

RÉFORMES STRUCTURELLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES *

Edmond Malinvaud

CREST

Ce que l'on entend par réformes structurelles doit être bien délimité, afin d'éviter les confusions avec des politiques essentiellement macroéconomiques. Celles-ci reposent sur des diagnostics conjoncturels et visent à avoir leurs effets à terme assez prochain, que les actions portent sur les demandes de biens et de travail, ou sur leurs offres, ou encore sur les processus d'ajustement entre offres et demandes.

Le marché du travail est une institution sociale complexe, assez variable d'un pays à l'autre. Bien décrire et analyser ses structures implique que l'on déborde le cadre simple de la loi de l'offre et de la demande. Il faut savoir intégrer correctement des points de vue relevant de diverses disciplines des sciences sociales. Les recherches, engagées à cet égard depuis plusieurs décennies, ont trouvé un débouché naturel avec L'étude de l'OCDE sur l'emploi (1994).

En 1992 en effet, les pays membres de l'OCDE ont donné au secrétariat de l'organisation la tâche de dresser un agenda des réformes structurelles à opérer en vue de favoriser le plein emploi. L'examen du contenu du programme alors défini constitue un bon point de départ, quoique d'autres spécialistes de l'économie du travail aient proposé des programmes plus ou moins différents et que cinq ans plus tard le secrétariat de l'OCDE lui-même ait notablement révisé l'agenda proposé en 1994.

Établir objectivement les effets sur l'emploi des réformes structurelles du marché du travail s'avère être un propos ingrat. Ainsi, l'approche économétrique la plus naturelle pour éclairer le choix de programmes tels que celui de l'OCDE consiste à estimer les effets en question à partir de comparaisons internationales. Mais les résultats ainsi obtenus ont une précision très incertaine. Et c'est aussi le cas de résultats obtenus à partir d'autres approches économétriques.

Le manque de précision n'est pas une excuse pour ignorer les résultats disponibles. Réformer les institutions pour qu'elles soient plus favorables à l'emploi constitue un objectif important. De plus, pour quiconque dispose de tous ces

* Conférence prononcée au XIII^e Congrès mondial de l'Association internationale des sciences économiques, Lisbonne, Portugal, septembre 2002.

résultats, des conclusions qualitatives se dégagent à la longue. Néanmoins, en bonne méthode, le choix d'un programme de réformes structurelles devrait relever de la théorie des décisions en incertitude. Il devrait être posé et tranché dans ce cadre. En vue d'aider à l'adoption de ce point de vue, l'article s'est proposé de sélectionner dans la littérature ce qui y serait le plus pertinent.

Les dilemmes confrontant nombre de pays d'Europe occidentale sont assez sérieux en matière d'emploi pour que la recherche de programmes de réformes structurelles s'impose. Certes, aucune des tentatives visant à mesurer un « taux de chômage structurel » n'a abouti à une méthodologie probante pour marquer le seuil en deçà duquel il serait impossible de descendre sans avoir réformé certaines structures ni engendré un processus inflationniste. Mais il serait irresponsable, dans des pays comme le nôtre, d'en prendre prétexte pour différer toute réforme, car il en existe qui ont une bonne chance de se révéler favorables, pour quiconque accepte sérieusement d'accorder une priorité à l'emploi.

L'article se termine par l'examen de l'environnement macroéconomique qui serait favorable aux réformes structurelles. La question ne concerne pas vraiment les pays de l'OCDE : de toute façon les réformes envisagées n'y signifient que de faibles changements du système économique et n'agissent que peu à peu. Tout autres sont les problèmes des pays qui vivent la transition d'un système à un autre. On a pu notamment faire valoir que, faute d'avoir tôt introduit une indemnisation du chômage, certains pays ont subi une telle dégradation de leur équilibre macroéconomique que la création d'emplois, potentiellement plus productifs que les anciens, s'en est trouvée paralysée alors qu'elle aurait joué un rôle majeur pour stimuler la transition.

Le point de vue présenté ici est celui d'un Européen de l'Ouest dont la carrière s'est déroulée dans le secteur public de notre économie sociale de marché, qui fut souvent sollicité pour donner des conseils de politique économique ; c'est aussi celui d'un macroéconomiste qui s'est intéressé à l'économie du travail et à l'économétrie appliquée. Contrairement à mes collègues des pays en développement ou en transition qui sont aujourd'hui parfois confrontés au FMI et à son interprétation du « consensus de Washington », j'ai plutôt affronté au cours des années 1990 l'OCDE et sa « stratégie pour l'emploi ».

Avant de m'attaquer au sujet principal annoncé dans le titre de mon intervention, je crois utile d'expliquer au préalable pourquoi il m'apparaît nécessaire d'élargir le concept de politiques macroéconomiques (section 1), de rappeler brièvement les quelques conclusions générales que nous pouvons tirer de notre compréhension des effets des réformes structurelles et des politiques macroéconomiques (section 2), et de m'interroger sur les structures souhaitables du

marché du travail pour le bon fonctionnement d'une économie sociale de marché (section 3). Nous serons alors prêts pour l'examen de plusieurs programmes de réformes structurelles du marché du travail (section 4), pour évaluer honnêtement le degré de précision que les économètres peuvent atteindre lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact de ces réformes (section 5) et pour étudier les complémentarités entre ces politiques structurelles (section 6). Finalement je montrerai que l'interdépendance entre politiques macroéconomiques et réformes institutionnelles est de nature très différente en Europe de l'Ouest (section 7) de ce qu'elle est dans les pays qui sont engagés dans un bouleversement profond de leur système socio-économique.

Définitions

Qu'entendons-nous respectivement par politiques macroéconomiques et réformes structurelles ? Il est évident pour quiconque qu'une action délibérée sur la demande agrégée, engagée par les autorités monétaires ou budgétaires, est de nature macroéconomique et que les réformes institutionnelles lorsqu'elles ont un impact sur l'économie, agissent par le canal des changements de structure. Mais, ces deux cas ne couvrent pas toute l'étendue des actions publiques qu'il nous faut considérer. Comme il est pratique, du moins dans le cadre du sujet qui nous préoccupe ici, de ne conserver que deux grandes catégories de politiques, nous devons définir les principes qui nous permettront de décider du classement dans chaque cas particulier. Mais le langage des économistes est hésitant. Pour de nombreux auteurs, toutes les politiques qui ne visent pas à titre principal la demande globale doivent être considérées comme des politiques structurelles. Je ne pense pas que cette convention soit un critère satisfaisant.

L'expression « réformes structurelles » renvoie à la notion d'actions qui, tout en n'étant pas nécessairement irréversibles, sont décidées pour une période de temps substantielle et qui concernent les cadres légaux et conventionnels, ou les structures matérielles, de l'économie et de la société. Elles modifient les règles de fonctionnement de l'économie et les infrastructures qui sont mises à la disposition des agents économiques. Elles ouvrent ou elles ferment les champs du possible pour les entreprises privées et des champs de responsabilité pour le secteur public. Elles affectent les déterminants fondamentaux de l'activité économique et du bien-être social. Par contraste, les politiques macroéconomiques visent à modifier rapidement, ou raisonnablement vite, la consommation, l'investissement, la production, le commerce extérieur et l'inflation. Les autorités responsables de ces politiques macroéconomiques sont prêtes en permanence à modifier

les valeurs des instruments dont elles disposent, dès que l'économie montre des signes de changement affectant les perspectives à deux ou cinq ans.

