



L'économie politique de la réforme

RETRAITES, EMPLOIS ET DÉRÉGLEMENTATION DANS DIX PAYS DE L'OCDE



L'économie politique de la réforme

RETRAITES, EMPLOIS ET DÉRÈGLEMENTATION
DANS DIX PAYS DE L'OCDE

Par William Tompson
avec la collaboration de Robert Price



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-07312-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-07313-5 (PDF)

DOI 10.1787/9789264073135-fr

Publié en anglais : *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La grande majorité des travaux de l'OCDE a pour but d'identifier les politiques économiques en vue d'améliorer les standards de niveaux de vie. Les orientations politiques qui en découlent font l'objet d'un très large consensus au sein des économistes. Pour autant, dans la pratique, leurs mises en œuvre se heurtent à de nombreuses difficultés. C'est à cette problématique que s'intéresse l'économie politique des réformes macroéconomiques et structurelles. Son axe de recherche vise à offrir une meilleure compréhension des conditions qui favoriseront – ou non – l'application de telles réformes.

L'une des premières approches remonte à 1988 avec la publication intitulée *Changement de cap en politique économique : onze études de cas*, examinant les facteurs qui ont contribué aux changements de trajectoires des politiques macroéconomiques, dans les pays de l'OCDE. Par la suite, les recherches se sont naturellement réorientées vers les politiques structurelles, cherchant à offrir une meilleure compréhension de ces facteurs politiques. Les études économétriques ont permis de mesurer les progrès accomplis en matière de réformes grâce aux variations mesurées par un certain nombre d'indicateurs de politique structurelle. Un des principaux avantages de cette approche est de pouvoir identifier les facteurs et tester la significativité statistique de leur impacts, favorables ou non, sur les réformes. En revanche, une de ces faiblesses est de ne pouvoir identifier les facteurs non quantifiables.

Reconnaissant les avantages et les inconvénients de la méthode économétrique, le Comité de politique économique de l'OCDE a décidé en 2006 de lancer le projet dont est issue la présente publication. Elle adopte une approche par études de cas pour identifier les facteurs déterminants des réformes structurelles, en s'appuyant sur des « épisodes » concrets analysés dans dix pays de l'OCDE. Chaque épisode est documenté à l'aide d'ouvrages spécifiques, puis enrichi par des interviews concernant les principaux acteurs, partisans ou détracteurs des réformes. Pour assurer la comparabilité des épisodes, ces derniers se sont limités aux réformes des retraites, du marché de l'emploi, et de la déréglementation du marché des produits et des services.

Les épisodes se différencient, dans la mesure où certains ont conduit à des changements politiques profonds et permanents, alors que d'autres n'ont abouti qu'à peu ou aucun progrès, quand ils n'ont pas été l'objet d'un recul substantiel. Toutefois, une des conclusions les plus claires dans le cadre de ce projet, est qu'il est très difficile de catégoriser les épisodes de réforme en succès ou en échec. Ce qui peut sembler être un échec initialement peut donner l'impulsion nécessaire à un changement majeur ultérieurement. Ce qui paraît être une réforme réussie peut se retrouver, au final, totalement démantelée. L'étude tire par ailleurs toute une série de conclusions, notamment sur le rôle du mandat électoral, la politique de communication, le rôle des analyses économiques et les avantages d'une concertation avec les partenaires sociaux ainsi que les possibilités d'une telle concertation.

Cette étude a été réalisée au Département des affaires économiques par William Tompson, en collaboration avec Robert Price, avec le concours pour l'analyse quantitative de Thai-Thanh Dang et l'aide, pour les travaux de secrétariat, de Susan Gascard, Veronica Humi, Sandra Raymond et Paula Simonin. Nous remercions la Commission européenne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse pour leur concours financier.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jørgen Elmeskov', written in a cursive style.

Jørgen Elmeskov
Chef par intérim du Département des affaires économiques de l'OCDE

Table des matières

Resumé		9
Partie I	Les réformes structurelles : Que peut-on apprendre du passé ?	
<i>Chapitre 1</i>	Introduction : Le passé vu comme un prologue	15
<i>Annex 1.A1</i>	Méthodes statistiques et sources des données	27
<i>Chapitre 2</i>	Les facteurs déterminants de la réussite des réformes structurelles	37
Partie II	Études de cas : Les réformes des régimes de retraite	
<i>Chapitre 3</i>	France : La réforme des retraites de 2003	87
<i>Chapitre 4</i>	Italie : La bataille de 1994 pour la réforme des pensions	111
<i>Chapitre 5</i>	Mexique : La réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux, 2001-07	133
<i>Chapitre 6</i>	Pologne : La réforme du régime général des retraites 1996-99	151
<i>Chapitre 7</i>	Pologne : La réforme du régime de Sécurité Sociale des agriculteurs, 2003-05	175
<i>Chapitre 8</i>	États-Unis : Le débat sur le réforme de la Sécurité Sociale de 2005	195
Partie III	Études de cas : Les réformes du marché de l'emploi	
<i>Chapitre 9</i>	France : Le contrat d'insertion professionnelle, 1994	225
<i>Chapitre 10</i>	Allemagne : Les réformes Hartz du marché du travail, 2002-05	247
<i>Chapitre 11</i>	Italie : Les réformes Treu (1997) et Biagi (2002)	273
<i>Chapitre 12</i>	Mexique : La réforme du droit du travail, 2001-03	297
<i>Chapitre 13</i>	Pays-Bas : La réforme de l'assurance-invalidité, 2002-06	319
<i>Chapitre 14</i>	Espagne : La réforme du marché du travail, 1994 et 1997	343
<i>Chapitre 15</i>	Suède : L'assurance-maladie en Suède de 1990 à 2002	367
<i>Chapitre 16</i>	Etats-Unis : La réforme de 1996 du système de protection sociale	391
Partie IV	Études de cas : La déréglementation du marché des produits et des services	
<i>Chapitre 17</i>	Australie : La réforme du secteur de l'électricité, 1990-2004	421
<i>Chapitre 18</i>	Australie : La réforme de la politique de l'eau, 1994-2004	445
<i>Chapitre 19</i>	Allemagne : Les heures d'ouverture des magasins, 1999-2003	473
<i>Chapitre 20</i>	Pays-Bas : La libéralisation des loyers, 2004-07	495
<i>Chapitre 21</i>	Espagne : La réglementation des implantations et des heures d'ouverture dans le commerce de détail, 1995-2004	515
<i>Chapitre 22</i>	Suède : La libéralisation des services postaux, 1992-99	535

Encadrés

1.1.	Des réformes plus ou moins « réussies »	18
1.2.	Évaluation statistique des études de cas : la construction des indicateurs	21
3.1.	Le système de retraite français.....	91
4.1.	Le système de pension en Italie avant les réformes	116
4.2.	La réforme des pensions de 1992.....	117
5.1.	L'Institut de la sécurité sociale et des services sociaux des travailleurs de la fonction publique (ISSSTE)	137
5.2.	Le plan de réforme de l'ISSSTE	141
6.1.	Le plan de réforme des retraites	158
7.1.	Le plan Hausner	185
8.1.	Le système de Sécurité sociale.....	200
10.1.	L'indemnisation du chômage et les prestations sociales avant les réformes Hartz.....	251
10.2.	Les « lois Hartz »	257
12.1.	Les principaux éléments des projets de réforme de la loi sur le travail	308
13.1.	L'assurance invalidité professionnelle aux Pays-Bas avant 2000	324
14.1.	Négociations collectives en Espagne dans le cadre du Statut des travailleurs	347
14.2.	Les coûts de licenciement dans le cadre du LET	348
15.1.	L'assurance-maladie en Suède	372
16.1.	Les programmes fédéraux d'aide sociale avant PRWORA	397
17.1.	Les conséquences économiques de la propriété de l'électricité.....	423
17.2.	La politique nationale de la concurrence (NCP)	424
17.3.	La privatisation du secteur de l'électricité en Australie-Méridionale.....	433
18.1.	Les caractéristiques économiques de l'eau et la création de marchés de l'eau.....	454
20.1.	L'encadrement des loyers aux Pays-Bas.....	499

Tableaux

1.1.	L'économie politique de la réforme structurelle : les études de cas	19
1.2.	Les corrélations de rang de Spearman	22
1.A1.1.	Les corrélations de rang de Spearman	34
3.1.	Durée escomptée de la retraite	92
3.2.	Le problème des retraites en France : le « choix 2040 ».....	95
6.1.	Les dépenses au titre des pensions d'invalidité et de retraite.....	153
6.2.	Les projections des taux de remplacement moyens dans le nouveau système.....	159
7.1.	Croissance, déficits et dette publique.....	177
7.2.	Les sources du revenu agricole par taille d'exploitation.....	178
7.3.	Les dépenses et les recettes du KRUS	181
9.1.	Les principales caractéristiques de l'activité des jeunes en France, 1983-1994	229
10.1.	Principales recommandations de la « commission Hartz ».....	254
11.1.	Les indicateurs du marché du travail 1995, 2000	278
15.1.	Les absences des salariés pour maladie dans huit pays, par groupe d'âge	372
15.2.	Les évolutions du taux de remplacement, de 1987 à 2003	376
16.1.	Indicateurs économiques et sociaux, 1989-96	393

19.1.	Les heures d'ouverture des magasins dans un certain nombre de pays européens, 1999	477
20.1.	Aides au logement aux Pays-Bas, 2001	502
20.2.	Objectifs indicatifs de la production immobilière des associations de logement.....	505
21.1.	Barrières régionales à la concurrence dans le secteur de la distribution, 1997-2004	526

Graphiques

1.1.	Les indicateurs de réformes politiques pour les 20 études de cas.....	20
2.1.	Le mandat politique et les indicateurs de réformes.....	39
2.2.	La consolidation fiscale et les indicateurs de réformes.....	44
2.3.	La rapidité des réformes et les indicateurs politiques	50
2.4.	Les réformes passées et les réformes d'aujourd'hui	51
2.5.	L'émergence de nouveaux acteurs et le succès des réformes	64
13.1.	Les bénéficiaires de prestations d'invalidité, 1970-2004.....	323
13.2.	La réforme des prestations d'invalidité, 2000-04	328
15.1.	Arrêts de maladie et journées perdues, 1970-2002	373
20.1.	Étapes du débat sur le réforme des loyers, 2003-07.....	505
22.1.	La croissance de CityMail.....	546

Résumé

Cette étude a pour objet de recenser les leçons d'économie politique qui peuvent être utiles aux décideurs politiques, responsables de la conception, l'adoption et l'application des réformes structurelles. Un grand nombre des facteurs d'économie politique, qui ont facilité ou entravé les réformes économiques, ont été examinés dans de précédents travaux menés par le Département des affaires économiques de l'OCDE. La présente étude s'appuie sur ces travaux, adoptant une approche inductive, basée sur des études de cas - adoptions et mises en œuvre de réformes structurelles, dans le domaine des retraites, du marché du travail et de la réglementation des marchés des produits et des services. Cette étude permet d'approfondir certaines conclusions économétriques, et également d'examiner certains facteurs qu'il peut être extrêmement difficile de quantifier ou de mesurer dans le cadre d'analyses quantitatives. La méthode adoptée est celle de la « comparaison ciblée », qui consiste à poser des questions similaires à travers les différents cas de réformes, de manière à discerner des similitudes susceptibles d'être généralisées. La démarche comparative basée sur des études de cas ne permet pas le même niveau de vérification formelle que l'étude économétrique, mais elle permet une analyse plus approfondie de la dépendance des variables de contexte et de leurs relations à d'autres type de variables. Elle permet également de voir les liens entre les causes possibles et les résultats des réformes, afin d'évaluer les liens de causalité entre une hypothèse donnée et la séquence d'événements qui s'ensuit.

Les principales conclusions de l'étude peuvent être résumées comme suit:

- Il est essentiel d'avoir un *mandat électoral* pour mener à bien une réforme. C'est l'un des constats le plus évident de cette étude. Les réformes « furtives » se heurtent à de sérieuses contraintes et celles qui n'auront pas réussi à obtenir le soutien du public ne réussissent que si elles ont des effets bénéfiques visibles à très court terme, ce qui est rarement le cas des grandes réformes structurelles. Une crise offre parfois l'opportunité de « réformes surprises », permettant à un gouvernement de changer de cap face à de nouvelles situations économiques. Mais si leurs effets bénéfiques ne se font pas rapidement ressentir, ces réformes ne pourront être maintenues que si le gouvernement réformateur est en mesure de soutenir qu'elles sont souhaitables et indispensables dans le long terme d'un point de vue structurel. Les réformes justifiées comme réponses à une crise immédiate seront difficiles à pérenniser une fois la crise passée.
- L'importance d'un mandat significatif offre un rôle tout aussi important à une *communication efficace*. Les réformes majeures sont généralement accompagnées d'une action de communication coordonnée et cohérente. Elles visent à informer les électeurs et les parties prenantes de la nécessité des réformes et, plus particulièrement, des coûts implicites de la non-réforme. Lorsque le coût du statu quo est un coût d'opportunité, ce qui est souvent le cas, ce dernier tend à être politiquement « invisible » et rend le défi de réforme d'autant plus grand. On sait assez clairement qui paiera le prix de la réforme – quelles entreprises seront

touchées et quels emplois seront mis en danger –mais on ne sait pas vraiment qui paie le prix du statu quo ; en effet, il est difficile d’identifier les entreprises qui ne sont jamais entrées sur le marché, les secteurs qui ne sont pas développés ou les salariés qui auraient pu être employés.

