (mais aussi participation au marché du travail des femmes, des jeunes non formés et des travailleurs âgés) ; formation ; enfin investissement en recherche et plus généralement soutien à l'innovation. Cette énumération soulève le problème dont devra traiter notre table ronde : la réforme est difficile car elle touche à des barrières, à des mécanismes assurantiels ou redistributifs, à des schémas de taxation, à des politiques dont l'effet est probable à long terme mais dont le coût est certain. Elle fait donc nécessairement des perdants, et non pas seulement des perdants. L'économie politique de la réforme la rend difficile.

La réforme du marché du travail en fournit un bon exemple : doit-on engager cette réforme structurelle potentiellement créatrice d'emploi à moyen terme en période de croissance faible et de fort chômage ? L'économie politique de la réforme répond par l'affirmative : c'est l'ampleur du chômage et le blocage du marché du travail qui justifient une action immédiate. En période ascendante du cycle, le marché du travail crée de l'emploi et la réforme apparaît moins urgente. Pourtant la réforme, qui passera par exemple par une plus grande facilité de licenciement ou par une réduction de la durée de l'allocation chômage, va dans un premier temps accélérer les licenciements. L'économie de la réforme suggèrerait de l'engager en haut de cycle – et de ne pas réduire la durée des allocations chômage à un moment où la probabilité de retrouver un emploi est faible.

La réforme doit par ailleurs être conduite dans **un cadre bien déterminé au niveau européen**, ce qui complique encore la donne car même si le cycle économique n'est pas décorrélé entre États membres, les cycles politiques le sont. Il y a bien sur des raisons strictement économiques à cette coordination – augmenter les bénéfices de la réforme par le biais des effets d'entrainement de pays à pays – mais il y aussi des raisons institutionnelles. Faute de réel budget européen au niveau fédéral, les États membres se sont entendus – a minima – sur une coordination de leurs politiques et une mise en cohérence de leurs réformes structurelles. Cela passe par le Semestre européen. La Commission présente les principaux éléments de son programme pour la croissance et l'emploi dans son « examen annuel de la croissance ». Il s'agit ici des réformes, ou des politiques, à entreprendre au niveau communautaire, dans la perspective de soutenir la croissance des États membres, de renforcer la convergence économique, de créer des emplois. Ces politiques correspondent au triptyque stimulation de l'investissement, réformes structurelles et rétablissement des équilibres macroéconomiques et budgétaires.

Dans ce document la Commission reste vague. On lit par exemple dans l'examen 2016 : « les réformes doivent être fondées sur une coordination efficace entre les États membres et viser une productivité plus élevée et une convergence vers le haut », ou encore « les politiques du marché du travail doivent rétablir un équilibre entre les considérations tenant à la flexibilité et celles liées à la sécurité ; le problème du chômage des jeunes et du chômage de longue durée devrait faire l'objet d'une attention particulière ». Ce cadre général proposant de « mettre en œuvre de manière effective les réformes visant à garantir un cadre réglementaire et institutionnel bien conçu » est celui sur lequel doivent s'appuyer les politiques économiques des pays membres.

Pourtant, derrière cet apparent cadre lénifiant, des orientations plus concrètes sont proposées : évolution des salaires réels fondée sur la productivité, mécanismes de fixation des salaires « y compris les conventions collectives » offrant souplesse et différenciation sectorielle, représentation effective des travailleurs, simplification des législations relatives à la protection de l'emploi, contrats de travail stables et prévisibles incitant employeurs et employés à investir dans l'acquisition de compétences, filets de sécurité pour lutter contre l'exclusion sociale. Charge à chaque pays de décliner ces principes en les adaptant aux spécificités de son propre cadre institutionnel. Ce rapport est présenté conjointement avec celui sur le mécanisme d'alerte sur les déséquilibres macroéconomiques (rapport sur le mécanisme d'alerte) à l'occasion du paquet de novembre du semestre européen (cycle annuel de coordination des politiques économiques). Ce paquet comprend également les avis de la Commission européenne sur les projets de plans budgétaires.

Finalement, les programmes nationaux de réformes sont présentés par les États membres en avril. Ces programmes exposent les réformes structurelles engagées et qui seront examinés en mai par la commission européenne, débouchant sur les recommandations par pays adoptées par le Conseil en juillet.

La table ronde devra donc répondre à trois questions concernant la nature, la séquence et la méthode des réformes.
– La nature, c'est le choix dans le vaste menu venant d'être proposé.
– La séquence pose les questions : Dans quel ordre ? Par où commencer ? Faut-il libéraliser le marché des biens pour créer du pouvoir d'achat d'abord ? Faut-il libéraliser le marché du travail d'abord pour que les réformes ultérieures se traduisent en emploi et fassent sentir tous leurs bénéfices ? Un big bang cumulant les bénéfices, mais aussi les coûts d'ajustement, à un moment donné est-il préférable, sur les plans économique et politique, à une approche graduelle dans la durée ?
– La méthode enfin : Quelles place donner à la négociation ? Jusqu'où une réforme peut-elle être négociée ? Comment négocier avec les *insiders* une réforme bénéficiant avant tout aux *outsiders* ? Faut-il racheter les rentes apportées par les réglementations que l'on se propose d'amender ?

En conclusion, revenons sur le caractère polysémique du mot « réforme » : à la fois retour vers l'ordre ancien et changement pour aller vers une meilleure organisation. La réforme peut être le pire et le meilleur. Gageons que les panelistes s'entendront sur le fait que la réforme est le changement profond dans le cadre institutionnel existant, par opposition à la révolution.