Il y a maintenant trente ans l'expression « politiques de l'offre » est entrée en scène avec une signification que je trouve confuse. L'intention visait à détourner l'attention portée à la seule gestion de la demande globale, qui était apparue décevante durant la période de stagflation. Mais de nombreuses décisions politiques, prises depuis sous la bannière des politiques de l'offre, ne visaient pas plus l'offre que la demande. Tout au plus leur objectif était d'agir sur les mécanismes d'ajustement entre offre et demande. Par exemple, les politiques qui visent à modifier le niveau de centralisation des négociations salariales ne sont littéralement pas des politiques de l'offre, et elles impliquent dans la plupart des cas des réformes structurelles. D'un autre côté, une politique de modération salariale visant le redressement de la profitabilité des entreprises et utilisant des instruments déjà existants est une politique macroéconomique de l'offre, sans être une politique structurelle.

Un autre exemple, pris dans le même champ, permet de mieux situer la frontière des politiques macroéconomiques : mettre en place un salaire minimum est une réforme structurelle ; modifier le niveau du salaire minimum est une décision de politique macroéconomique. Encore un autre exemple : les politiques budgétaires sont macroéconomiques lorsqu'elles consistent en une stimulation délibérée de la demande publique de biens et services, ou, en sens inverse, en des coupes exceptionnelles de dépenses publiques ; mais elles sont de nature structurelle lorsqu'elles comportent une refonte du barème de l'impôt, la mise en place d'un impôt négatif ou l'institution d'un crédit d'impôt sur les bas salaires.

Ces différents exemples devraient suffire à faire comprendre ce que j'entends, dans le cadre de ce texte, par politiques macroéconomiques et *a contrario* par politiques structurelles ou, ce qui est très légèrement plus exigeant, par réformes structurelles. Certes, la frontière est un peu floue, mais ce qui a été dit devrait suffire pour écarter les confusions.

Quelques leçons générales qu'il faut garder à l'esprit

Avant de commencer notre examen du marché du travail, il convient sans doute de rappeler certaines choses que l'expérience des décennies passées a pu nous enseigner. La réflexion théorique et les investigations économétriques sont mobilisées à cette fin, mais plus encore l'observation des succès et des échecs de la gestion de nos économies. Ces leçons sont présentées ici brutalement, sans les justi-

fications et les analyses qui auraient dû être fournies si elles avaient été le sujet principal de notre propos. Mais il est important de les avoir en tête, comme toile de fond, lorsque nous avancerons dans les sections suivantes. Elles concernent la distinction entre les effets de court terme, qui sont souvent au cœur des discussions relatives aux politiques macroéconomiques, et les effets de long terme qui constituent l'objectif des réformes structurelles.

Nous avons une assez bonne connaissance des effets de court terme des politiques macroéconomiques, qu'elles soient anticipées ou pas. Par exemple, nous savons que la gestion de la demande globale agit d'abord sur la production et l'emploi, puis en second lieu, sur le niveau des prix.

Les réformes structurelles peuvent avoir des effets importants à court terme. La privatisation des entreprises publiques peut entraîner une baisse importante et immédiate de l'emploi, la libéralisation des prix peut entraîner une poussée d'inflation. De même, les réformes structurelles peuvent modifier la vitesse de réaction de l'économie aux chocs de court terme : typiquement, la libéralisation des flux internationaux de capitaux augmente l'instabilité macroéconomique.

Les politiques macroéconomiques peuvent faciliter ou handicaper la mise en œuvre des réformes structurelles. Il est raisonnable d'adapter l'environnement macroéconomique en période de réformes structurelles afin d'en corriger les effets de court terme.

Une mise en œuvre efficace des réformes structurelles prend un temps assez long et nécessite une programmation adaptée. Le changement formel des droits de propriété et des règles est insuffisant. Comme l'explique North D. (1997), deux autres conditions doivent être réunies : les droits et les règles doivent être effectivement appliqués ; les contraintes informelles qui contribuent à une bonne application des droits et des règles doivent s'adapter. Cette seconde condition tient simplement à la nécessité de l'adaptation simultanée des représentations subjectives que les individus utilisent pour comprendre le monde qui les entoure. Des preuves détaillées des difficultés, rencontrées par les premières étapes de ce long processus, ont été apportées par l'expérience des pays post-socialistes. Sur cette question on peut lire Kornai J. (2001.b) à propos du renforcement de la contrainte budgétaire des entreprises¹. La conclusion de l'article de Kornai décrit en particulier tout ce qu'il a été nécessaire de mettre en place pour imposer les normes d'une économie de marché. En outre, comme l'évoque Stiglitz J. (2000), une programmation hâtive ou mauvaise des réformes structurelles conduit souvent à l'inefficacité et à l'aggravation d'inégalités.

1. Voir aussi, Svejnar J. (2002) : « Pratiquement aucun des pays en transition n'a réussi à mettre en place rapidement un système juridique et des institutions conduisant très vite à la protection de la propriété privée et à l'économie de marché » (p. 7).

Les stratégies de passage d'un régime structurel à un autre doivent être définies avec lucidité et pragmatisme. Avec lucidité car le changement du régime initial implique du temps et doit être poursuivi avec persévérance pour atteindre l'objectif. Avec pragmatisme, car il n'existe pas une recette unique, simple et universelle conduisant au succès (Rodrik D. 1996).

Les structures d'un marché du travail efficace

On considère souvent que les modèles de la théorie de l'équilibre général sont appropriés pour analyser l'interdépendance entre les prix relatifs et les taux de salaire, ou pour étudier la réaction de ces variables à des chocs technologiques, démographiques ou à d'autres changements de l'environnement. Mais ils ne sont pas adaptés pour l'étude des réformes structurelles : ils ne fournissent pas un objectif réaliste pour les structures des économies de marché réelles ; ils ignorent beaucoup de ce qui compte pour une évaluation prospective de l'impact des réformes. Mais quel autre moyen permettrait de définir l'objectif à atteindre ?

Réfléchissant à l'objectif « d'une économie qui fonctionne bien », Stern N. et J. Stiglitz (1997) écrivent qu'ils peuvent « tout résumer sous la rubrique de l'élévation des niveaux de vie », entendue au sens large de manière à inclure « le renforcement et la protection des possibilités offertes à tous les citoyens de participer à, et de bénéficier de l'économie et la société ». Ces auteurs se hâtent d'ajouter que la définition des objectifs doit aller de pair avec celle des instruments. Ils pointent aussi la difficulté du processus de décision politique, qui doit construire un certain degré de consensus et qui opère alors que les conséquences des choix sont très imparfaitement connues. Les décideurs politiques devraient donc se préoccuper de la robustesse des stratégies et des institutions (c'est-à-dire des institutions qui fonctionnent correctement dans un vaste ensemble de circonstances). Ces considérations convergent bien avec la conclusion, affirmée plus haut, qu'il n'existe pas de solution universelle au problème politique posé par les réformes structurelles.

Compte tenu de ce qu'ils écrivaient dans un ouvrage s'adressant aux pays en développement, Stern et Stiglitz ont jugé nécessaire d'illustrer leurs idées générales, rapportées plus haut, en les appliquant à certains sujets, comme les institutions macroéconomiquement stabilisatrices, l'éducation et le choix des techniques les plus appropriées. Mais ils sont restés silencieux à propos des structures du marché du travail. Je présume qu'ils y avaient réfléchi, mais qu'ils avaient conclu

que le sujet était trop complexe pour prendre place dans l'espace limité de leur chapitre.