- Cela souligne la nécessité que la conception des politiques s’appuie sur des *recherches et analyses robustes*. Des éléments factuels et analytiques solides, permettront d’améliorer à la fois la qualité des réformes politiques et leurs chances d’adoption. Le pouvoir d’influence des analyses économiques dépend particulièrement de leur source : celles qui émanent d’un organisme non partisan, faisant autorité et jugées fiables dans tout l’éventail politique, auront beaucoup de crédibilité. Mais, la mise en place de tels organismes nécessite du temps, car leur pouvoir d’influence est largement fonction de leur réputation. En revanche, dans les pays qui en sont dotés, la présence de telles analyses paraissent avoir amélioré les perspectives de réforme dans certains domaines.
- C’est pourquoi, une réforme structurelle réussie requiert du *temps*. Les réformes les plus abouties, parmi celles revues dans l’étude, se sont déroulées sur une période de deux ans pour leur préparation et leur adoption. Cela est sans compter toute la phase de travail préparatoire, où les problèmes et les propositions sont débattus et examinés pendant des années avant que les autorités ne commencent à élaborer le cadre des réformes. En revanche, parmi les réformes les moins réussies, ces dernières ont été le plus souvent entreprises à la hâte en réponse à des pressions immédiates : en matière de réforme, la précipitation risque fort d’en ralentir le processus. Les réformes des retraites, par exemple, ont souvent une gestation longue, nécessitant de nombreuses études et consultations. Si un gouvernement doit être prêt à exploiter les « opportunités » politiques, les réformes peuvent se heurter à des difficultés si elles sont menées avec une hâte excessive.
- La *cohésion gouvernementale* est elle aussi cruciale. Si un gouvernement réformateur n’est pas uni autour de la politique souhaitée, il adressera des messages ambigus que l’opposition politique exploitera; le résultat aura de forte chance de se traduire par un échec. Il ressort des études de cas que la cohésion est plus importante que des facteurs comme la puissance ou l’unité des partis d’opposition ou les forces parlementaires sur lesquelles le gouvernement peut s’appuyer.
- Si la concertation est utile, elle ne remplace pas l’*impulsion gouvernementale*. La progression des réformes peut parfois être facilitée par d’intenses discussions tripartites impliquant le gouvernement et les partenaires sociaux dans un cadre fortement institutionnalisé. Mais la détermination du gouvernement semble être un élément clé du succès, dans ce cas de figure. Plusieurs études de cas montrent que l’approche de la concertation risque de ne pas aboutir si le gouvernement n’est pas en mesure de récompenser la coopération des partenaires sociaux ou de les menacer d’agir unilatéralement en l’absence d’accords, et ce de façon crédible. Lorsque le gouvernement est trop faible pour « prendre les commandes » ou ne veut pas le faire, les partenaires sociaux sont peu incités à faire des concessions. En revanche, une approche corporatiste peut bien fonctionner lorsque le gouvernement est disposé à prendre la direction des opérations. En effet, lorsque les partenaires sociaux sont impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, il

peut s'avérer utile de les intégrer de façon participative au niveau de la conception de la réforme.

- La *condition d'un régime politique à être réformé* joue également un grand rôle : certains régimes sont plus « mûrs » pour les réformes que d'autres. Pour certains régimes en place, la réussite des réformes semble avoir été précédée par une « érosion » du statu quo, rendu possible grâce à des tentatives de réformes ou des réformes fragmentaires ; lorsque le dispositif existant est bien institutionnalisé et jouit d'une certaine popularité, et qu'il ne paraît y avoir aucun danger imminent d'éclatement politique, les réformes sont bien plus difficiles à mettre en œuvre. La question de la « maturité pour les réformes » dépend non seulement de la gravité du problème considéré, mais aussi de la sensibilisation au coût du statu quo et sur la nécessité du changement - également liées à la stratégie de communication et des analyses économiques, ce qui dans une certaine mesure, sont endogènes au processus de réforme.
- Une autre clé d'une réforme réussie est la *persévérance*. L'une des conséquences concernant la « maturité pour les réformes » est qu'il ne faut pas nécessairement considérer comme étant un échec toute tentative de réformes antérieures qui ont été bloquées, qui ont reculé ou mises en œuvre de façon très partielles : ces dernières peuvent contribuer à éroder le statu quo, permettant de jeter les bases pour de futures réformes plus fructueuses. Ainsi, les réformes les plus réussies sur les retraites et le marché du travail, revues dans la présente étude, ont le plus souvent fait suite à des échecs de réformes et/ou tentatives de réformes, dans les trois domaines considérés. Ce qui, aujourd'hui, peuvent être considérés comme avoir permis la mise en œuvre de réformes postérieures, qui pour certaines ont été de grande envergure.

Cette étude apporte de nouveaux résultats concernant les principales conclusions des travaux économétriques menés par le Département des affaires économiques, en particulier pour ce qui est de l'impact des crises et de l'importance de la solidité de la position fiscale. En revanche, elle remet en cause l'idée, souvent avancée, que les électeurs ont tendance à sanctionner par un vote négatif les gouvernements réformateurs : la probabilité de réélection n'était guère différente entre les réformes les plus et les moins réussies, et les taux de réélection de tous les gouvernements examinés dans l'étude, étaient proches de la moyenne des élections nationales dans les dix pays au cours de la période 1992-2008. Certes, le nombre de cas est trop limité pour en tirer des conclusions générales, mais on notera que presque tous les gouvernements qui ont fait adopter et mis en œuvre des réformes avec un mandat électoral clair, ont été reconduits.

Partie I

Les réformes structurelles : Que peut-on apprendre du passé ?

Chapitre 1

Introduction : Le passé vu comme un prologue

Introduction

Cette étude a pour objet principal de recenser les leçons d'économie politique qui peuvent être utiles aux responsables politiques pour la conception, l'adoption et l'application des réformes structurelles. Un grand nombre des facteurs facilitant ou entravant les réformes économiques ont été examinés dans les travaux antérieurs du Département des affaires économiques de l'OCDE¹ et d'autres institutions et chercheurs². Cette étude s'appuie sur ces travaux, en particulier ceux du Département des affaires économiques, et contribue au projet horizontal élargi de l'OCDE « Réussir les réformes », qui s'intéresse également à identifier les moyens les plus efficaces pour mettre en œuvre les réformes mais dans différents domaines. À la différence des précédents travaux, on adoptera dans cette analyse une approche inductive, reposant sur des études de cas où les réformes structurelles ont été adoptées et/ou mise en œuvre³. Cette approche relativement ouverte permet de tirer des conclusions générales à partir de cas particuliers. Elle semble appropriée en l'absence de cadre d'analyse ou d'un modèle général qui pourrait servir de base théorique à une analyse couvrant un éventail aussi large de réformes.

Cette étude se distingue à plusieurs égards des travaux précédents concernant l'économie politique des réformes. Premièrement, les travaux issus de la recherche universitaire sur l'économie politique des réformes, de même qu'une grande partie des études réalisées par les institutions internationales, ont longtemps été axées sur les pays en voie de développement et en situation de profonde mutation politique, en raison de crises économiques majeures⁴. Si la présente étude prend également en considération des situations de crise, elle s'intéresse en revanche aux réformes structurelles au sein des pays développés, le plus souvent dans une situation politique dite « normale » et non « exceptionnelle »⁵. Deuxièmement, les premières études consacrées à l'économie politique des réformes ont surtout porté sur la politique macroéconomique et d'économie internationale⁶. Peu d'études ont jusqu'à présent abordé les réformes structurelles, et plus particulièrement celles de la dérèglementation des marchés des produits et des services⁷.

On peut résumer comme suit les principales conclusions de cette étude. Premièrement, il apparaît essentiel d'avoir un mandat électoral en vue de réformes. C'est l'un des constats les plus évidents de l'étude. Les réformes « furtives » se heurtent à de sérieuses limites et les réformes « surprises » ne réussissent en général que si elles montrent leurs effets bénéfiques rapidement, ce qui est peu le cas des réformes structurelles. L'importance d'un mandat significatif requiert, au même titre, une communication efficace : les grandes réformes doivent se doubler d'une action coordonnée et cohérente afin de persuader les électeurs et les autres parties prenantes de la nécessité de la réforme et, en particulier, de les informer sur les coûts de la non-réforme. Dans la plupart des cas, le coût du statu quo est un coût d'opportunité qui a

souvent tendance à être politiquement « invisible ». Ce défi de communication souligne la nécessité que la conception des réformes politiques puisse s'appuyer sur des travaux de recherches et d'analyses solides, autant pour améliorer la qualité des indicateurs de mesures que les perspectives des réformes à adopter. En partie pour ces raisons, les études de cas montrent qu'une réforme structurelle réussie peut prendre du temps : parmi celles revues dans cette étude qui ont le mieux réussi, les réformes ont demandé une période de deux ans entre leur préparation et leur adoption. En revanche, les réformes prises à la hâte et en réaction aux pressions immédiates, ont souvent été bien moins réussies. La cohésion gouvernementale est quant à elle tout aussi cruciale : si le gouvernement n'est pas uni autour de la réforme souhaitée, il adressera des messages ambigus et l'opposition politique exploitera ses divisions ; l'échec sera généralement à la clé. Il ressort des études de cas que cette cohésion est plus importante que des facteurs comme l'état de l'opposition ou les forces parlementaires sur lequel le gouvernement peut s'appuyer. Enfin, s'il est vrai qu'une bonne partie des ouvrages d'économie politique est focalisée sur les relations et l'interaction des intérêts, la situation d'un *régime à réformer* joue également un grand rôle : certains sont plus « mûrs » pour une réforme que d'autres. Les réformes réussies par certains régimes ont souvent été précédées par une « érosion » du statu quo ; lorsque le dispositif existant est bien institutionnalisé, qu'il jouit d'une certaine popularité et qu'il ne paraît y avoir aucun danger d'éclatement imminent, la réforme est bien plus difficile.

Enjeux, méthodologie et structure

La méthode de la « comparaison ciblée »

La présente étude s'appuie sur la méthode de la « comparaison ciblée » appliquée aux études de cas⁸. Cette méthodologie consiste à poser les mêmes questions pour un nombre suffisant de cas afin de détecter les similitudes qui pourraient être généralisées. Les conclusions ainsi dégagées ne permettent pas d'obtenir des résultats comparables à ceux des analyses de type quantitatives. Mais la méthode de la comparaison ciblée offre des avantages non négligeables, notamment en facilitant une approche plus détaillée de la dépendance contextuelle des relations entre variables. En particulier, elle permet d'identifier avec un degré plus poussé le « traçage des processus », c'est-à-dire de comparer les liens entre les causes possibles et les résultats observés avec des hypothèses causales identifiées à travers le déroulement d'une séquence d'événements. Parce que cette méthode permet d'effectuer un examen en profondeur, au lieu de comparer purement et simplement les données ou des résultats observés entre différents cas, la comparaison ciblée permet de mieux étudier les processus des politiques, prendre en compte les complexités institutionnelles et politiques et analyser des relations de causalité complexes, tels que *les sentiers de dépendance* ou les situations où, par exemple, un facteur donné peut favoriser l'adoption d'une réforme, mais entrave son exécution⁹. Cette méthode permet également d'examiner des variables qui peuvent être extrêmement difficiles à quantifier ou à coder dans le cadre d'analyses quantitatives. L'analyse économétrique, par exemple, a tendance à ne pas prendre en considération les processus intermédiaires car uniquement axées sur les corrélations entre les états *ex ante* et *ex post*. Elle ne peut donc que rarement expliquer pourquoi une corrélation est observée entre les résultats d'une réforme et les facteurs spécifiques qui les conditionnent. La présente étude se situe donc tout naturellement dans le prolongement des travaux antérieurs de l'OCDE, mais offre un moyen d'examiner les réformes de façon plus approfondie que certaines des conclusions économétriques et leurs conséquences.

Sélection des études de cas

La « réforme structurelle » est définie ici au sens large du terme : par là, est visé l'ensemble des changements de l'environnement structurel qui ont pour but d'améliorer la réallocation statique ou dynamique des ressources au sein de l'économie¹⁰. Pour sélectionner les différentes études de cas, deux situations de réformes ont été recensées par pays : une considérée globalement comme une réussite et une autre jugée moins réussie. Le degré de réussite des réformes est principalement basé sur le fait que la réforme a été ou non adoptée et mise en œuvre, et non pas sur une analyse a posteriori de leur impact économique. Cette approche a permis d'éviter les risques de biais de sélection, en faisant en sorte que les cas reflètent tout un éventail de résultats des réformes, mais la préparation des études de cas a montré que l'utilisation de catégories comme « succès » ou « échec » dans le contexte des épisodes de réforme n'était qu'en partie valable (encadré 1.1). En effet, des leçons « positives » et « négatives » peuvent être tirées autant des réformes qui ont réussi que de celles qui ont échoué. Les cas retenus pour l'étude ont également tenus de plusieurs autres critères :

- *Champ géographique.* Pour le choix des pays de l'OCDE, la taille, la localisation, le niveau de revenu et la configuration institutionnelle ont été pris en compte, afin de pouvoir tirer des enseignements d'un éventail le plus large possible de pays membres de l'OCDE.
- *Les domaines d'intervention des politiques structurelles.* Puisque différents types de réformes ne peuvent poser les mêmes types de problèmes en économie politique, il est important de considérer les tentatives de réforme structurelle à travers un certain nombre de domaines d'action. Mais, ces domaines doivent rester limités dans un souci d'approfondissement de l'analyse et de prise en compte suffisamment large des problèmes. C'est pourquoi les réformes qui ont été retenues couvrent trois grands domaines d'action : les marchés de produits, le marché du travail et les retraites. Il s'agit de trois domaines importants qui ont donné lieu à de nombreuses réformes dans les pays de l'OCDE au cours de ces dernières années (qui ont d'ailleurs autant réussi ou échoué). En outre, ils restent parmi les sujets majeurs des programmes de politique économique de la quasi-totalité des pays de l'OCDE¹¹.
- *Importance économique.* La plupart des cas sélectionnés a trait à des réformes susceptibles d'avoir un large impact économique. Mais ont été aussi sélectionnées des réformes plus ciblées, tels que la déréglementation des marchés de produits. Les réformes en question peuvent avoir un impact plus limité, surtout quand elles ne concernent qu'un secteur, mais elles illustrent relativement bien les problèmes spécifiques de l'économie politique qui se posent aux gouvernements qui cherchent à ouvrir les marchés à la concurrence.
- *Équilibre entre réussites et échecs dans les différents domaines d'action.* Il y a à peu près autant de cas de réussite que de cas d'échec dans chaque domaine considéré ; en effet, les résultats pourraient être biaisés si les succès dans un domaine étaient plus nombreux que les échecs dans un autre.
- *Homogénéité temporelle.* Les études de cas couvrent des réformes entreprises dans le courant des années 90, de sorte qu'ils ont en commun un « contexte » économique et politique ainsi que des évolutions et des pressions internationales qui représentent un intérêt actuel pour les décideurs politiques¹².

A partir de ces critères, vingt cas de réformes ont été choisis en accord avec les pays concernés (tableau 1.1). La liste finale a été également approuvée par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement. A chaque fois que cela a été possible, l'impact de la réforme a été mentionné, bien que pour les cas les plus récents il est encore trop tôt pour l'évaluer. Quoi qu'il en soit, l'étude suppose que les réformes examinées étaient potentiellement bénéfiques : certaines étaient manifestement inachevées ou imparfaites et d'autres ont si bien évolué en cours de processus que certains de leurs partisans pouvaient s'interroger sur la valeur du « produit final ». En revanche, toutes ces initiatives ont bien constitué une tentative de modification de l'environnement par des politiques structurelles visant à améliorer la réallocation des ressources de l'économie concernée.

Encadré 1.1. Des réformes plus ou moins « réussies »

Il est parfois fait référence dans cette étude à des réformes plus ou moins « réussies », sans pour autant que cela corresponde réellement à une véritable dichotomie. Les cas de succès total et d'échec complet sont rares. Et un grand nombre d'échecs dans les tentatives de réformes peuvent néanmoins marquer un progrès ou ouvrir la voie à des réformes ultérieures qui seront couronnées de succès. Même l'échec dans l'initiative d'une réforme peut donc représenter un grand pas en avant. Il est important, en revanche, de distinguer les cas parmi les plus ou moins réussis si l'on veut éviter un biais de sélection qui pourrait se produire si l'on retenait essentiellement ou exclusivement les expériences positives ou négatives. Le « succès » ne s'entend pas ici en termes d'évaluation a posteriori de son impact économique (qui, bien souvent, n'est pas clair), mais du point de vue l'*adoption* et de la *mise en place* d'une réforme qui aiderait un pays à réaliser certains objectifs souhaitables, tels que la soutenabilité des finances publiques, l'intensification de la concurrence ou l'amélioration de l'emploi. Une réforme qui n'est pas réussie ne s'entend pas d'une politique erronée (c'est-à-dire d'une tentative de faire *ce qu'il ne fallait pas*), mais d'une tentative d'entreprendre une réforme souhaitable qui, soit n'est pas adoptée, soit est adoptée mais n'est non mise en place.

Deux remarques s'imposent à propos de cette sélection de cas.

- Le choix de deux études de cas ayant des résultats opposés pour chaque pays limite les hypothèses possibles sur l'impact des configurations institutionnelles telles que le système électoral ou la séparation des pouvoirs. Par définition, il y aura pour chaque pays, dans un contexte politico-institutionnel donné, un cas plus réussi et un cas moins réussi. Cela n'est pas un problème puisque l'étude est axée sur les facteurs les plus susceptibles d'être influencés par les choix des décideurs.
- Les cas ne concernent que des initiatives de réforme effectivement lancées par les gouvernements. Ne sont pas retenus les cas où on pouvait penser qu'une réforme était justifiée, sans qu'aucune mesure n'ait été prise, ce qui peut relativiser dans une certaine mesure les conclusions. Or, un grand nombre d'échecs les plus importants du point de vue de l'économie politique se produit lorsque la résistance au changement est si forte que le gouvernement ne tente même pas une réforme. Il faut en tenir compte lorsqu'on compare les résultats présentés ici à ceux d'autres travaux.

Tableau 1.1. L'économie politique de la réforme structurelle : les études de cas

Retraites	Marché du travail	Marchés de produits
<p>France : réforme des retraites de 2003.</p> <p>Mexique : réforme du régime de retraite ISSSTE des agents de la fonction publique fédérale (2007).</p> <p>Pologne : passage d'un système de répartition non réformé à un système à trois piliers en 1997-99.</p> <p>Italie : tentative de réforme du système de retraite à la fin de 1994.</p> <p>États-Unis : propositions du gouvernement de 2005 pour la réforme de la Social Security.</p> <p>Pologne : tentative de réforme du régime agricole de sécurité sociale (KRUS), 2003-05.</p>	<p>États-Unis : législation "PRWORA" de 1995 réformant la protection sociale.</p> <p>Pays-Bas : réforme de l'assurance invalidité, 2002-06.</p> <p>Italie : réformes Treu (1997) et Biagi (2003).</p> <p>Espagne : réformes du marché du travail de 1994 et 1997.</p> <p>Allemagne : réformes Hartz, 2002-05.</p> <p>France : contrat d'insertion professionnelle, 1993-94.</p> <p>Mexique : projet de réforme du droit du travail, soumis en 2002 mais retiré en 2005.</p> <p>Suède : réforme des indemnités de maladie, 1991-2002.</p>	<p>Australie : réforme de l'électricité, 1990-2004.</p> <p>Suède : réforme postale, 1992-2000.</p> <p>Allemagne : effort de libéralisation des heures d'ouverture des magasins, 1999-2004.</p> <p>Australie : réforme dans le secteur de l'eau, 1994-2004.</p> <p>Espagne : tentative d'ouverture du commerce de détail, 1995-2004.</p> <p>Pays-Bas : propositions de libéralisation partielle et progressive des loyers, 2004-07.</p>

Pour préparer chacune des études de cas, un ensemble d'hypothèses de départ a été formulée concernant le déroulement des événements et ses explications, en tirant parti des données disponibles ainsi que des sources primaires et secondaires publiées. Ces idées préliminaires ont ensuite été discutées avec des fonctionnaires, experts, représentants des partenaires sociaux et autres acteurs du pays concerné, et notamment, dès que cela était possible, avec les individus ayant directement pris part au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques pendant la réforme. L'analyse initiale a ensuite été révisée à la lumière de ces discussions, avec une rédaction conforme à un modèle commun, afin de faciliter la comparaison. Les études de cas ont ensuite été examinées par le Comité EDR, ce qui a permis d'obtenir des informations en retour des pays concernés ; de nouvelles révisions ont été effectuées à la lumière de ces contributions. Les études de cas n'auraient pu être réalisées sans le concours des autorités nationales, qui ont clarifié les problèmes et les faits, mais c'est le Département des affaires économiques de l'OCDE qui assume la responsabilité des interprétations et des évaluations.

Validation des résultats : évaluation statistique

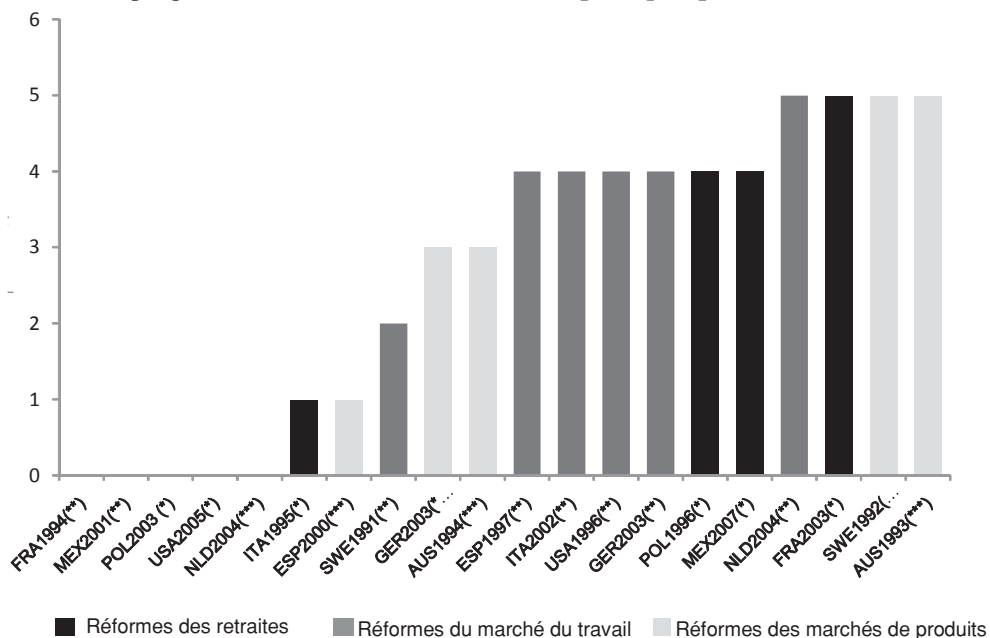
Bien que les études de cas ne permettent pas d'établir des liens statistiques rigoureux entre les résultats des réformes et les facteurs analysés, il est toutefois possible de vérifier la validité des enseignements issus de ces analyses qualitatives en s'appuyant sur un ensemble de corrélations de Spearman (encadré 1.2). A cet effet un indicateur synthétique des réformes a été défini pour les vingt cas de figures. Il permet de calculer des corrélations de rang de Spearman pour mesurer l'intensité et la direction des liens entre les résultats des réformes et les différents facteurs sous-jacents. La méthode des corrélations de rang est convenable pour les petits échantillons.

L'indicateur synthétique des réformes a été élaboré à partir des études de cas, mesurant le degré de « succès » ou d'« échec » des réformes allant de 0 à 5. Cette note est obtenue en totalisant celles obtenues selon les trois critères suivants :

- L'adoption du projet de réforme est notée entre 0 et 2, 0 signifiant un échec dans son adoption et 2 une adoption de la totalité ou de la quasi-totalité du projet, même avec des modifications et concessions mineures, 1 représentant les situations intermédiaires.
- L'exécution des réformes est également noté de 0 à 2, pour tenir compte de l'échec dans l'application (ou l'annulation de la réforme) à la mise en œuvre complète des mesures adoptées, en passant par une exécution partielle.
- L'après-réforme a été également noté 0 lorsqu'aucun autre progrès n'a été accompli postérieurement à la réforme et 1 lorsque le projet de réforme (adopté et exécuté ou non) a contribué aux progrès de réformes ultérieures dans le même domaine.

Cet indicateur, manifestement assez fruste, offre l'avantage de reposer sur des critères relativement clairs et simples. Pour construire un indicateur plus élaboré, il aurait fallu porter des jugements plus complexes et plus fins, ce qui aurait introduit plus de subjectivité dans l'évaluation. Graphique 1.1 montre les résultats de l'indicateur synthétique des réformes pour les 20 études de cas.

Graphique 1.1. Les indicateurs de réformes politiques pour les 20 études de cas



En général, les signes des coefficients de corrélation pour l'ensemble des indicateurs sont ceux attendus et ils sont statistiquement significatifs pour les vingt cas de réforme. Un grand nombre des variables spécifiques au processus/conception des réformes est également significatif au seuil de 5 ou 10 % pour l'ensemble des cas, même si elles ne sont pas toutes significatives pour les différents domaines d'action. Les résultats les plus importants sont résumés dans le tableau 1.2 et leurs conséquences seront commentées ci-après. Les résultats complets sont présentés dans le tableau 1.A1.1 de l'annexe. Comme ce dernier le montre, certaines des variables qui n'ont pas été examinées dans cette analyse ont quand même été testées afin de vérifier que l'hypothèse nulle d'absence de

lien avec les résultats de la réforme ne pouvait pas être écartée. Il faut souligner que les données utilisées dans ce calcul de corrélations n'ajoutent aucune information « nouvelle » à la présente analyse : l'exercice statistique n'est pas destiné à élargir l'étude, mais à vérifier la validité de ses principales conclusions.

Encadré 1.2. **Évaluation statistique des études de cas : la construction des indicateurs**

Les différents facteurs qui influent sur les résultats des réformes et qui sont examinés dans la partie principale de cette étude se sont vues attribuer une valeur binaire (0/1) ou une valeur de rang ordinaire (0-2) pour noter chaque épisode pour le facteur concerné. Par exemple, dans le cas du mandat électoral, l'indicateur prend la valeur de 2 si le gouvernement a reçu un mandat clair pour mettre en œuvre la réforme, 0 lorsqu'il n'y a pas obtenu ce mandat et 1 dans les situations intermédiaires, *c'est à dire* lorsque le gouvernement peut faire valoir un mandat crédible, mais que ce dernier est d'une manière ou d'une autre limité ou contesté. Bien que les études de cas fournissent les informations sur lesquelles se basent le système de notations, celles-ci font appel à un certain degré de subjectivité. C'est pourquoi un système de notation avec des valeurs aussi simples que possible (binaires ou 0-2) a été retenu, cela afin de réduire au minimum les biais d'appréciation¹. Les différents facteurs ont été codifiés de sorte qu'une note plus élevée soit associée à une plus forte probabilité de succès. Les définitions et des informations plus détaillées sont présentées dans l'annexe 1.

Des indicateurs agrégés ont également été élaborés afin de synthétiser l'impact de plusieurs facteurs relevant d'un de même nature : cycle politique, cycle macroéconomique, etc. Ces indicateurs agrégés sont obtenus en totalisant les différentes valeurs des indicateurs pris individuellement, ainsi qu'il l'a été indiqué au paragraphe précédent. Voir à ce sujet l'annexe.