Pour sa part, Lindbeck A. (2000) réduit beaucoup la question en écrivant : « Un marché du travail qui fonctionne bien présuppose qu'il soit autorisé à fonctionner exactement comme un *marché*... J'entends par là que le marché du travail doit pouvoir fonctionner comme un système interdépendant de relations décentralisées de fixation de la demande, de l'offre et des salaires, avec un rôle important joué par les prix relatifs des différentes catégories de travail ». Aucune mention n'est faite de ce que la plupart des relations d'emploi sont des relations de long terme, ni de ce que les contrats de travail sont soumis à un droit particulier et qu'ils comportent de lourdes clauses implicites. Plus loin dans son article, Lindbeck parle d'un « système de formation des salaires fondé sur la relation marchande », mettant ainsi l'accent sur la flexibilité, une notion que nous discuterons plus loin.

Solow R. (1990) est plus explicite. Il affirme non seulement que le marché du travail est en fait une institution sociale, mais aussi qu'il doit en être ainsi pour qu'il fonctionne convenablement. Il écrit : « Le sens commun... tend à considérer que le travail est un bien très particulier et qu'en conséquence il en va de même pour le marché du travail » (p. 3) ; plus loin : « Les salaires et les emplois ne s'identifient pas aux autres prix et quantités. Ils déterminent en profondeur la manière dont les individus se perçoivent eux-mêmes, se représentent leur statut social et évaluent si la société les traite équitablement... Il n'en résulte pas... que les forces ordinaires de l'offre et de la demande ne s'appliquent pas au marché du travail, ou que l'on doive se passer du schéma de base des manuels élémentaires. Il en découle seulement que ce schéma [tout comme le présent article] est incomplet et qu'il a besoin d'être complété » (p. 22).

Compte tenu de l'espace imparti à ce texte, je dois être bref à propos de la définition des structures souhaitables du marché du travail. J'adopterai brièvement deux points de vue pour porter un jugement sur les structures du marché du travail, en sachant que le but ultime est une économie efficace et équitable : le premier point de vue est celui des travailleurs ; le second celui des économistes.

Pour réaliser sa tâche de manière satisfaisante, un salarié doit comprendre clairement ce qu'on lui demande et ce que l'on attend de lui. Lui, ou elle, doit se sentir convenablement traité du point de vue de ses conditions d'emploi et de sa rémunération. Enfin, il ou elle apprécie d'être placé dans un environnement paisible qui conforte sa motivation à contribuer à la qualité des produits et des services de son entreprise. La plupart du temps un tel environnement entraîne un attachement de long terme à son emploi.

L'économiste doit en premier lieu reconnaître la force des observations précédentes, et comprendre qu'une des missions de l'encadrement est d'être raisonnable au regard des efforts qui peuvent être demandés aux employés. En second lieu, l'économiste doit attirer l'attention sur le fait que ni l'efficacité ni l'équité ne sont assurées en situation de monopole et que les gens en place dans les entreprises ont une tendance naturelle à se construire des situations protégées, ce qui peut conduire à de graves inéquités.

L'économiste doit aussi rappeler que l'efficacité implique l'adaptation à des circonstances changeantes. Ceci peut concerner une entreprise particulière, dont les produits ne sont plus demandés sur le marché, ou un service public devenu inutile. Des structures marchandes efficaces doivent toutefois être telles que la fermeture d'une entreprise ou la réduction de sa taille soient les moins coûteuses possibles en termes financiers et humains. Ceci implique une réglementation spécifique des faillites, des contrats de travail et des démissions. Ces réglementations elles-mêmes doivent être de loin en loin révisées en fonction des changements globaux de l'économie et de la société.

La croissance économique, la conjoncture, les fluctuations de court terme, impliquent souvent des ajustements de long ou de court terme. La question se pose alors naturellement : quelles réformes du marché du travail, susceptibles de faciliter les adaptations, sont compatibles avec le fragile édifice humain que toute entreprise ou service public doit construire et maintenir en ordre pour fonctionner convenablement ? La réflexion sur les réformes du marché du travail nous conduit ainsi très loin des considérations qui s'appliquent aux marchés de biens et de services ou aux marchés financiers. Les analogies avec ces autres marchés ont toutes les chances d'amener sur de fausses routes. De fait, comme le montre Anderson B. (2000), des systèmes de protection des travailleurs existeront toujours, y compris aux États-Unis.

Ces quelques considérations sont insuffisantes pour définir précisément les structures les plus appropriées pour les institutions du marché du travail. J'en dirais plus au cours des sections suivantes. Mais dès cette étape on peut noter que le choix des structures doit être soumis à un arbitrage. L'efficacité économique et le bien-être social ne concordent pas parfaitement. Des sociétés différentes peuvent choisir différents régimes. C'est aujourd'hui une banalité d'opposer les modèles européen et américain, tout en soutenant que les deux modèles peuvent se concevoir et fonctionner convenablement, chacun d'eux devant être jugé à l'aune de ses propres objectifs.

Les programmes de réformes structurelles du marché du travail

L'étude de l'OCDE sur l'emploi (1994) est une bonne référence pour l'examen du contenu des programmes de réformes du marché du travail en Europe de l'Ouest. Cette étude est le résultat d'une importante analyse demandée, en 1992, par les pays membres de l'OCDE, la plupart d'entre eux souhaitant mieux connaître quelles politiques structurelles seraient susceptibles d'améliorer la situation de l'emploi. Tout en signalant l'importance de politiques macroéconomiques appropriées, l'organisation émit huit autres recommandations, chacune d'entre elles relative à un objectif structurel, et elle proposa plusieurs mesures pour atteindre ces objectifs (voir Partie III du document). Cinq recommandations concernaient le marché du travail (indemnisation du chômage et prestations connexes, dispositions en faveur de la sécurité de l'emploi, flexibilité du temps de travail, flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre, politiques actives du marché du travail), une était relative aux qualifications et compétences de la main-d'œuvre, une autre à la création et diffusion du savoir-faire technologique, la dernière recommandation portait sur la promotion d'un climat favorable à l'entreprise.

À titre d'exemple instructif, nous nous intéresserons particulièrement à l'application de la recommandation relative à la flexibilité des coûts salariaux, qui était formulée ainsi : « Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier des jeunes travailleurs ». Après l'examen de la situation de chaque pays, des mesures de politiques économiques pouvaient être proposées, et elles le furent souvent² : « décentraliser la détermination des salaires » ; « élargir l'éventail des salaires ou supprimer l'indexation » ; « lier plus étroitement les salaires au niveau de qualification, à l'expérience et à la productivité » ; « abandonner ou assouplir l'extension administrative » [des accords entre partenaires sociaux à des entreprises n'ayant pas pris part à ces accords] ; « recourir plus fréquemment aux 'clauses de sortie' » [i.e. autoriser les dérogations aux accords collectifs] ; « modifier le salaire minimum » [à la fois son niveau et son champ d'application] ; « réduire les impôts [sur les salaires] versés par les employeurs ».

Bien évidemment, ces recommandations très détaillées de la direction de l'OCDE ne furent mises en œuvre que partiellement par les pays, voire pas du tout. Nous ne discuterons pas cette question ici. Cet exemple met en évidence la grande diversité des réformes

2. Ces formulations abrégées sont issues de OCDE (1999), p. 188.

structurelles envisagées. On retrouve une diversité similaire dans le détail des quatre autres recommandations principales concernant le marché du travail.