Enfin, des indicateurs globaux de réformes politiques (changement global des politiques structurelles) ont été élaborés pour chacun des trois domaines, afin de prendre en compte le contexte ou l'« environnement » des réformes dans lequel s'inscrivent les initiatives spécifiques des réformes analysées. Ces derniers s'appuient sur des indicateurs synthétiques de réformes politiques élaborés par le Département des affaires économiques de l'OCDE (voir l'annexe) et destinés à refléter l'« intensité » des réformes dans chacun des domaines². Ils permettent non seulement d'examiner les interactions entre différents types de réformes mais aussi d'évaluer si la réforme étudiée a été entreprise dans un cadre élargi ou au contraire dans un contexte très spécifique.

Les données utilisées pour la codification des indicateurs proviennent principalement des études de cas. Toutefois, pour les variables facilement quantifiables (par exemple, les données concernant la croissance, l'emploi et le solde budgétaire), on a utilisé les données de l'OCDE et de la Banque mondiale. Les sources de données sont commentées à l'annexe 1. Malgré l'utilisation d'informations complémentaires, il est important de noter que les données ne portent que sur les périodes des épisodes étudiés : la méthode des corrélations de rang de Spearman ne vise pas à déterminer si les résultats d'une étude de cas sont généralisables à d'autres cas ; il s'agit d'un moyen d'évaluation permettant de vérifier que les études de cas corroborent les hypothèses avancées.

1. Un classement ordinal plus complexe aurait exigé une appréciation plus fine; Faute de critères clairs et communément acceptés pour ce type d'appréciation, les possibilités de biais subjectifs auraient été accrues.
2. Les indicateurs des politiques sont codifiés de façon à prendre en compte l'intensité des réformes en cours dans les trois domaines au moment de l'adoption de réforme concernée. Les indicateurs utilisés sont les suivants : *i*) un indicateur composite OCDE de réforme des marchés de produits et des services couvrant la déréglementation dans sept secteurs non manufacturiers ; *ii*) un indicateur moyen des réformes sur le marché du travail couvrant les réformes de l'indemnisation du chômage et de la législation sur la protection de l'emploi ; *iii*) un indicateur d'intensité des réformes des systèmes de retraites basé sur les variations du taux implicite d'imposition des travailleurs âgés.

Les niveaux très élevés de corrélation qu'illustre le tableau 1.2 tiennent indéniablement au fait qu'un grand nombre de facteurs étudiés sont étroitement liés et fortement corrélés entre eux. Si les données étaient utilisables pour une analyse économétrique en régression ou d'autres techniques plus sophistiquées, il aurait probablement été possible de démêler ces relations et, souvent, l'impact apparent des différentes variables en aurait probablement été réduit. Cela n'étant pas possible, on ne peut que prendre note de ces corrélations croisées entre variables indépendantes et observer qu'un grand nombre de ces corrélations se fondent clairement sur les mêmes informations sous-jacentes.

Tableau 1.2. **Corrélations de rang de Spearman**

	Réformes du marché du travail	Réformes des retraites	Réformes des marchés de produits	Réformes dans tous les domaines
Conditions politiques				
Mandat clair de réforme	0.786 **	0.783 *	0.539	0.597 **
Cohésion gouvernementale	0.675 *	0.906 **	0.420	0.680 **
Cycle économique				
Déclencheur économique (total)	-0.644 **		0.487	-0.039
Assainissement budgétaire en cours ¹	0.068	-0.533	-0.630	-0.379 *
Interactions des politiques				
Réformes du marché du travail	0.060	-0.544	0.000	-0.114
Réformes des retraites	-0.834 **	0.889 *	0.258	0.284
Réformes des marchés des produits	-0.423	0.866	0.894 **	0.381
Processus des réformes				
Portée et calendrier (total)	0.427	0.188	0.970 **	0.554 **
Durée de la préparation de la réforme	0.447	0.763 *	0.399	0.553 **
Événement exogène déclencheur de la réforme	-0.410	-0.429	0.840 **	-0.032
Maturité de la réforme	0.900 **	0.853 **	0.105	0.599 **
Communication (total)	0.842 **	0.429	0.493	0.592 **
Communication du coût du statu quo	0.907 **	0.533	0.539	0.614 **
Impulsion gouvernementale	0.907 **	0.539	0.853 **	0.699 **
Appropriation manifeste de la réforme	0.761 *	..	0.320	0.379
Traitement de l'opposition (total)	0.722 *	0.627	0.682	0.702 **
Émergence de nouveaux acteurs comme force réformatrice	0.665	0.426	0.804	0.636 **
Nouveau rôle pour l'opposition dans le cadre de la réforme	0.363	0.905 **	0.539	0.578 **
Mobilisation des gagnants à l'appui de la réforme	0.617	0.544	0.000	0.360 *

* significatif au niveau de confiance de 10 % ; ** significatif au seuil de confiance de 5 %.

1. Déficit primaire courant en baisse d'au moins 1 % du PIB par rapport à l'année précédente.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des études de cas ; données de l'OCDE et de la Banque mondiale.

Notes

1. Voir en particulier Duval et Elmeskov (2005) ; voir également Høj *et al.* (2006), avec résumé au chapitre 7 de l'OCDE (2007).
2. Pour un aperçu général, voir en particulier Alesina et Perotti (1994) ; Williamson (1994) ; Rodrik (1996) ; Drazen (2000) ; FMI (2004).
3. Le Département des affaires économiques a utilisé antérieurement la méthode de l'étude de cas ; voir OCDE (1988).
4. Voir à ce sujet Alesina et Perotti (1994) ; Williamson (1994) ; Rodrik (1996).
5. Balcerowicz (1995) est le premier à avoir fait cette distinction. Pour lui, une période politique « extraordinaire » est liée à des événements comme la chute du communisme et elle est cruciale en créant les conditions de réformes radicales, rapides et complètes.
6. Grindle et Thomas (1991) ; Nelson (1990a, 1990b ; 1994) ; Rodrik (1994) ; Tommasi et Velasco (1995).
7. Pour quelques exceptions importantes, voir Nelson (1997) ; James (1986, 1993). La réforme des retraites a suscité de nombreuses études ; voir, en particulier, Myles et Pierson (2001) ; James et Brooks (2001) ; OCDE (2004) ; Immergut *et al.* (2007) ; Bonoli et Palier (2007). En ce qui concerne le marché du travail, voir Saint-Paul (1996, 1998), Elmeskov *et al.* (1998) ; Samek Lodovici (2000) ; Ochel (2008).
8. Voir George et Bennett (2005) pour plus de détails. C'est en gros la méthode retenue par les auteurs qui ont collaboré à Williamson (1994) et Immergut *et al.* (2007).
9. Pour en savoir plus sur les avantages et les limites de cette méthode, voir George et Bennett (2005:17-32).
10. Dans la lignée de Koromzay (2004).
11. C'est délibérément qu'on a choisi d'éviter des domaines comme la santé, où les « meilleures pratiques » de l'OCDE ne font l'objet d'aucun consensus ou seulement d'un faible consensus.
12. Une étude qui serait consacrée, par exemple, aux années 60 ou 70 prêterait probablement plus d'attention aux questions comme la libéralisation du secteur financier et la libéralisation des échanges. Elle se heurterait également à certaines difficultés puisque les systèmes politiques et les processus d'élaboration des politiques ont fondamentalement changé depuis lors dans un grand nombre de membres, ce qui mettrait en cause la pertinence des résultats d'une telle étude.

Bibliographie

- Alesina, A. et R. Perotti (1994), « The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature », *World Bank Economic Review* 8:3, septembre.
- Banque mondiale (2007), *Database of Political Institutions*, Banque mondiale, Washington, DC, décembre, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20649465~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>.
- Bonoli, G. (2008), « Reforming Retraites in Europe: The Political Significance of Technicalities », Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Remens, Suisse, www.cicerofoundation.org/lectures/0804Presentation_Giuliano_Bonoli.ppt.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, 7 décembre, [www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000074B6/\\$FILE/JT03219400.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000074B6/$FILE/JT03219400.PDF).
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438, OCDE, Paris, 25 juillet, [www.oalis.oecd.org/oalis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002DF2/\\$FILE/JT00187906.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002DF2/$FILE/JT00187906.PDF).
- Elmeskov, J., J. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key Lessons for Marché du travail Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review* 5:2, www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/20/832d3260.pdf.
- FMI (2004), « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries », chapitre III du *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril, www.imf.org/External/Pubs/FT/weo/2004/01/pdf/chapter3.pdf.
- George, A. et A. Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Grindle, M. and J. Thomas (eds) (1991), *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti and T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501, OCDE, Paris, 19 juillet,
[www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AB6/\\$FILE/JT03212138.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AB6/$FILE/JT03212138.PDF).
- Immergut, E., K. Anderson et I. Schulze (eds.) (2007), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- James, E. (1986), « The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan », *Journal of Comparative Economics*, septembre.
- James, E. (1993), « Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services? », *Journal of Human Resources*, 28:3, été.
- James, E. et S. Brooks (2001), « The Political Economy of Structural Pension Reform », dans R. Holzmann et J. Stiglitz (dir. publ.), *New Ideas about Old Age Security*, Washington DC, Banque mondiale.
- Koromzay, V. (2004), « Some Reflections on the Political Economy of Reform », les commentaires présenté à la conférence internationale « Economic Reforms for Europe: Growth Opportunities in an Enlarged European Union », Bratislava, 18 mars, www.oecd.org/dataoecd/41/59/31506532.pdf.
- Myles, J. et P. Pierson (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson, J., (1990a), « Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations », dans J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Nelson, J., (1990b), « Conclusions », dans J. Nelson (dir. publ.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Nelson, J. (1994), *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.
- Nelson, J. (1997), « Social Costs, Social Sector Reforms, and Politics in Post-Communist Transformations », in J. Nelson, C. Tilly, and L. Walker (eds), *Transforming Post-Communist Political Economies*, National Academy Press, Washington, DC.
- OCDE (1988), *Why Economic Policies Change Course: Eleven Case Studies*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Reforming Public Pensions : Sharing the Experiences of OECD and Transition Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Objectif croissance : réformes économiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2008/2, n° 84, OCDE, Paris, décembre.
- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008c), *Objectif croissance : réformes économiques*, OCDE, Paris.
- Ochel, W. (2008), “The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe”, *CESifo Working Paper* n° 2461, novembre, www.ifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20November%202008%20/cesifo1_wp2461.pdf.
- Rodrik, D. (1994), « The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last? », dans S. Haggard and S. Webb (dir. publ.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press, New York.
- Rodrik, D. (1996), « Understanding Economic Policy Reform », *Journal of Economic Literature* 34:1, mars.
- Saint-Paul, G. (1996), « Exploring the Political Economy of Marché du travail Institutions », *Economic Policy* 11(23), octobre.
- Saint-Paul, G. (1998), « The Political Consequences of Unemployment », *Swedish Economic Policy Review* 5:2, www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/20/25499df0.pdf.
- Samek Lodovici, M. (2000), « *The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries* », dans G. Esping-Andersen and M. Regini (eds), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Tommasi, M., and A. Velasco (1995), « Where are We in the Political Economy of Reform », *Journal of Policy Reform* 1:2.
- Williamson, J. (1994), « In Search of a Manual for Technopols », dans J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Annex 1.A1

Méthodes statistiques et sources des données

Introduction

Dans ses travaux antérieurs sur l'économie politique, le Département des affaires économiques a utilisé des méthodes économétriques, en s'appuyant sur des données de séries chronologiques couvrant un large échantillon d'économies de l'OCDE sur longue période. En revanche, la présente *Étude* consiste à examiner 20 épisodes de réforme dans dix pays de l'OCDE à différents moments¹. Bien qu'une étude de cas ne se prête pas à une analyse économétrique, il est possible d'utiliser des tests statistiques relativement simples pour que les hypothèses induites des études de cas répondent aux exigences d'une méthode quantitative plus rigoureuse. On a élaboré à cette fin un ensemble de données à partir des études de cas. Ces données n'ajoutent aucune information « nouvelle » à la synthèse : l'exercice statistique ne sert pas à élargir l'étude, mais à valider ses principales conclusions. Il faut en outre reconnaître que, puisque les données sont codées sur la base même des études de cas et ne proviennent pas de sources externes, ce codage comporte un élément de subjectivité. Pour minimiser tout biais potentiel résultant d'un tel jugement, on a fait en sorte que les variables soient aussi simples que possible : la plupart sont binaires ou ont une valeur très simple ordinale et pas continue, et on a opté pour les critères de codage aussi simples que possible. Vu la nature des données, la meilleure façon d'étudier les liens ou influences entre variables consiste à utiliser des méthodes statistiques simples de filtrage comme les corrélations de rang de Spearman. Ces corrélations mesurent le sens et l'intensité de la relation entre variables appariées (le résultat des réformes et des différents facteurs politiques).

On rendra compte dans cette annexe des choix méthodologiques retenus pour l'examen des corrélations statistiques entre les résultats des réformes et les facteurs d'économie politique analysés dans les études de cas. On verra dans une première section quelle est l'approche utilisée pour coder les informations qualitatives provenant des études de cas afin de les utiliser dans les corrélations de rang et on commentera également le codage des variables économiques et des variables d'économie politique provenant d'autres sources. On exposera dans la deuxième section la méthode – les corrélations de rang de Spearman – utilisée pour vérifier des liens entre les variables classées ordinalement.

Construction des indicateurs et sources des données

Les indicateurs ci-après ont été élaborés pour traduire des informations qualitatives en données quantitatives à valeur ordinale, binaire ou classée par rang. Dans certains cas, les données continues de séries chronologiques ont été converties en valeurs ordinales de façon à identifier certains épisodes de l'adoption ou de la mise en œuvre des réformes tout en assurant dans le même temps l'homogénéité des variables. Les indicateurs ont été

élaborés de façon à refléter les hypothèses d'économie politique commentées dans l'analyse.