D'autres programmes mis en œuvre dans certains pays ou proposés par des économistes au cours des vingt dernières années diffèrent plus ou moins de celui de l'OCDE, elle-même ayant révisé quelque peu son schéma initial, comme le montre une comparaison attentive des deux documents OCDE (1994) et OCDE(1999). Les changements apportés sont significatifs. Consciente des questions d'équité souvent évoquées lors des débats sur la mise en œuvre de ses recommandations, l'OCDE s'est attachée en 1999 à porter l'attention non seulement sur les niveaux de l'emploi global et du chômage global, mais aussi sur la répartition des possibilités d'emplois, de la sécurité de l'emploi, aussi bien que des salaires et des revenus, au sein des différents groupes de la population en âge de travailler. Une brève référence à la concurrence sur le marché des biens contenue dans la première formulation relative à la flexibilité des coûts salariaux a été transformée en une recommandation à part entière. La plus grande attention portée aux conflits fréquents entre les incitations au travail et certains aspects du système de protection sociale, fut prise en compte jusqu'au point où l'amélioration des « avantages de l'activité pour les personnes aux marges du marché du travail » fut non seulement recommandée au sein d'une section du nouveau document, mais aussi mise en exergue par le titre de l'une des deux parties du texte principal.

L'écart vis-à-vis des options politiques retenues dans l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi*, est naturellement encore plus grand et plus manifeste dans les propositions venant d'autres horizons, même quand celles-ci concernent l'Europe de l'Ouest. On en trouve un exemple dans le rapport de Pisani-Ferry J. (2000) qui propose un programme de réformes structurelles concernant directement le marché du travail. S'agissant de cette question limitée, l'auteur ne mentionne pas de nombreuses propositions contenues dans les recommandations de l'OCDE, comme celles qui concernent la protection des travailleurs en contrat à durée indéterminée, ou celles qui sont relatives à la négociation sociale en matière de salaires. D'un autre côté, il met l'accent sur la nécessité de réformer le système français de transferts sociaux de manière à éliminer les « trappes à inactivité » et rendre le travail plus rémunérateur. De même, d'après lui, des réformes fondamentales des retraites et des préretraites sont une priorité.

La diversité du contenu des programmes de réformes structurelles peut résulter en partie d'évaluations différentes de ce qui est politiquement possible, ou d'interprétations divergentes des estimations des effets attendus de différents programmes. Elle peut résulter aussi de choix délibérés différents, compte tenu des arbitrages nécessaires. Une

explication ressortant de la troisième catégorie est implicite quand il est avancé que, devant faire face aux mêmes tendances en matière de technique et de globalisation depuis les années 1970, les États-Unis et l'Europe ont fait des choix différents : les États-Unis ont accepté l'accroissement des inégalités salariales alors que la plupart des pays européens l'ont rejeté, acceptant ainsi l'augmentation du chômage, en maintenant des salaires minima élevés et/ou en protégeant les « *insiders* ».

Mesurer l'effet sur l'emploi des politiques structurelles

Il est naturel de se demander comment les auteurs de recommandations aussi détaillées que celles de l'OCDE, peuvent être sûrs que leur mise en œuvre sera bénéfique. Très franchement on peut se demander si l'assurance avec laquelle ces recommandations sont émises ne repose pas le plus souvent sur la croyance que les problèmes disparaîtraient si le marché du travail fonctionnait comme le marché des biens. Peut-être, mais comme cela ne sera jamais le cas, ainsi que nous l'avons vu dans la section 3, cette croyance est hors de propos.

Celle-ci une fois écartée, il nous faut admettre que notre connaissance des effets à attendre des recommandations structurelles est imprécise. Nous sommes là beaucoup moins à l'aise que pour évaluer l'incidence des politiques macroéconomiques à l'échéance de deux ou trois ans (on est aujourd'hui très proche du consensus sur cette question entre les macroéconomistes). L'imprécision en question a deux conséquences : il faut multiplier les recherches et tester les idées dont dérivent nos recommandations ; il faut explicitement situer nos propositions de politiques dans le cadre d'une stratégie intégrant l'incertitude. Ces considérations, qui pourraient d'ailleurs être bien plus élaborées, seront présentées maintenant.

Lorsque les discussions à propos des réformes structurelles apparurent à l'ordre du jour il y a vingt ans, les économètres cherchèrent à estimer empiriquement l'impact sur le chômage qui résulterait de changements de variables institutionnelles comme le taux d'indemnisation du chômage, la durée des indemnités de chômage, le niveau du salaire minimum légal, un indice de la législation de protection de l'emploi, le degré de centralisation des négociations salariales, etc. Dans certains cas, des estimations existaient déjà dans la littérature, mais elles concernaient souvent seulement les États-Unis. Pourtant on les considéra comme largement suffisantes pour servir de base à des réformes structurelles plus ou moins irréversibles.

Certains économètres considèrent alors que les preuves les plus appropriées résidaient dans les estimations réalisées à partir de comparaisons internationales (données dites « en coupe » concernant des résultats par pays) : cette méthode pouvait être utilisée presque systématiquement ; elle permettait aussi en principe de déterminer ce que chaque pays pourrait gagner en imitant les autres par des changements institutionnels spécifiques. L'analyse économétrique de telles données en coupe est, par exemple, la principale source des résultats relatifs aux effets des facteurs structurels dans Layard R., S. Nickell et R. Jackman (1991).

Malheureusement, on a dû constater que les premiers résultats issus des travaux utilisant ces données n'étaient pas précis, beaucoup moins en tout cas qu'il eût été nécessaire pour en déduire des conclusions définitives à propos de programmes concurrents de réformes structurelles : l'estimation de leurs effets était affectée d'écart-types très importants ; et des études économétriques, utilisant différentes bases de données et des spécifications différentes des modèles utilisés, conduisaient parfois à des résultats contradictoires. L'écart était si grand que des économistes différents, voire des institutions comme l'OCDE et le BIT (1996), en tiraient des conclusions différentes.

Bien entendu, les travaux empiriques peuvent s'appuyer sur d'autres données que des coupes par pays : séries temporelles agrégées, données de panel, micro-données issues des enquêtes auprès des ménages ou des entreprises, évaluation directe de l'impact de politiques spécifiques d'emploi, etc. Mais les résultats économétriques des travaux réalisés à partir de ces différentes sources sont également peu précis³. On peut toutefois espérer que la multiplicité des sources conduira progressivement à des conclusions plus solides. On dispose ainsi, aujourd'hui, d'un ensemble important de résultats relatifs à l'effet sur l'emploi du niveau du salaire minimum. À partir de celui-ci, on peut affirmer que, tant qu'il reste suffisamment éloigné du salaire médian, une modification du niveau du salaire minimum ne semble pas avoir un impact important sur le niveau de l'emploi total.

Des résultats empiriques intéressants peuvent découler de recherches qui ne sont pas usuellement qualifiées d'économétriques. On peut à cet égard prendre l'exemple de la mesure des incitations perverses associées au système de protection sociale de nos pays de l'Europe occidentale, qui conduit à ce qu'accepter un emploi n'est guère rémunérateur pour pas mal de personnes assistées. En France, on a pu observer dans une enquête, une absence d'augmentation du revenu pour un tiers de ceux qui, bénéficiant du Revenu minimum

3. Bien qu'il traite d'un sujet un peu moins large, Ryan P. (2001) fournit une bonne illustration des limites des résultats obtenus à l'aide d'échantillons de micro-données, qui sont pourtant sous bien des aspects plus riches en informations que les autres sources.

d'insertion (RMI), acceptaient un emploi. Une étude de Laroque G. et B. Salanié (1999) a montré que pour 4 millions de Français, la hausse marginale nette du revenu résultant de la prise d'un emploi aurait été inférieure à 10 % du salaire auquel ils pouvaient prétendre. Bien entendu, on peut argumenter que ce résultat ne concerne que l'effet immédiat sur le revenu et que des hausses de salaires ultérieures peuvent, plus tard, améliorer la situation de ceux qui travaillent. On peut dire également que les incitations pécuniaires ne sont pas les seuls facteurs qui s'opposent au non-emploi, car occuper un emploi apporte aussi des gratifications non pécuniaires : estime de soi, relations sociales et autres choses semblables. Il est toutefois difficile de croire que les institutions responsables d'un tel écart entre les gratifications pécuniaires et le sens commun de ce que devrait être une juste rémunération du travail, ne soit pas nuisible à la longue. De fait, les observations réunies sur cette question ont été jugées suffisamment troublantes pour que le gouvernement français mette en place, sur un modèle voisin de « l'*Earned Income Tax Credit* » américain, la prime pour l'emploi qui accroît la rémunération de la prise d'un emploi.