L'indicateur synthétique des résultats de la réforme

On a mis au point un indicateur synthétique des résultats de la réforme à la lumière des études de cas en notant les initiatives de réforme prises en compte de 1 à 5, avec totalisation des notes obtenues dans trois domaines :

- L'*adoption* du projet de réforme est notée de 0 à 2, 0 représentant la non-adoption, 2 l'adoption de la totalité ou de la quasi-totalité du projet, même avec des modifications et concessions mineures, et 1 représentant les situations intermédiaires, pour lesquelles l'adoption est jugée très partielle.
- Les notations pour la *mise en œuvre* sont fonction en partie des notations pour l'adoption des réformes. Dans le cas des réformes qui ont une note pour l'adoption égale à 2, le résultat pour la mise en œuvre est noté de 0 à 2, la note reflétant cette fois encore tout l'éventail des situations, depuis l'échec de la mise en œuvre (ou la remise en cause de la réforme) jusqu'à la pleine exécution des mesures adoptées en passant par la mise en œuvre partielle. Toutefois, lorsque l'adoption de la réforme n'était que partielle, la mise en œuvre reçoit une notation égale à 0 ou 1².
- Le *suivi* de la réforme est également noté, 0 signifiant qu'aucun progrès ultérieur n'a été accompli après l'épisode concerné et 1 étant utilisé lorsqu'il s'avère qu'un projet de réforme (adopté et exécuté ou non) a contribué à des progrès ultérieurs dans le même domaine.

Indicateurs du cycle politique

Les variables ci-après ont trait à la situation politique dans laquelle la réforme a été lancée, et notamment à la force ou la faiblesse du gouvernement, à sa cohésion, à son mandat et au cycle électoral.

- *Mandat du gouvernement (0-2)*. La note 2 est attribuée lorsque le gouvernement a un mandat électoral clair pour une réforme, 1 lorsqu'il n'a qu'un mandat flou et 0 lorsqu'il n'a aucun mandat. La notation est effectuée à partir des études de cas.
- *Horizon politique stable (0-4)*. Cette variable indique le nombre d'années résiduelles du mandat du gouvernement. On ne prend en compte que les années pleines. 0 correspond à l'année de l'élection et n-1 à l'année qui suit l'élection, n étant la durée du mandat. Les données sont reprises de Banque mondiale (2007).
- *Contrôle exercé par le gouvernement sur le parlement (0-3)*. Cet indicateur mesure l'équilibre des forces entre le gouvernement et le parlement ainsi que l'opposition. Cet indicateur global totalise les notes obtenues pour trois variables binaires provenant de Banque mondiale (2007), qui ont été codées comme suit. La note 1 est attribuée si le gouvernement contrôle la majorité des sièges (50 % +1) à la chambre basse. La note 1 est attribuée si l'exécutif détient la majorité absolue dans toutes les chambres législatives qui sont compétentes pour la réforme en cause. La note 1 est attribuée pour la troisième dimension lorsque l'opposition principale ne détient pas la majorité dans une ou plusieurs chambres législatives³.

- *Cohésion du gouvernement (0/1)*. Cette variable est notée 0 si l'étude de cas fait clairement apparaître des divisions au sein du gouvernement au sujet de la réforme. Sinon, elle est notée 1.
- *Composition du gouvernement (0-2)*. Cet indicateur reflète tout un éventail de situations. La note 2 est attribuée lorsque le gouvernement est composé d'un seul parti. La note 1 correspond à une « coalition à parti dominant », dans laquelle un seul parti détient 40 % des sièges à la chambre basse. La note 0 est utilisée lorsqu'on a affaire à une coalition plus morcelée. Ces données sont reprises de Banque mondiale (2007), mais elles ont parfois été corrigées par le Département des affaires économiques⁴.

Indicateurs du cycle macroéconomique

Cette série d'indicateurs comprend ceux mis au point en liaison avec les travaux antérieurs du Département des affaires économiques et de nouveaux indicateurs qui visent à prendre en compte les éléments du cycle économique qui pourraient avoir influé sur l'adoption des réformes dans les cas étudiés. Sauf indication contraire, les sources de ces variables sont Høj *et al.* (2006) et OCDE (2008a).

- *Crise économique (0/1)*. Si l'écart estimé de production est supérieur à -3 %, on considère qu'il y a crise. Bien entendu, l'écart de production peut être en décalage par rapport à une situation perçue de ralentissement au vu du taux annuel de croissance, puisque l'écart de production pourra prendre un certain temps avant de devenir négatif après affaiblissement de la croissance.
- *Ralentissement économique (0/1)*. La note 1 est attribuée lorsqu'au cours de l'année de la réforme il y a eu au moins deux trimestres consécutifs de croissance économique négative. La note 0 est également attribuée en cas de ralentissement décalé s'il y a eu au cours de l'année précédente au moins deux trimestres de contraction.
- *Reprise économique (0/1)*. La note 1 est attribuée pour chacune des deux premières années de croissance positive après une récession.
- *Déclencheur économique (global)*. Cet indicateur global est la somme de la variable de crise économique et des variables de ralentissement économique pour l'année en cours et les années précédentes.
- *Forte hausse du taux de chômage (0/1)*. La note est égale à 1 si la variation du taux de chômage est positive et supérieure à une valeur seuil définie comme la variation moyenne des taux de chômage entre 1975 et 2007 dans chaque pays. Le seuil est spécifique à chaque pays, parce que la résistance politique à une réforme ou le soutien à une réforme sera probablement plus sensible aux variations du taux de chômage qui sont très prononcées en fonction de la norme observée dans le pays dans un passé récent, que ces variations soient ou non considérées comme très marquées dans les autres pays de l'OCDE⁵.
- *Niveau élevé de chômage (0/1)*. La note 1 est attribuée si le taux de chômage au moment de la réforme est supérieur à 70 % de la valeur maximale atteinte au cours de la période 1975-2007 pour le pays considéré.
- *Baisse du chômage (0/1)*. Cet indicateur est fixé à 1 si le taux de chômage a diminué au cours de l'année précédant la réforme.

- *Fortes pressions budgétaires (0/1)*. De fortes pressions budgétaires sont censées s'exercer (note 1) si le rapport entre le besoin de financement des administrations publiques (y compris la charge d'intérêts) et le PIB est supérieur à 80 % du déficit maximum observé au cours de la période 1975-2007 pour le pays concerné.
- *Faible situation budgétaire (0/1)*. La note 1 est attribuée si le solde primaire est positif ; sinon, c'est la note 0 qui s'applique, les possibilités de mesures compensatoires pour atténuer l'opposition à la réforme étant alors limitées.
- *Dégradation du déficit primaire*. La note 1 est attribuée si le rapport entre le besoin de financement des administrations publiques et le PIB (hors charge d'intérêts) est en augmentation.
- *Assainissement budgétaire en cours*. Si le déficit primaire (hors charge d'intérêts) en pourcentage du PIB a diminué de plus d'un point par rapport à l'année précédente, la note 1 est attribuée.
- *Redressement budgétaire*. Lorsque le solde primaire a été positif durant deux années consécutives, la note 1 est attribuée.

Interactions avec les autres réformes

Ces indicateurs prennent en compte l'environnement réformateur plus large dans lequel interviennent les cas étudiés. Ils couvrent (autant que possible) les différents secteurs de chaque domaine d'action et reflètent l'effort de réforme ou l'intensité des réformes dans chaque domaine. Ils utilisent les indicateurs synthétiques d'environnement des politiques qui ont été mis au point par le Département des affaires économiques de l'OCDE. L'intensité des réformes est notée comme suit :

- Lorsque la baisse (amélioration) de la note d'un indicateur de réformes est supérieure à 80 % de la variation maximale observée dans le pays considéré, la note 3 est attribuée, reflétant un ample effort de réforme.
- Lorsque la baisse (amélioration) se situe entre 40 et 80 % de la variation maximale observée, la note 2 est attribuée.
- La note 1 est attribuée lorsque la variation se situe entre 0 % et 40 %.
- La note 0 est attribuée lorsque la variation est nulle ou négative.

Les indicateurs utilisés pour cette notation sont commentés ci-dessous.

Indicateur de politique marché du travail

Cet indicateur reflète les réformes qui ont pris effet des systèmes en vigueur d'assurance chômage et de protection de l'emploi. Il est égal à la moyenne des variables suivantes :

- le taux brut de remplacement de l'assurance chômage pour les travailleurs à bas revenu (67 % du salaire de l'ouvrier moyen) au cours de la première année de chômage ;
- la générosité de l'indemnisation du chômage de longue durée (au cours des quatrième et cinquième années de chômage) par rapport à la durée moyenne du chômage ;

- l'indicateur synthétique de restrictivité de la législation protectrice de l'emploi pour tous les types de contrats de travail (mesurée par la moyenne pour les contrats à durée indéterminée et pour les contrats à durée déterminée).

Les données utilisées pour ces indicateurs sont reprises de l'OCDE (2008b).

Indicateur des marchés de produits

L'indicateur large de réforme des politiques concernant la réglementation des marchés de produits est un indicateur synthétique reflétant les obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits dans sept secteurs non manufacturiers (gaz, électricité, poste, télécommunications, transports aériens de voyageurs, chemins de fer et transports routiers). Il couvre les réglementations qui concernent les obstacles à l'entrée, la présence actionnariale de l'État, la structure des marchés, l'intégration verticale et la réglementation des prix. Les données sont reprises de Conway et Nicoletti (2006).

Indicateur de politique des retraites

L'indicateur de réforme de la politique des retraites reflète les changements qui interviennent dans le système d'assurance vieillesse et les régimes de préretraite. Il est égal à la moyenne simple des variables suivantes :

- le taux implicite d'imposition en cas de poursuite de l'activité pour les travailleurs de 55 à 59 ans dans le cadre des régimes de préretraite ;
- le taux implicite d'imposition en cas de poursuite de l'activité pour les travailleurs de 60 à 64 ans dans le cadre des régimes de préretraite et des systèmes d'assurance vieillesse.

Les taux implicites d'imposition à partir de 2000, qui ont été estimés par le Département des affaires économiques de l'OCDE, sont calculés en prenant en compte les modifications des paramètres qui ont été adoptées. Cette méthode exclut de fait à la fois les effets de cohorte et les effets graduels. Toutefois, les données jusqu'en 1999 reflètent la mise en œuvre effective des réformes adoptées, et pas leur adoption, de sorte que les réformes adoptées comportant de longues périodes transitoires ne sont prises en compte que lorsqu'elles prennent effet. La rupture dans les séries chronologiques n'est pas négligeable, puisque la plupart des réformes des retraites sont mises en œuvre progressivement sur une longue période. Les données initiales concernant les taux implicites d'imposition en cas de poursuite de l'activité pour les différentes tranches d'âge sont commentées en détail dans Duval (2004) ; les données effectives sont reprises de cette même source pour les années allant jusqu'en 2003 et de OCDE (2008c) pour les données à partir de 2003.

Parce que les paramètres du principal système d'assurance vieillesse déterminent dans une large mesure la valeur de cet indicateur, une profonde réforme de ce système entraînera en elle-même une modification sensible de l'indicateur. L'indicateur de politique des retraites est donc d'une utilité limitée pour définir, comme le font les autres indicateurs, le « contexte de la réforme » pour les réformes des retraites prises en compte dans les études de cas. Il est néanmoins utile pour évaluer les interactions entre les processus de réforme dans les différents domaines.

Indicateurs de processus et de prise de décision

Les variables qu'on commentera maintenant sont toutes codées à partir des études de cas. On élabore des indicateurs agrégés pour synthétiser les principaux aspects du processus d'élaboration des politiques, notamment le calendrier, la communication et la négociation avec l'opposition. On les calcule en faisant simplement la somme pour les différents facteurs sous-jacents.

Durée et portée de la réforme

- *Durée de préparation (0-2)*. Cette variable mesure le temps qui s'écoule entre le moment où le processus de réforme est lancé et le moment où la réforme est adoptée ou rejetée : plus d'un an = 2 ; trois mois à un an = 1 ; moins de trois mois = 0.
- *Événement exogène dans le déclencheur de la réforme (0-2)*. Un ou plusieurs événement(s) exogène(s) a(ont) obligé le gouvernement à agir = 2 ; un ou plusieurs événement(s) exogène(s) a(ont) assoupli les contraintes qui pesaient sur la réforme = 1 ; aucun déclencheur exogène = 0.
- *Maturité pour la réforme (0/1)*. Pour des raisons de simplicité, la notion de maturité pour la réforme est codée uniquement en fonction des tentatives antérieures de réforme complète ou marginale, qu'elles aient échoué, aient été annulées ou aient pu être exécutées. En cas d'efforts antérieurs à la réforme, la note 1 est attribuée ; sinon, elle est égale à 0.
- *Portée (0/1)*. Puisque certains auteurs considèrent que les réformes de large portée rencontrent une plus forte opposition que les réformes étroitement ciblées, la note 1 est attribuée si la réforme vise un secteur ou un groupe particuliers ; les réformes de large portée (touchant l'électeur médian sensiblement et directement) sont notées 0.

Communication et consultation

- *Sensibilisation à la nécessité d'un changement (0/1)*. La note 1 est attribuée si l'on constate une large sensibilisation des parties prenantes au coût du statu quo, qu'il y ait ou non consensus sur les mesures à prendre.
- *Détermination gouvernementale (0/1)*. La note 1 est attribuée lorsque le gouvernement montre publiquement une ferme détermination ; sinon, cette variable est notée 0.
- *Institutions pour la formation d'un consensus (0/1)*. Si le gouvernement s'appuie sur des commissions spécialisées ou d'autres institutions contribuant à la formation d'un consensus pour obtenir l'adoption de la réforme, cet indicateur est noté 1.
- *Appropriation (0/1)*. Une claire appropriation de la réforme par un individu, un groupe ou une institution identifiables est notée 1 ; sinon, c'est la note 0 qui est attribuée.