Où en sommes-nous aujourd'hui, alors que nous disposons de nombreuses et intelligentes recherches consacrées aux effets qu'ont sur l'emploi divers changements institutionnels apportés au marché du travail ? Il est naturel de chercher la réponse à cette question dans les cinquante six pages, bien documentées, rédigées par Nickell S. et R. Layard (1999) pour le *Handbook of Labor Economics* édité par O. Ashenfelter et D. Card. Malheureusement les deux auteurs du chapitre cherchent trop à convaincre de la validité de leurs préceptes politiques, surtout dans leur conclusion où ils sont particulièrement catégoriques : « Les institutions clefs du marché du travail sur lesquelles la politique doit concentrer son attention sont les syndicats et les systèmes de protection sociale. L'encouragement de la concurrence sur le marché des biens est la mesure clef qui permet d'éliminer l'impact négatif des syndicats. En ce qui concerne la protection sociale, la clef consiste en une réforme des prestations chômage accompagnée de politiques actives du marché du travail qui sortent les gens de l'assistance pour les mettre au travail. En comparaison, le temps consacré à se lamenter au sujet de la réglementation du marché du travail, de la protection de l'emploi et du salaire minimum est probablement du temps perdu ».

Pour examiner des conclusions un peu différentes, je recommande la lecture de Blanchard O. et J. Wolfers (2000). Bien qu'il s'appuie sur des régressions en coupe par pays, l'article a trois objectifs particulièrement pertinents : introduire la dimension du long terme ; tenir compte de chocs macroéconomiques en même temps que des facteurs institutionnels ; se concentrer sur les interactions entre les chocs macroéconomiques et les institutions, ce qui est la direction dans

laquelle s'oriente de plus en plus la recherche sur le chômage. Les données utilisées couvrent un panel de vingt pays de l'OCDE depuis 1960. Des moyennes sur des périodes successives de cinq ans éliminent l'essentiel des fluctuations liées à la conjoncture, de manière telle que l'accent soit bien mis sur les effets de moyen terme. La base de données bénéficie des travaux menés antérieurement à l'OCDE ou ailleurs, et consacrés à l'élaboration puis à la mesure d'indicateurs des configurations institutionnelles. Les résultats les plus intéressants pour notre article, qui ne peut pas entrer dans les détails, découlent des estimations de la spécification suivante des interactions entre chocs macroéconomiques et organisation institutionnelle :

$$u_{it} = c_i + \left[\sum_k Y_{kit} a_k \right] \left[1 + \sum_j X_{ij} b_j \right] + \varepsilon_{it}$$

où u_{it} est le taux de chômage du pays i à la période t , X_{ij} est la valeur de l'indicateur institutionnel j dans le pays i , Y_{kit} est la valeur du choc de type k dans le pays i à la période t . Les paramètres a_k , b_j et c_i sont estimés.

Trois types de chocs macroéconomiques sont pris en compte : le taux de croissance de la productivité globale des facteurs, le taux d'intérêt réel et une mesure de l'intensité de la demande de travail. Les huit variables institutionnelles sont : le taux d'indemnisation du chômage, la durée d'indemnisation du chômage, un indicateur des politiques actives du marché du travail, un indicateur de la protection de l'emploi, le coin socio-fiscal, le taux de syndicalisation, l'importance des négociations salariales avec les syndicats, le degré de coordination des négociations salariales. Les estimations des onze paramètres a_k et b_j ont le signe attendu. À l'exception de deux b_j , elles sont toutes significatives au seuil de 5 pour cent. Les résultats permettent de juger de l'importance relative des effets imputables aux différentes institutions. Ainsi, les estimations des $X_{ij} b_j$ varient selon les pays dans un intervalle $[-0,48 ; 0,45]$ pour la durée de l'indemnisation du chômage et dans l'intervalle $[-0,90 ; 0,90]$ pour la protection de l'emploi⁴. Selon ces résultats, les mesures de protection de l'emploi auraient, en interagissant avec les chocs macroéconomiques, plus aggravé à moyen terme le chômage que le faisait la durée d'indemnisation. Ceci ne cadre pas vraiment avec les conclusions de Nickell et Layard (1999).

Au total, nous pouvons dire aujourd'hui que notre connaissance des effets sur l'emploi d'arrangements institutionnels alternatifs est un peu moins imprécise qu'il y a dix ans. Mais elle reste imprécise, et

4. Les estimations des deux coefficients b_j en cause figurent dans la première colonne du tableau 5, page C28 de Blanchard-Wolfers (2000). Comme ils l'indiquent aux pages C19-20, ces auteurs ont obtenu les valeurs des X_{ij} à partir des indicateurs donnés par Nickell (1997), à sa page 61, en calculant simplement pour chaque j les déviations par rapport à la moyenne tous pays confondus. Ainsi ont été établies les deux fourchettes ci-dessus.

ceci est trop souvent négligé par ceux qui traitent de ce sujet. Nous souhaitons ici affronter les conséquences de cet état de fait.

Le manque de précision des conclusions tirées des résultats empiriques n'est pas une excuse pour les ignorer lorsqu'elles traitent d'un problème important. Ainsi, concernant encore le salaire minimum, les estimations économétriques disponibles conduisent à la conclusion suivante : « Un niveau élevé du salaire minimum, relativement au salaire médian, conduira probablement après un certain temps à une réduction de la demande de travail non-qualifié si ceci n'est pas compensé, d'une manière ou d'une autre, dans le coût du travail ». L'utilisation de l'adverbe « probablement » dans la conclusion que l'on peut tirer de résultats économétriques permet d'être moins exigeant quant au niveau de significativité statistique : il suffit d'établir que des effets négatifs substantiels sont plus probables que l'inverse. Or une telle conclusion empirique probabilisée reste de grande valeur, particulièrement si elle est confortée par le bon sens et/ou un argument convaincant emprunté à la théorie économique. En l'occurrence, les économistes ont le devoir de rapporter ce qu'ils ou elles ont trouvé, sans s'autocensurer.

Complémentarités

Il est courant de lire aujourd'hui qu'il existe de fortes complémentarités entre les différentes structures qui ont un effet sur le marché du travail, de même qu'il existe de fortes complémentarités entre les politiques envisageables (voir par exemple Coe D. et D. Snower, 1997 ; Lindbeck A., 2000, p. 169, et l'encadré 2.1 dans OCDE, 1999, p. 48). Les sceptiques pourront se demander si ce point n'est pas exagéré. Pourtant il mérite notre attention.

Pour commencer, on peut remarquer que les complémentarités entre politiques peuvent exister même en l'absence de complémentarité entre les structures, telle qu'on la définit usuellement. Il y a au moins trois raisons à cela. En premier lieu, l'incertitude relative aux effets de chacune des mesures fait qu'il est intéressant de diversifier les actions à entreprendre, de même que l'incertitude à propos du rendement de différents actifs rend intéressante la diversification d'un portefeuille. Ceci est une conséquence directe de ce qui a été dit dans la section précédente.

En deuxième lieu, la plupart des réformes ont des effets marginaux décroissants. Par exemple, une réforme du salaire minimum dont le niveau est légalement indexé sur le salaire moyen, peut consister dans le remplacement par une indexation sur le niveau des prix ; une réforme plus dure consiste à supprimer totalement l'indexation. Dans le premier

cas la hausse du salaire minimum en terme réel sera stoppée, dans le second cas elle se transformera probablement en une baisse. La décroissance de l'effet marginal sur l'emploi de la réforme signifie que, comparé à ce qu'on peut attendre de la première réforme, le gain de la seconde sera plus faible que ce que l'on obtiendrait si l'effet était strictement proportionnel au salaire minimum réel. En conséquence, s'étant fixé un objectif d'emploi, qui ne pourrait être atteint que par la politique la plus dure si seule la réforme du salaire minimum était considérée, on peut trouver préférable d'appliquer la politique douce en l'accompagnant d'une réforme structurelle d'une autre nature. En général, ce type de considération conduit à préférer un programme de réformes diversifiées à une action dure utilisant un seul instrument.

En troisième lieu, les politiques peuvent s'avérer complémentaires, parce qu'elles vont bénéficier à des populations différentes : des chômeurs de niveaux de qualifications différents ou de générations différentes. Dans cet esprit Lindbeck A. (2000) note qu'il est artificiel et trompeur d'opposer l'éducation ou la formation aux subventions à l'emploi lorsqu'il s'agit de favoriser l'emploi des non-qualifiés : « Il est probable que l'effet de l'éducation ne se fera sentir pleinement que dans le long terme, alors que les subventions à l'emploi peuvent avoir un impact beaucoup plus rapide » (p. 172).

Dans la littérature, la complémentarité entre les structures a été surtout évoquée à propos de la formation des salaires, particulièrement pour les modalités de la négociation collective : au niveau de l'entreprise, de la branche ou de la nation, et avec ou sans coordination. Nous avons de bonnes raisons de penser que le pouvoir de négociation des travailleurs en place (les *insiders*) est d'autant plus fort que les indemnités de chômage sont d'un niveau élevé, que la durée de l'indemnisation est longue et que l'administration en charge de la gestion des prestations est laxiste ; ce pouvoir de négociation est également d'autant plus fort que la législation relative à la protection de l'emploi est stricte, ou les coûts d'embauche et de licenciement élevés. En conséquence, une réforme de l'indemnisation du chômage, de la législation ou des pratiques relatives à la protection de l'emploi aura non seulement un effet direct sur les comportements des salariés et des employeurs, mais aussi un effet indirect du fait d'un changement dans la rigidité des salaires.

Pour leur part, en étudiant le cas français, Laroque G. et B. Salanié (2000) ont montré qu'un niveau relativement généreux de revenu minimum était non seulement un facteur important de non-emploi, mais était aussi, indirectement, une cause de chômage. Parce qu'ils se sont rendus compte qu'il fallait augmenter l'incitation au travail, les gouvernements ont accepté de subventionner une augmentation substantielle du salaire minimum, qui a induit du chômage classique pour les travailleurs les moins attractifs du point de vue des employeurs.

Calmfors L. (1993) a étendu l'étude des complémentarités aux effets des relations entre les structures du marché des biens et celles du marché du travail : une forte concurrence étrangère rendra vraisemblablement plus difficile, pour les firmes, la répercussion dans les prix des hausses salariales ; une plus forte résistance de leur part conduira à un niveau de salaires inférieur et donc, selon son argument, à un niveau d'emploi supérieur ; ceci se produira d'autant plus que les négociations salariales seront peu coordonnées⁵.

Dans un article dense, Elmeskov J., J. Martin et S. Scarpetta (1998) ont soumis ces idées quant aux complémentarités entre structures du marché du travail, à un test économétrique réalisé à partir des données relatives aux pays de l'OCDE pour les années 1983 à 1995. Une régression expliquant le taux de chômage montre ainsi que l'augmentation d'un indicateur de générosité de l'indemnisation du chômage a un effet particulièrement fort quand, et là où, les politiques actives du marché du travail sont peu utilisées. Les complémentarités concernant la centralisation des négociations salariales et soit la législation de la protection de l'emploi, soit le coin socio-fiscal semblent montrer que l'une et l'autre de ces deux dernières variables structurelles jouent un rôle particulièrement important lorsque la négociation salariale n'est ni centralisée, ni complètement décentralisée (c'est-à-dire quand les salaires ne sont entièrement déterminés ni par la concurrence sur le marché du travail, ni par une coordination centrale).

L'environnement macroéconomique et les réformes du marché du travail en Europe de l'Ouest

Après cette analyse personnelle de la littérature sur les effets des réformes structurelles du marché du travail, il faut maintenant porter l'attention sur le rôle des politiques macroéconomiques. Sur ce point, mon expérience me conduit d'abord à traiter du cas de l'Europe occidentale, ce qui est naturellement pertinent dans le cadre d'une analyse générale du sujet, mais n'est pas significatif pour les économies en transition ou les pays en développement. À l'évidence les options de politiques disponibles sont moins drastiques et radicales dans ma

5. La question des interactions possibles entre les institutions du marché des biens et du marché du travail, et de leurs conséquences en terme de performances économiques, ne fait pas partie du sujet du présent article. C'est pourtant la troisième fois que je dois y faire allusion après ma référence aux marchés des biens parmi les cibles de certains programmes de réformes structurelles, et après ma citation de la conclusion de Nickell et Layard (1999). Il est clair qu'étendre le sujet de manière à traiter complètement des réformes structurelles concernant le marché des biens et des services, serait un objectif ambitieux. Le fait que la concurrence sur ce marché peut amener les syndicats à modérer leurs revendications salariales n'est probablement pas la question principale.

partie du monde qu'elles ont pu l'être ailleurs. Quelles que soient les réformes structurelles que nous avons envisagées et mises en place, elles ont eu un impact très faible, si ce n'est négligeable, dans le court terme. Un ensemble de problèmes assez différent sera examiné dans la prochaine et dernière section de cet article.

Lindbeck A. (2000) s'interroge : « Si les économies du continent européen ont besoin de tant de réformes structurelles et institutionnelles..., comment se fait-il que le taux de chômage fut si bas dans cette partie du monde au cours des 25 années qui ont suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale ? ». Et il ajoute : « Une réponse est que l'augmentation récente de l'hétérogénéité de la demande et de l'offre de travail requiert un marché du travail plus flexible qu'auparavant, ce qui inclut une plus grande flexibilité des salaires relatifs... Ma seconde, et je crois plus importante, réponse est... qu'il faut analyser les problèmes d'emploi et de chômage en Europe comme résultant de l'interaction entre des chocs macroéconomiques et des mécanismes divers de pérennisation du chômage liés aux caractéristiques institutionnelles de ces pays » (p. 175).