Traitement de l'opposition

- *Processus corporatiste (0/1)*. Si le processus politique comporte des négociations formelles de type corporatiste auxquelles participent les syndicats et les employeurs, cette variable est notée 1 ; sinon, c'est la note 0 qui est attribuée.
- *Droits acquis (0/1)*. Cette variable est notée 0 lorsque des droits acquis ne sont pas respectés et 1 lorsqu'ils le sont.
- *Nouveaux acteurs (0/1)*. La note 1 indique que la réforme a été facilitée par l'apparition de nouveaux acteurs et/ou de nouvelles institutions au fur et à mesure du processus de réforme.
- *Opposition (0/1)*. La note 1 est attribuée si la réforme a été l'occasion pour les opposants de jouer un rôle nouveau ou leur a ouvert de nouvelles possibilités, le coût de la réforme pour ces opposants ayant été ainsi partiellement compensé.
- *Mobilisation des gagnants (0/1)*. Si les gagnants potentiels se sont activement mobilisés en faveur d'une réforme, cette variable est notée 1.

Corrélations de rang de Spearman

Définition

La meilleure méthode pour mesurer le degré de corrélation entre des valeurs ordinales est la corrélation de rang de Spearman. En principe, la corrélation de Spearman (ρ) n'est qu'un cas spécial du coefficient produit-moment de Pearson, dans lequel deux ensembles de données (X_i et Y_i) sont convertis en rangs x_i et y_i avant de calculer le coefficient. Mais dans la pratique, on utilise normalement une procédure plus simple pour calculer ρ . On convertit les scores bruts en rangs et on calcule les différences d_i entre les rangs de chaque observation pour les deux variables.

S'il n'y a pas de rang ex-æquo, c'est-à-dire si $\neg \exists_{i,j} (i \neq j \wedge (X_i = X_j \vee Y_i = Y_j))$

ρ s'obtient alors par la formule suivante :

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d_i^2}{n(n^2 - 1)}$$

où :

$d_i = x_i - y_i$ = différence entre les rangs des valeurs correspondantes X_i et Y_i , et

n = nombre des valeurs dans chaque ensemble de données (identique pour les deux ensembles).

Test de significativité

Pour tester le caractère significatif des corrélations de rang de Spearman, on a testé les valeurs estimées dans l'hypothèse nulle (H_0). On a effectué ces tests à deux seuils de confiance, 10 % et 5 %, afin de vérifier que les corrélations estimées étaient significativement différentes de zéro.

Tableau 1.A1.1. Corrélations de rang de Spearman

	Réformes du marché du travail	Réformes des retraites	Réformes des marchés de produits	Ensemble des réformes
Cycle politique				
Mandat clair de réforme	0.7862 **	0.7833 *	0.5394	0.5972 *
Horizon politique stable	-0.4521	0.3752	-0.0758	-0.1038
Position du gouvernement par rapport au parlement et à l'opposition	0.3567	0.3947	-0.5523	0.0781
Cohésion gouvernementale	0.6751 *	0.9058 **	0.4201	0.6797 **
Composition du gouvernement	-0.4826	0.3015	0.1112	-0.0257
Cycle économique				
Facteurs économiques (indicateur global)	-0.644 **	-	0.487	-0.039
Grave crise	0.177	-	-	0.123
Ralentissement économique	-0.123	-	0.426	0.000
Reprise économique après adoption	-0.531	-0.135	0.539	-0.087
Chômage (indicateur global)	-0.303	-0.048	0.564	0.039
Baisse du chômage	0.363	-0.213	-0.405	0.010
Niveau élevé de chômage	-0.531	-0.533	0.539	-0.245
Hausse du chômage	0.000	0.426	0.320	0.223
Budget (indicateur global)	-0.317	-0.091	0.379	-0.047
Fortes pressions budgétaires	-0.531	-0.539	0.426	-0.178
Hausse du déficit	-0.293	0.302	0.402	0.098
Faible situation budgétaire	0.060	0.302	0.426	0.254
Assainissement budgétaire	0.068	-0.533	-0.533	-0.379 *
Redressement budgétaire	0.270	-0.135	-0.405	-0.045
Interactions des politiques				
Réformes du marché du travail	0.060	0.544	0.000	-0.114
Réformes des retraites	-0.834 **	0.889 **	0.258	0.284
Réformes des marchés de produits	-0.423	0.866	0.894 **	0.381
Processus et conception des réformes				
Portée et calendrier (indicateur global)	0.427	0.188	0.970 **	0.554 **
Durée de préparation de la réforme	0.447	0.763 *	0.399	0.553 **
Événement exogène déclenchant la réforme	-0.410	-0.429	0.840 **	-0.032
Maturité pour une réforme	0.900 **	0.853 **	0.105	0.599 **
Communication (indicateur global)	0.842 **	0.429	0.493	0.592 **
Communication du coût du statu quo	0.907 **	0.533	0.539	0.614 **
Détermination gouvernementale	0.907 **	0.539	0.853 **	0.699 **
Utilisation d'institutions contribuant à la formation d'un consensus	0.423	0.302	0.101	0.224
Appropriation claire de la réforme	0.761 *	-	0.320	0.379
Traitement de l'opposition (indicateur global)	0.722 *	0.627	0.682	0.702 **
Concertation formelle avec les partenaires sociaux	0.423	0.533	0.320	0.438
Respect des droits acquis	0.000	0.533	1.000	0.260
Émergence de nouveaux acteurs comme force réformatrice	0.665	0.426	0.804	0.636 **
Nouveau rôle pour les opposants dans le cadre de la réforme	0.363	0.905 **	0.539	0.578 **
Mobilisation des gagnants en faveur de la réforme	0.617	0.544	0.000	0.360 *

* significatif au seuil de confiance de 10 % ; ** significatif au seuil de confiance de 5 %.

1. Déficit primaire courant en baisse d'au moins 1 % du PIB par rapport à l'année précédente.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des études de cas ; OCDE (2008a) *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2008/2, n° 84, OCDE, Paris, décembre ; Banque mondiale (2007), *Database of Political Institutions*, Banque mondiale, Washington, DC, décembre.

Notes

1. Voir en particulier Duval et Elmeskov (2005) ; Høj *et al.* (2006). FMI (2004) repose sur une méthode similaire à celle de ces travaux antérieurs du Secrétariat.
2. La logique en l'occurrence est qu'une réforme n'a pas été pleinement mise en œuvre si d'importants éléments de cette réforme n'ont pas été adoptés, même si les mesures adoptées ont été pleinement exécutées.
3. Il est clair que la note 1 pour la deuxième dimension exclut la note 0 pour la troisième dimension ; toutefois, la troisième dimension distingue les cas de morcellement parlementaire des cas où le gouvernement se trouve dans une situation où l'une des chambres est contrôlée par l'opposition.
4. Dans les cas de la Suède (1991) et de l'Espagne (1994 et 1997), la base de données de la Banque mondiale enregistre les gouvernements minoritaires à un seul parti comme coalitions majoritaires, parce qu'elles ont été soutenues une fois au pouvoir par des partis minoritaires au parlement. Mais on n'a pas retenu cette solution pour la présente étude : en effet, il n'y a pas eu accord sur un programme de coalition, aucun autre parti n'a rejoint ces gouvernements et, dans la pratique, la combinaison particulière de partis non gouvernementaux sur laquelle le gouvernement s'est appuyé pour faire adopter la loi en cause a varié sans le temps et d'un dossier à l'autre. Les auteurs classent généralement ces cas parmi les gouvernements minoritaires à un seul parti et pas parmi les coalitions majoritaires. Le Mexique a été reclassé comme gouvernement à un seul parti dans les deux situations parce que, bien que des membres d'autres partis aient collaboré avec les gouvernements Fox et Calderón, il n'y avait pas de coalition entre le parti PAN et ses rivaux. Les gouvernements italiens ont été reclassés comme coalitions pour tous les cas étudiés, étant donné le grand rôle qu'ont continué à jouer les différents partis politiques qui ont constitué les deux grandes coalitions qui ont contesté le pouvoir lors des élections de la période 1994-2000 ; la base de données de la Banque mondiale traite la coalition « de l'olivier » et la coalition de la « Maison des libertés » comme un gouvernement à un seul parti. Là encore, aussi bien dans l'opinion publique que dans les ouvrages spécialisés, on considère encore qu'il s'agit de coalitions à plusieurs partis. Enfin, la France est classée parmi les gouvernements à un seul parti en 2003, du fait de la création de l'Union pour une Majorité Populaire (initialement l'Union pour une Majorité Présidentielle) en 2002.
5. Dans les travaux économétriques antérieurs du Département des affaires économiques, ce seuil était égal au double de l'écart-type observé dans 20 pays de l'OCDE.

Chapitre 2

Les facteurs déterminants de la réussite des réformes structurelles

Introduction

Ce chapitre présente les principaux enseignements qui semblent ressortir des 20 études de cas de la réforme structurelle dans les pays membres réalisées en 2007-08¹. Cet exercice n'a pas abouti à la mise au point d'une « panoplie » universelle d'instruments destinés aux réformateurs et ne laisse même pas penser qu'une telle panoplie existe², mais elle met en lumière un certain nombre de constantes frappantes dans le déroulement du processus de réforme. Ce chapitre s'articule comme suit. La section ci-après examine le rôle des facteurs politiques et économiques qui sont exogènes aux processus de réforme étudiés, mais pas nécessairement à l'ensemble du processus politique. Puis on examine ensuite les questions qui ont trait à la portée et au calendrier de la réforme, en particulier son rythme et sa séquence. La section suivante porte sur les problèmes de consultation et de communication avec le public. Enfin, on se demandera de quelle façon les réformateurs font face aux opposants effectifs ou potentiels à une réforme.

Facteurs exogènes

Un grand nombre des facteurs qui influent sur les perspectives d'une réforme sont clairement exogènes au processus même de réforme. Il s'agit des variables politico-institutionnelles et des variables économiques. Certains facteurs, notamment la démographie, échappent dans une large mesure à l'influence des responsables politiques, sauf peut-être à très long terme, alors que d'autres, notamment les accords conclus par les gouvernements de coalition, sont le produit d'un choix politique, mais peuvent être considérés comme exogènes à la réforme puisqu'ils sont difficiles à modifier à court terme et qu'ils définissent donc le contexte dans lequel les projets de réforme sont présentés et discutés. Les données des études de cas prises en compte dans ce document corroborent largement l'idée que les « conditions-cadres » politico-institutionnelles et économiques sont fondamentales pour les perspectives de réforme³. Les études de cas montrent bien comment un mandat électoral et une situation budgétaire saine contribuent à créer un contexte favorable aux réformes structurelles. L'importance de ces variables conditionnelles signifie que les circonstances et le calendrier jouent un grand rôle, mais aussi que, si les conditions-cadres ne sont pas propices, les mesures préparatoires peuvent jeter les bases de réformes ultérieures. Si, par exemple, la faiblesse de la situation budgétaire empêche une réforme souhaitable des marchés de produits ou du marché du travail, la volonté de procéder à ces réformes pourra être une autre raison de prendre dans l'immédiat des mesures d'assainissement budgétaire.

Le contexte politique

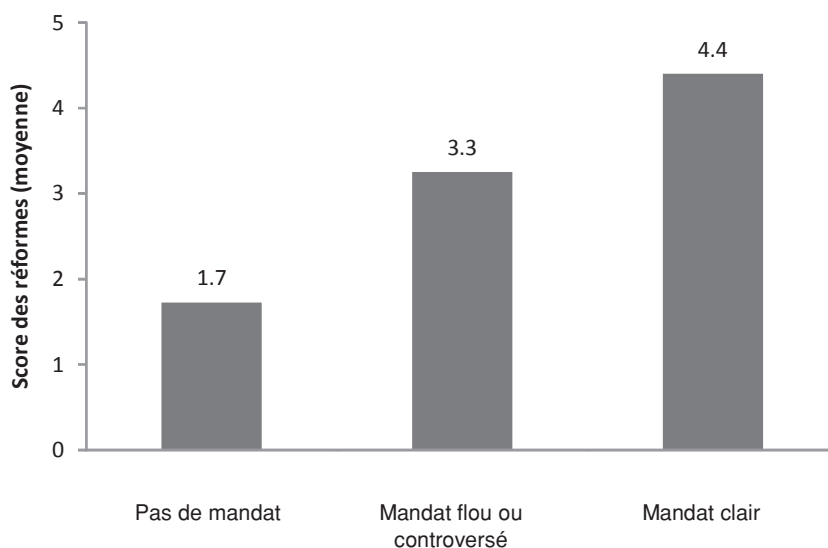
L'importance de l'aspect électoral

L'un des constats les plus nets qui se dégagent des études de cas est que les gouvernements obtiendront probablement plus de résultats à moindre coût lorsque les architectes de la réforme peuvent faire valoir de façon crédible un *mandat électoral* pour une réforme et que l'électorat a encore bien à l'esprit le dossier en cause (*France, Pologne, Mexique : retraites ; Allemagne et Espagne : marché du travail ; États-Unis : protection sociale ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Lorsqu'un gouvernement qui vient d'être élu ou réélu⁴ agit sans mandat de réforme, ou uniquement sur la base d'un engagement vague de traiter certains problèmes, la probabilité est bien plus faible que les électeurs et les autres acteurs acceptent ses propositions (*France : marché du travail ; Italie : retraites et marché du travail⁵ ; Pologne : assurances sociales agricoles ; Suède : assurance maladie ; États-Unis : retraites ; Mexique : droit du travail⁶ ; Pays-Bas : réglementation des loyers*). Ce constat du rôle crucial d'un mandat électoral de réforme va à l'encontre des résultats de travaux antérieurs, ce qui laisse penser que ce mandat n'est pas une nécessité. Williamson et Haggard (1994), par exemple, signalent de nombreux cas de réformes réussies mises en œuvre par des gouvernements qui ont fait le contraire de ce qu'ils avaient promis en campagne électorale ; ces gouvernements, généralement élus sur une plateforme populiste, ont entrepris une fois en fonctions d'assainir les finances publiques et de réformer les marchés. Mais, ces cas concernent généralement des réformes lancées en réaction à une crise, qui ont souvent eu rapidement de nets effets bénéfiques, car leur objectif était généralement la stabilisation macroéconomique⁷. Les réformes qui créent de nombreux gagnants peuvent rapidement être acceptées ex post même si elles se heurtaient ex ante à une forte opposition, mais puisque la plupart des réformes structurelles ne sont pas susceptibles de donner des résultats très substantiels aussi vite qu'une stabilisation macroéconomique réussie, il semble d'autant plus important de s'assurer préalablement l'acceptation du public.

Les données des études de cas montrent que l'importance d'un mandat électoral est variable selon le domaine d'action. C'est pour les réformes des retraites et du marché du travail que la nécessité d'un mandat est la plus manifeste, alors qu'elle est assez faible pour les réformes des marchés de produits, peut-être parce qu'un grand nombre de ces réformes sont à vocation sectorielle et certaines d'entre elles se caractérisent par une assez grande complexité technique. On constate que l'impact direct des réformes des marchés de produits sur la majeure partie des ménages n'était pas immédiatement visible, puisqu'il était parfois difficile de persuader le public que les réformes seraient bénéfiques pour les consommateurs en éliminant certaines rentes des producteurs, et les conflits d'intérêt en jeu ne recoupaient pas toujours les clivages politiques⁸. La réglementation de l'entrée dans le commerce de détail et des heures d'ouverture des magasins en Espagne et en Allemagne, par exemple, n'a pas été un dossier crucial lors des élections générales, et il en a été de même pour la réforme postale en Suède. La réforme dans le secteur de l'électricité a occupé une place prééminente lors des élections dans certains États australiens, mais la controverse électorale portait surtout sur la privatisation ; les autres aspects de cette réforme très complexe n'ont pas retenu l'attention des électeurs. La seule réforme des marchés de produits pour laquelle les facteurs électoraux ont joué un grand rôle est la déréglementation des loyers aux Pays-Bas, l'initiative qui, au moins potentiellement, avait l'impact direct le plus large sur l'électorat parmi les réformes des marchés de produits prises en compte dans cette étude. Les corrélations de rang confirment à la fois l'importance d'un mandat clair de réforme et les différences qu'on vient d'évoquer quant à l'importance de ce facteur (tableau 1.2 et graphique 2.1).

Les études de cas montrent également que le moment du *cycle électoral* où la réforme est lancée peut être important. En général, les gouvernements ont une réelle marge de manœuvre pour des réformes au début de leur mandat : dans les études de cas, huit des dix réformes qui ont été à la fois adoptées et exécutées ont vu le jour durant les deux premières années du mandat du gouvernement (*France, Mexique : retraites ; Italie, Allemagne et Espagne : marché du travail ; États-Unis : protection sociale ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Suède : réforme postale*)⁹. Le fait que six des huit cas qu'on vient de citer le soient également au paragraphe précédent illustre le lien étroit entre ce constat et la question du mandat électoral : il est payant d'agir en début de mandat. La réforme des retraites au Mexique est particulièrement frappante à cet égard : la première tentative d'adoption a échoué surtout parce qu'elle est intervenue avant des élections présidentielles et parlementaires, alors que la deuxième tentative, engagée immédiatement après les élections, a été couronnée de succès¹⁰. Mais lorsque le gouvernement n'a pas reçu un mandat de réforme, une action rapide peut être inutile : dans les trois cas où les gouvernements ont voulu lancer une réforme quelques mois après leur victoire électorale et ont échoué, ils ne pouvaient véritablement invoquer un mandat pour leur projet de réforme (*France : marché du travail ; Italie et États-Unis : retraites*). Comme on vient de le noter à propos de la réforme des retraites au Mexique, des difficultés peuvent surgir lorsque le gouvernement agit plus tard : l'approche d'élections semble avoir accru l'aversion au risque des autorités législatives et réglementaires ou avoir sapé la cohésion du gouvernement dans un certain nombre d'autres cas (*Mexique : retraites ; France : marché du travail*¹¹ ; *Mexique : droit du travail ; Pologne : assurances sociales agricoles ; Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*). Dans deux cas, l'approche d'élections a en fait *stimulé* la réforme (*Pologne : retraites ; États-Unis : protection sociale*), mais dans ces deux cas, les circonstances étaient très particulières : les données montrent que pour chacun de ces épisodes, l'électorat était très favorable à une réforme et que les grands partis avaient une position assez similaire.

Graphique 2.1. Le mandat politique et les indicateurs de réformes



Il est sans doute significatif que les études de cas ne mettent pas en lumière un lien étroit entre le succès de la réforme des retraites et le *calendrier électoral*, alors que les réformes du marché du travail sont celles qui corroborent le plus l'hypothèse selon

laquelle il est payant d'agir rapidement après une élection¹². Bien que le nombre d'études de cas soit trop faible pour qu'on puisse généraliser cette conclusion avec un tant soit peu de certitude, cette différence est conforme à l'intuition : les réformes des retraites sont généralement axées sur des questions de viabilité à long terme et elles ne peuvent être adoptées qu'après de longues consultations. Elles sont donc plus longues à préparer et à adopter et il est peu probable en tout état de cause qu'elles soient payantes sur la durée d'un seul cycle électoral. De plus, bien que la coopération entre les partis ait été l'exception plutôt que la règle pour la réforme des retraites, le principal point de discordance dans la plupart des cas ne se situe pas au niveau des partis politiques¹³. Les réformes du marché du travail, en revanche, sont souvent très controversées, mais si elles sont adoptées suffisamment tôt au cours du cycle électoral, elles commencent à avoir de véritables effets bénéfiques avant l'élection suivante, de sorte que les perspectives de succès paraissent meilleures lorsque les gouvernements agissent immédiatement après une élection.

Toutes les études de cas prises en compte concernent des réformes qui ont été au moins *tentées*, mais le cycle électoral même peut également influencer sur la propension d'un gouvernement à essayer de réformer. Les gouvernements peuvent tout simplement lancer moins d'initiatives de réforme à l'approche d'élections. Malgré tout, les données économétriques récentes sur le ralentissement du mouvement de réforme en période préélectorale ne sont pas concluantes¹⁴. Certes, il est clair qu'un gouvernement qui doit prochainement livrer combat pour sa réélection ne souhaite probablement pas lancer peu de temps avant un scrutin des réformes qui pourraient être impopulaires, mais il n'en est pas moins vrai que, dans la perspective d'une réélection, un gouvernement voudra montrer qu'il tient ses promesses électorales (*États-Unis : protection sociale*¹⁵). S'il s'attend à une défaite, il pourra mettre en avant des réformes de dernière minute qui limiteront dans une certaine mesure la liberté d'action de son successeur (*Pologne : retraites*)¹⁶.

Les autres conditions politiques jouent un rôle, mais dans une moindre mesure

L'état de l'opposition politique joue un rôle, mais moins important. Dans plusieurs cas, un gouvernement a pu mener à bien une réforme controversée lorsque les principaux partis d'opposition étaient divisés ou traversaient d'autres difficultés (*France et Mexique : retraites ; Italie : marché du travail ; Australie : électricité*¹⁷). Pour plusieurs épisodes de réforme du marché du travail, la résistance à la réforme a été affaiblie par des divisions entre syndicats ou des problèmes syndicaux internes (*Italie*¹⁸, *Allemagne et Espagne : marché du travail*). Toutefois, une opposition faible ou divisée n'a manifestement pas été une condition suffisante pour qu'une réforme soit couronnée de succès, puisque certaines tentatives ont échoué même lorsque les partis d'opposition avaient subi une défaite électorale récente ou étaient en proie à des conflits internes (*France : marché du travail ; Italie : retraites*). Ce constat est conforme aux études précédentes¹⁹. Un examen de l'équilibre des forces entre le gouvernement et l'opposition montre également que la « force » d'un gouvernement, mesurée par sa majorité législative ou l'absence d'une telle majorité, n'est pas toujours importante : il y a eu à peu près le même nombre de réformes réussies adoptées par un gouvernement minoritaire et par un gouvernement disposant d'une majorité parlementaire. De même, la moitié des réformes bloquées ont été proposées par un gouvernement pouvant s'appuyer parfois sur une confortable majorité parlementaire²⁰. Une réforme peut exiger beaucoup plus de négociations lorsqu'un gouvernement est minoritaire, mais la probabilité est également plus faible qu'elle n'aboutisse pas lorsque l'opposition a coopéré à son adoption. Les

corrélations de rang renforcent généralement l'idée que des facteurs comme l'existence d'une majorité gouvernementale au parlement, d'un gouvernement constitué d'un seul parti ou d'une coalition comportant un parti nettement dominant, de même que la vigueur des partis d'opposition, sont loin d'être décisifs : les indicateurs en cause n'étaient pas associés de façon significative aux résultats des réformes et ils étaient parfois du signe inverse (tableau A1.1).

Les cas examinés ne confirment guère l'idée selon laquelle la couleur politique d'un gouvernement influencerait substantiellement sur les perspectives globales de succès des réformes²¹. Comme on l'a indiqué précédemment, la réforme des retraites n'a jamais été une question suscitant un véritable clivage gauche/droite, et l'orientation politique ne joue probablement qu'un faible rôle pour les réformes des marchés de produits, puisque les groupes d'intérêt impliqués adhèrent souvent à un éventail de partis politiques²². Néanmoins, les études de cas montrent qu'il peut y avoir un « effet Nixon en Chine »²³ pour les réformes du marché du travail : le plus souvent, les réformes réussies du marché du travail ont été lancées par des gouvernements de centre-gauche, même si elles ont été parfois adoptées avec la coopération du centre-droit ou poursuivies par un gouvernement de centre-droit (*Italie, Allemagne et Espagne : marché du travail ; États-Unis : protection sociale*). Au premier abord, cela peut paraître contraire aux travaux économétriques antérieurs, qui laissaient penser que les gouvernements de gauche entreprenaient moins de réformes, surtout pour le marché du travail²⁴. Mais puisque les épisodes pris en compte ici concernent uniquement les tentatives de réforme *entreprises* par un gouvernement, il est possible que les gouvernements de gauche soient à la fois moins susceptibles d'entreprendre une réforme du marché du travail et plus susceptibles de réussir une telle réforme. Premièrement, il se peut que les gouvernements de centre-gauche n'aient tendance à mener une réforme du marché du travail que lorsque le besoin d'une telle réforme est impérieux²⁵. Deuxièmement, parce que les gouvernements de gauche ont généralement des liens plus étroits avec les syndicats de travailleurs, il leur sera probablement plus facile de conclure avec ces derniers un accord sur un projet de réforme²⁶. Troisièmement, lorsqu'un gouvernement de centre-gauche opte pour une réforme, les syndicats de travailleurs auront probablement peu d'alliés à leurs côtés s'ils s'y opposent. Dans deux cas, un gouvernement de centre-gauche a mené une réforme du marché du travail après que la résistance syndicale eut vaincu sa patience et il a obtenu pour cela le soutien, ou au moins l'approbation, d'autres partis (*Espagne et Allemagne : marché du travail*). Les syndicats se sont alors trouvés isolés²⁷.

L'explication de l'« effet Nixon en Chine » paraît être l'asymétrie d'information concernant la relation entre les instruments d'action et les résultats : face à un projet de réforme d'un gouvernement, les électeurs ne peuvent pas toujours avoir la certitude que la réforme obéit à un souci d'amélioration du bien-être social ou qu'elle poursuit des objectifs partisans et sert les intérêts particuliers des troupes électorales du gouvernement. Avec une telle asymétrie, un changement substantiel de politique dans une certaine direction peut être réalisé plus facilement s'il est le fait d'un parti qui paraît a priori y être opposé idéologiquement²⁸. La méfiance à l'égard des politiques à ressort idéologique semble avoir joué dans plusieurs des cas étudiés, où les opposants à la réforme ont pu utiliser une terminologie à forte connotation idéologique et politique pour dénoncer les réformes proposées de façon à renforcer la résistance à ces initiatives, en partie en faisant passer les mesures envisagées pour plus radicales qu'elles ne l'étaient (*États-Unis : retraites ; Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Australie : électricité*).

La participation de différents niveaux d'administration peut influencer la réforme

Dans six des études de cas, on constate une forte dimension « fédérale » (États-Unis : protection sociale ; Allemagne : commerce de détail et marché du travail ; Australie : électricité et eau ; Espagne : commerce de détail)²⁹. Les études de cas pour les États-Unis et l'Australie montrent que la capacité de coopération entre niveaux d'administration pour l'élaboration des politiques peut être une condition-cadre essentielle pour les réformes qui ont une dimension fédérale très prononcée ; si cette capacité est faible, la renforcer pourra être l'un des éléments du programme de réformes, comme cela a été le cas en Australie au début des années 90. Sinon, les études de cas ne permettent pas de dégager des enseignements clairs et simples sur les interactions entre l'élaboration des politiques à plusieurs niveaux d'administration et l'action réformatrice. Dans trois cas (Allemagne : commerce de détail ; États-Unis : protection sociale ; Australie : électricité), les administrations infranationales ont joué un grand rôle ; elles ont à la fois fait avancer les réformes et largement influé sur leur contenu. Ces cas mettent également en lumière l'impact que peuvent avoir sur les débats au niveau national les innovations et les expérimentations des administrations infranationales. Mais dans un autre cas (Allemagne : marché du travail), la dimension fédérale a créé des complications au stade de l'exécution de la réforme et la résistance des administrations infranationales a largement entravé la réforme dans deux autres cas (Espagne : commerce de détail ; Australie : eau). L'influence que les autorités régionales et locales peuvent exercer au stade de l'exécution a elle aussi rendu plus difficile la réforme des loyers aux Pays-Bas. L'administration centrale avait la maîtrise de la plupart des mesures se situant du côté de la demande (essentiellement les allocations-logement et le régime fiscal de l'occupation à titre de propriétaire), mais les contraintes au niveau de l'offre résultaient surtout de l'action des autorités locales (règlements d'urbanisme).