Je suis prêt à accepter cette formulation de la thèse de l'euroscélérose⁶. Mais je crois qu'elle est un peu trompeuse, car elle sous-estime la responsabilité des politiques macroéconomiques (entendues au sens large). Au cours de deux périodes cruciales les autorités macroéconomiques n'ont pas agi de manière appropriée : d'abord pendant la fin des années 1970 quand elles auraient dû affronter sérieusement la question du « niveau excessif des salaires » et mettre en place une politique délibérée de restriction salariale ; ensuite, à partir au moins de l'été 1992, quand il devint manifeste que les débiteurs trouvaient urgent de se désendetter massivement, les autorités auraient dû éviter l'explosion des taux d'intérêt à court terme qui s'est produite et qui a duré jusqu'en 1996⁷.

D'un autre côté, il est irresponsable de dire aujourd'hui que le problème du chômage européen pourrait être résolu seulement par une politique macroéconomique de relance. La performance remarquable des États-Unis au cours des dernières années du XX^e siècle montre qu'un bon environnement macroéconomique permet de ramener le taux de chômage à un niveau nettement plus faible que ce qu'on avait cru possible antérieurement, et ceci sans alimenter nécessairement l'inflation. Mais précisément les structures de l'éco-

6. Cette thèse est également défendue par Balakrishnan R. et C. Michelacci (2001) qui étudièrent systématiquement les séries trimestrielles de flux sur le marché du travail au cours de la période 1972 : 3 à 1989 : 4 aux États-Unis et dans quatre grands pays d'Europe : bien que les chocs globaux aient été très similaires, les réponses des flux d'entrée et de sortie du chômage ont été nettement plus lentes en Europe qu'aux États-Unis.

7. Ces deux phrases sont à l'évidence trop rapides. On trouvera une analyse plus complète dans Malinvaud E. (2000), p. 1445-1452.

nomie américaine apportent nettement plus de flexibilité que celles de l'économie européenne. Aussi, l'attention apportée aujourd'hui, par beaucoup, aux réformes structurelles est parfaitement justifiée.

Comme scientifiques, nous nous sentirions nettement plus à l'aise pour présenter nos évaluations si nous pouvions mesurer le niveau de ce que l'on nomme usuellement *taux de chômage structurel*, i.e. le niveau en dessous duquel aucune baisse supplémentaire, obtenue par le moyen d'une stimulation macroéconomique, ne peut être soutenue longtemps étant donné les structures actuelles. À cette fin, une référence convaincante pourrait consister dans la mesure de la tension globale entre l'offre et la demande sur le marché du travail, une mesure qui montrerait comment le chômage ne dépend pas seulement des mouvements de courte période de la conjoncture mais aussi de tendances sous-jacentes. Les déplacements de la courbe de Beveridge devraient fournir en principe la base qui permettrait de se faire une idée grossière du niveau du chômage structurel. Mais dans de nombreux pays, comme la France, cette courbe et ses déplacements sont beaucoup trop mal estimés⁸.

Deux approches différentes ont été utilisées. L'OCDE (1999) attribue un rôle important au taux de chômage structurel, dont elle fournit une mesure. À la lecture de son document, j'ai conclu que cette mesure, à l'évidence très discutée au sein de l'organisation, n'était rien de plus qu'un lissage du taux de chômage observé, lissage ayant pour effet d'éliminer les fluctuations de court terme. L'absence de pertinence pour notre sujet est au fond reconnue dans un long encadré (p. 20). Lisons le : « Le chômage structurel est mesuré par les estimations chronologiques du taux de chômage non accélérateur des salaires (NAWRU⁹) établies par le secrétariat de l'OCDE... Le NAWRU est essentiellement un concept de court terme. Il mesure le taux de chômage qui, dans une année donnée et en fonction de l'évolution effective antérieure du chômage, serait associé à une hausse constante des salaires... Tandis que le taux de chômage d'équilibre à long terme est largement déterminé par des facteurs structurels... le NAWRU peut s'en écarter lorsque les marchés du travail sont soumis à des chocs macroéconomiques ». Ici, se trouve un renvoi : « Dans le contexte des recommandations de politique structurelle de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, des estimations du taux de chômage d'équilibre à long terme seraient, en principe, plus appropriées que le NAWRU. Mais, ces estimations sont difficile à obtenir... ».

Une seconde approche de la mesure du taux de chômage structurel est souvent mise en avant. Celle-ci consisterait à évaluer ce que l'on a pris l'habitude d'appeler le taux de chômage d'équilibre. Ce

8. Ce point a été admis par Solow R. (1997) lorsqu'il défendait la thèse de l'utilisation de la courbe de Beveridge pour mesurer l'impact des rigidités du marché du travail sur le chômage.

9. *Non Accelerating Wage Rate of Unemployment*.

concept est cohérent avec un certain modèle de l'économie¹⁰. Si nous disposions d'un modèle parfait du marché du travail, nous pourrions bien entendu l'adapter à chacune des économies concrètes qui nous intéressent et déterminer numériquement à partir du modèle ainsi adapté l'équilibre dans chaque cas particulier. Malheureusement, nous ne disposons pas d'un tel modèle, comportant en particulier une représentation fidèle de toutes les institutions pertinentes. À vrai dire, jusqu'à présent, les estimations que j'ai rencontrées et qui reposent sur cette approche, résultent de modèles très particuliers et qui ne conviennent pas pour notre propos.

Le problème est facile à comprendre à partir de la discussion de la section 5, dans laquelle nous avons vu combien il est difficile d'estimer précisément les effets sur l'emploi de n'importe quel changement très simple des structures du marché du travail. Comment pourrions-nous espérer trouver une mesure fiable qui synthétise des effets résultant de toutes les caractéristiques structurelles pertinentes et nous présente cette synthèse sous la forme qui convient à notre besoin : un niveau de chômage en dessous duquel aucune baisse supplémentaire, obtenue par le moyen d'une stimulation macroéconomique, ne peut être soutenue très longtemps étant donné les structures actuelles ?

Ayons assez de bravoure pour affronter nos doutes. Dans cet esprit, je déclare que je ne sais pas si, aujourd'hui, le taux de chômage structurel français est de 9 ou 8, ou peut-être 5 pour cent. Étant donné cette incertitude et compte tenu de la durée requise pour la mise en place des réformes, un comportement avisé et prudent devrait consister dans l'examen des politiques de réformes structurelles et dans la mise en œuvre rapide de celles qui ont une bonne chance d'être bénéfiques à long terme.

Dans les dix dernières pages de leur article, Elmeskov J., J. Martin et S. Scarpetta (1998), sont moins circonspects que je ne le suis ici. Ils prennent pour avérer que les recommandations de l'OCDE (1994) constituent le remède approprié pour guérir l'Europe du chômage. Ils observent alors que dans de nombreux pays, le corps électoral n'accepte pas « d'avaler tout le médicament ». Ces auteurs cherchent donc les moyens de surmonter les résistances à la réforme du marché du travail. Ils discutent en particulier l'hypothèse provocatrice de la nécessité d'une récession macroéconomique pour annihiler la résistance. Ils notent qu'à l'évidence la récession du début des années 1980 et le haut niveau de chômage qui en a résulté ont conduit les gouvernements du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas à adopter des politiques de réformes structurelles importantes, et que peu à peu

10. Certains économistes utilisent l'expression « taux de chômage d'équilibre » comme équivalente à « taux de chômage naturel ». On peut se demander pourquoi changer nos habitudes et revenir sur d'anciennes discussions à propos du sens, de la signification et de la mesure du taux naturel (à ce propos, voir Malinvaud (2000), p. 1170-71).

jusqu'à la fin des années 1990 ces pays ont connu de fortes baisses du chômage.

Toutefois, en étudiant plus attentivement la totalité de l'échantillon des pays de l'OCDE, nos auteurs admettent que l'évidence n'est pas très concluante. Ils écrivent : « Il peut être tentant d'affirmer que les crises créent une situation favorable au soutien des réformes, bien que la capacité d'utiliser ce soutien et de la transformer en action dépende de facteurs politiques comme des changements de gouvernements ».

Un environnement macroéconomique favorable aux grandes réformes institutionnelles

Comme je l'ai déjà dit, l'expérience de l'Europe occidentale a peu d'intérêt pour les pays engagés dans des changements institutionnels majeurs de leur système socio-économique. Malheureusement, je n'ai pas une connaissance directe des problèmes de ces pays. Aussi dois-je admettre que mon opinion à propos de l'interaction entre leurs politiques macroéconomiques et leurs réformes structurelles peut être erronée. Toutefois, je n'aurais pas pu vivre les dernières décennies sans de nombreuses lectures et réflexions à ce sujet (Kornai J. (2001) est un bon exemple des sources disponibles à ce propos). En outre, j'ai été aidé dans mes réflexions sur le sujet de ce texte par l'article récent de Boeri T. et K. Terrell (2002). Ceci étant dit je serai bref.

Supprimer l'inefficacité notoire de la gestion du secteur public, par la privatisation ou autrement, est un objectif fréquent des réformes structurelles dans les pays en développement ou en transition. Au moins temporairement ceci implique une réduction substantielle de l'emploi. Pour contrebalancer cet effet, une proposition naturelle consiste à adopter prudemment et de manière mesurée, une politique macroéconomique de stimulation, tout en gardant le contrôle de l'inflation. Mais Boeri et Terrell montrent que le dispositif des réformes structurelles du marché du travail est également important. Ils attirent l'attention sur le fait que les économies en transition ont vécu un tel nombre d'expériences diverses, s'agissant de réallocation du travail, que l'on peut bien tirer parti de la comparaison de ces expériences. Ils notent en particulier que la vitesse de réallocation fut plus fonction de l'attraction créée par les créations d'emplois que de l'importance des licenciements réalisés par les entreprises d'État. Ils font aussi l'éloge de l'introduction, rapide dans certains pays, d'un système d'indemnisation du non-emploi, qui a amélioré la répartition des revenus pendant la période de transition et a permis d'établir un plancher de revenu soutenant les salaires. Ainsi, de nombreuses démissions se produisirent dans ces pays parmi les employés faiblement

rémunérés du secteur public. De même, la distribution de revenus qui en a résulté a permis la croissance du travail indépendant ou le démarrage de nouvelles petites entreprises. *A contrario*, dans d'autres pays, comme la Russie, une flexibilité excessive des salaires contribua au gâchis socio-économique.

Les expériences asiatiques et latino-américaines ont mis en évidence la difficulté de l'articulation entre la gestion macroéconomique et la libéralisation du commerce international et des relations financières. Les crises peuvent être gérées dans les pays qui, soit ont une longue pratique de l'ouverture internationale, soit ont accumulé des excédents dans leurs balances des paiements et dans leurs soldes budgétaires. Mais, nous avons vu tellement d'autres cas où aucune recette macro-économique ne pouvait agir, compte tenu des réactions induites en matière de taux de change et d'activité interne ! Lorsqu'elle fut suivie, la recommandation de hausse des taux d'intérêt dans les pays frappés par la crise, pour restaurer la balance des paiements, conduisit à des taux tellement élevés qu'il en résulta une récession destructrice. D'un autre côté, l'inaction aurait conduit à une baisse tellement forte du taux de change qu'une déflation des dettes intérieures libellées en monnaie étrangère aurait eu les mêmes effets destructeurs.

La morale de cette triste histoire pourrait être que, de la même manière que la prudence recommande à certains pays de l'Europe de l'Ouest de poursuivre les réformes de leur marché du travail, de même la prudence aurait dû aussi inspirer les réformateurs orientaux qui, trop souvent, ont opté pour une libéralisation rapide et complète des relations économiques extérieures, quel qu'ait été le contexte.

Références bibliographiques

ANDERSON B., 2000 : « Worker protection policies in the new century », *Journal of Economic Perspectives*, automne.

BALAKRISHNAN R. et C. MICHELACCI, 2001 : « Unemployment dynamics across OECD countries », *European Economic Review*, janvier.

BIT 1996 : *L'emploi dans le monde 1996/1997*, Genève.

BLANCHARD O. et J. WOLFERS, 2000 : « The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment : the aggregate evidence », *Economic Journal*, vol. 110, p. C1-33.

BOERI T. et K. TERREL, 2002 : « Institutional determinants of labor reallocation in transition », *Journal of Economic Perspectives*, automne, p. 51-76.

- CALMFORS L., 1993 : « Centralisation and wage bargaining and macro-economic performance », *OECD Economic Studies*, n° 21.
- COE D. et D. SNOWER, 1997 : « Policy complementarities : the case for fundamental labor market reform », *IMF Staff Papers*, vol. 44, n° 1.
- ELMESKOV J., J. MARTIN et S. SCARPETTA, 1998 : « Key lessons from labour market reforms : evidence from OECD countries experiences », *Swedish Economic Policy Review*, N° 5.
- KORNAI J., 2001.a : « Ten years after “The road to a free economy”, the author self-evaluation » in PLESKOVIC B. et N. STERN, eds. , *Annual World Bank Conference in Development Economics 2000*, Washington, World Bank, p. 49-66.
- KORNAI J., 2001.b : « Hardening the budget constraint : the experience of the post-socialist countries », *European Economic Review*, vol. 45, p. 1573-1599.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 1999 : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Economie et Statistique*, n° 328.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et Statistique*, n° 331.
- LAYARD R., S. NICKELL et R. JACKMAN, 1991 : *Unemployment : Macroeconomic performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- LINDBECK A., 2000 : « The labour market », in Conseil d'Analyse Economique and World Bank, *Governance, Equity and Global Markets*, Paris, La Documentation française.
- MALINVAUD E., 2000 : *Macroeconomic Theory — A Textbook on Macroeconomic Knowledge and Analysis*, vol. C, Amsterdam, Elsevier.
- NICKELL S., 1997 : « Unemployment and labor market rigidities : Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 3.
- NICKELL S. et R. LAYARD, 1999 : « Labor market institutions and economic performance », in ASHENFELTER, O. et D. CARD, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, Amsterdam, Elsevier, p. 3029-84.
- NORTH D., 1997 : « The contribution of the new institutional economics to an understanding of the transition problem », *Wider Annual Lectures 1*, Helsinki, UNU/WIDER.
- OCDE 1994 : *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.
- OCDE 1999 : *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques*, Paris.
- PISANI-FERRY J., 2000 : *Plein emploi*, Paris, La Documentation française.

- RODRICK D., 1996 : « Understanding economic policy reform », *Journal of Economic Literature*, Mars.
- RYAN P., 2001 : « The school-to-work transition : a cross-national perspective », *Journal of Economic Literature*, Mars.
- SOLOW R., 1990 : *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford, Basil Blackwell.
- SOLOW R., 1998 : « What is labour-market flexibility ? What is it good for ? », *1997 Lectures and memoirs*, The British Academy, Oxford University Press, p. 189-205.
- STERN N. et J. Stiglitz, 1997 : « A framework for a development strategy in a market economy », in E. Malinvaud et al., *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. 1, Oxford University Press.
- STIGLITZ J., 2000 : « Reflections on the theory and practice of reform », in Krueger A., eds., *Economic Policy Reform : the Second Stage*, University of Chicago Press.
- SVEJNAR J., 2002 : « Transition economies : performance and challenges », *Journal of Economic Perspectives*, automne.