À certains égards, la réforme de l'eau en Australie est l'épisode le plus paradoxal : l'impulsion venait en grande partie des États, mais ce sont les conflits entre les États et leur réticence à céder certaines prérogatives aux organismes nationaux qui ont largement freiné la réforme. Dans deux cas concernant la réglementation du commerce de détail (*Allemagne, Espagne*), la politique de réforme au niveau infranational était en fait très différente de celle adoptée au niveau national, mais avec une situation inverse. En Allemagne, ce sont les *Länder* qui voulaient la réforme et l'administration centrale qui était réticente, alors qu'en Espagne, ce sont les régions (les *Comunidades Autónomas*) qui ont résisté à l'ouverture du marché. Le problème n'est donc pas de savoir si la décentralisation contribue ou non à la réforme, mais quand et où elle est susceptible de la faciliter. Comme le montrent les cas de l'Allemagne et de l'Espagne pour le commerce de détail, la réponse peut être largement fonction du contexte³⁰.

Le contexte économique

Le cycle économique n'est pas toujours très important pour la réussite des réformes

Bien qu'un grand nombre de réformes aient été lancées pour remédier à une mauvaise performance, les études de cas ne font pas ressortir un lien étroit et généralisé entre les résultats obtenus à un moment donné sur le plan de la croissance et la capacité du gouvernement d'obtenir l'*adoption* d'une réforme. Cette fois encore, il faut interpréter ce résultat en gardant à l'esprit que cette étude prend en compte les initiatives de réforme qui ont été effectivement prises par les gouvernements³¹. Ce que montrent les études de cas,

c'est que, à supposer qu'un gouvernement soit prêt à présenter un projet de réforme, les perspectives qui s'offrent à lui d'obtenir l'adoption de ce projet ne paraissent pas étroitement liées au cycle économique : la probabilité d'adoption ou de blocage était la même en période d'expansion ou de ralentissement de l'activité. Les corrélations de rang ont tendance à renforcer cette impression : aucun des facteurs économiques exogènes testés n'était étroitement lié aux *résultats* de la réforme, sauf en ce qui concerne la variable totale pour les « déclencheurs économiques », dont le signe négatif montre que les réformes du marché du travail sont particulièrement difficiles en cas de grave ralentissement de l'activité ou de crise, cette exception étant également valable pour la variable d'assainissement budgétaire (voir ci-après). Les faibles coefficients pour les variables économiques corroborent globalement la conclusion selon laquelle la performance macroéconomique, sans doute probablement importante lorsqu'il s'agit de déterminer si et quand une initiative de réforme est prise, n'a qu'un impact limité sur le succès des gouvernements pour l'adoption et l'exécution d'initiatives qu'ils lancent effectivement.

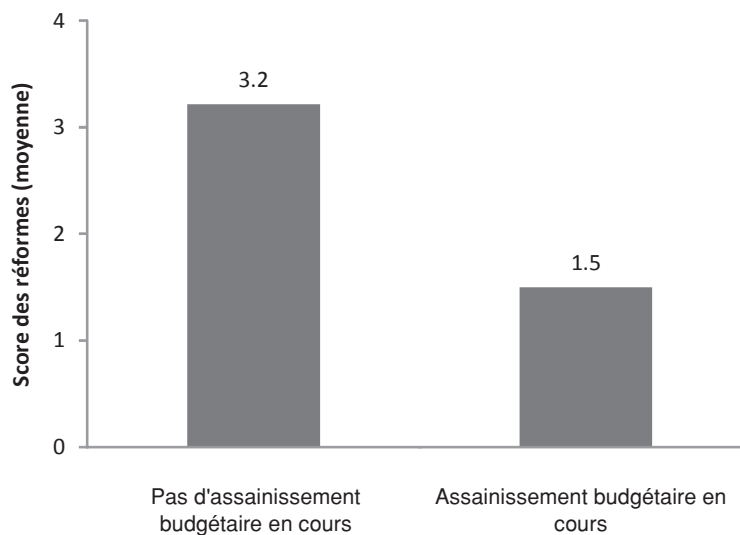
Cela étant, il se dégage des études de cas plusieurs pistes d'analyse, qui méritent d'être approfondies, concernant le lien entre la performance de croissance et la réforme dans différents domaines. Premièrement, alors que les réformes du marché du travail et des marchés de produits ont été généralement lancées en période de faible croissance, voire de crise, les réformes des retraites l'ont été dans une situation allant d'une profonde récession à une forte croissance. Puisque les coûts et avantages des réformes des retraites se font sentir à très long terme, il ne faut pas s'attendre à ce que les fluctuations conjoncturelles influent fortement sur la politique de réforme dans ce secteur. En revanche, les réformes du marché du travail et des marchés de produits ont pour but d'améliorer la performance au moment considéré. Deuxièmement, bien que l'*adoption* d'une réforme du marché du travail ne paraisse pas avoir été déterminée par le cycle économique, la mise en œuvre semble avoir été plus facile lorsqu'elle a coïncidé avec une reprise (*Espagne : marché du travail ; États-Unis : protection sociale ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Cette observation est conforme aux travaux économétriques précédents, qui montrent que le moment le plus propice à une réforme se situe immédiatement après une récession³². En Allemagne, les réformes Hartz sont instructives à cet égard : les effets positifs sur l'emploi ont été substantiels, mais ne se sont concrétisés qu'un certain temps après l'adoption des mesures ; les réformes Hartz sont restées impopulaires et leur rôle dans l'amélioration de la situation de l'emploi n'a pas été largement reconnu³³.

Les problèmes budgétaires peuvent faire pression dans le sens d'une réforme, mais aussi rendre plus difficile l'action réformatrice

Les pressions qui s'exercent sur les finances publiques, en particulier lorsqu'elles s'inscrivent dans un dispositif assez contraignant, par exemple les critères d'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM) ou les restrictions constitutionnelles qui ont trait à la dette publique, peuvent pousser à des réformes structurelles (*Italie, Pologne et Mexique : retraites ; Pologne : assurance sociales agricoles*). Mais de nombreuses réformes structurelles – en particulier pour les retraites – se traduisent pas un coût budgétaire immédiat, alors que leurs avantages ne se matérialisent que plus tard. De sérieuses difficultés budgétaires peuvent donc rendre plus difficiles l'adoption et l'exécution d'une réforme. L'un des résultats les plus robustes des travaux économétriques récents sur l'économie politique de la réforme structurelle est que de saines finances publiques ont tendance à être associées à plus de réformes³⁴. Lorsque la

situation budgétaire n'est pas favorable, il est en outre plus difficile de trouver les ressources qui peuvent être nécessaires pour financer des dispositifs d'indemnisation ou des mesures transitoires en faveur des catégories qui perdront aux réformes structurelles, et un gouvernement à capital politique limité pourra opter alors plutôt pour l'assainissement budgétaire que pour la réforme structurelle. Les études de cas prises en compte confirment généralement ce constat, comme le montre le signe négatif de la corrélation de rang (faiblement) significative pour la variable d'assainissement budgétaire (tableau 1.2 et graphique 2.2). Les ouvrages économétriques indiquent que les gouvernements entreprendront probablement moins de réformes lorsque les finances publiques ne se trouvent pas dans une situation favorable, de sorte que les contraintes budgétaires peuvent avoir un double effet : la probabilité de tentatives de réformes est plus faible et la probabilité de réussite l'est également.

Graphique 2.2. La consolidation fiscale et les indicateurs de réformes



Les études de cas ne permettent pas de généraliser sur le point de savoir si les pays entreprennent plus ou moins de réformes lorsque leurs finances publiques sont saines, mais elles montrent bien que la situation budgétaire peut effectivement influencer sur les perspectives de succès lorsqu'un gouvernement entreprend une grande réforme :

- Dans plusieurs cas, les concessions qui ont facilité l'adoption d'une réforme ont été possibles grâce à une amélioration antérieure des finances publiques (*Mexique et Pologne : retraites*³⁵ ; *Espagne : marché du travail*). Dans d'autres, les difficultés rencontrées pour l'adoption de la réforme se rattachaient directement à une situation budgétaire faible ou en voie de dégradation (*États-Unis : retraites ; Italie : marché du travail*).
- Le degré d'urgence de la situation budgétaire est important. Si, dans l'esprit des décideurs, ce sont les préoccupations budgétaires immédiates qui prévalent sur les objectifs structurels à plus long terme, la conception de la réforme pourra être faussée par la nécessité de réaliser rapidement des économies (*Italie : retraites ; Pologne : assurances sociales agricoles ; Suède : assurance maladie ; États-Unis : protection sociale*).

- Les réformes qui répondent à des besoins budgétaires immédiats peuvent en outre être plus difficiles à préserver une fois que se sont relâchées les pressions budgétaires, surtout parce qu'elles sont souvent présentées comme une réponse nécessaire à des difficultés financières et pas comme un réaménagement souhaitable de l'environnement de politique structurelle (*Pologne : assurance sociales agricoles ; Suède : assurance maladie*). Les ouvrages consacrés à l'économie politique de la réforme montrent que ce problème se pose souvent pour les réformes induites par une crise, budgétaire ou autre³⁶.

Le contraste entre la réforme de l'assurance maladie en Suède au début des années 90 et la réforme de l'assurance invalidité aux Pays-Bas au début des années 2000 est particulièrement instructif : les considérations budgétaires ont beaucoup joué pour ces deux réformes, mais elles n'ont pas eu le même impact sur le processus de réforme. La nécessité d'économies budgétaires immédiates était primordiale en Suède lorsque les premières réformes de l'assurance maladie ont été adoptées en 1991 et ces mesures ont été présentées comme un impératif budgétaire. À mesure que la situation budgétaire s'est améliorée, des pressions de plus en plus fortes se sont exercées pour revenir sur ces réformes. Aux Pays-Bas, en revanche, ce ne sont pas les pressions budgétaires qui ont été principalement à l'origine de la réforme et les mesures ont été débattues davantage dans l'optique de l'activation et des objectifs liés au marché du travail que dans l'optique budgétaire. Les réformes plus récentes de l'assurance maladie en Suède, qui paraissent avoir donné jusqu'à présent de très bons résultats, confirment également cette hypothèse : parce qu'elles ont été adoptées à un moment où la situation budgétaire était assez favorable, elles n'ont pas imposé à leurs bénéficiaires une charge initiale aussi lourde que celle des réformes de 1991 et elles ont été axées sur l'activation et le coût social de l'inactivité, plus que sur les préoccupations budgétaires.

Le lien entre la réforme structurelle et l'état des finances publiques peut être particulièrement visible pour la réforme de la législation protectrice de l'emploi (LPE). La LPE et l'assurance chômage peuvent être considérées chacune comme un moyen de protéger les travailleurs contre le risque de chômage. Au total, un arbitrage s'établit entre ces deux solutions, les pays à stricte LPE ayant tendance à avoir une assurance chômage moins généreuse, et inversement³⁷. Lorsqu'on veut réduire la LPE et le dualisme du marché du travail, la voie naturelle consisterait donc à assouplir la LPE tout en renforçant l'assurance chômage. Cette possibilité a de fait été débattue en Italie tout au long de la période couverte par les études de cas, mais les pressions qui s'exerçaient sur les finances publiques ont limité la possibilité, pour les gouvernements successifs, de mettre en œuvre un tel compromis. Une approche similaire aurait pu également faciliter la réforme en Espagne, mais dans ce pays également, la situation budgétaire était tendue. Toutefois, l'une des raisons pour lesquelles la réforme du marché du travail en Espagne a été plus facile en 1997 qu'en 1993-94 est que les finances publiques s'étaient améliorées entre temps. La discipline budgétaire restait primordiale, pour que l'entrée dans l'UEM lors de sa création se fasse harmonieusement, mais le gouvernement a pu se permettre certaines concessions fiscales et autres pour favoriser l'utilisation des nouveaux contrats à durée indéterminée et diminuer le nombre des contrats à durée déterminée et des autres contrats atypiques.

La performance du marché du travail influe sur la nature des réformes dans ce domaine

Les ouvrages d'économie politique montrent que, même si un *niveau* élevé de chômage a tendance à faire pression dans le sens de réformes du marché du travail, une forte *hausse* du chômage accroît la probabilité d'une « réforme dualiste »³⁸. Puisque la valeur de la protection de l'emploi augmente lorsque le chômage progresse, les travailleurs sous contrat à durée indéterminée, qui représentent généralement le segment le plus organisé de la population active, ont encore plus de raisons de résister à tout affaiblissement de la LPE en période de ralentissement conjoncturel. Dans le même temps, parce que la LPE a tendance à entraver aussi bien la destruction d'emplois que leur création, les gouvernements peuvent hésiter à assouplir les protections de la LPE en période de récession, car les pertes d'emplois pourraient alors être encore plus lourdes. Par conséquent, en pareille circonstance, les réformes visent surtout les participants qui ne sont pas véritablement intégrés au marché du travail : les nouveaux entrants, les titulaires de contrats à durée déterminée, les chômeurs et les bénéficiaires de prestations sociales. Les études de cas prises en compte confirment largement cette hypothèse (*Allemagne, France et Italie : marché du travail ; Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : assurance invalidité*)³⁹.

L'exception à ce constat général est l'Espagne : c'est le seul cas examiné où un gouvernement a assoupli les conditions de licenciement des travailleurs bien intégrés sur le marché du travail à un moment où le chômage s'aggravait⁴⁰. En 1994, alors que le chômage était encore en hausse, le gouvernement a entrepris de restructurer les procédures de licenciement afin de réduire les coûts et d'élargir et clarifier les motifs de licenciement « justifié » au niveau individuel et collectif. L'indemnisation du licenciement n'a pas été modifiée, mais même cette réforme limitée a marqué un tournant⁴¹. De plus, elle a ouvert la voie à de nouvelles mesures en 1997, notamment avec la mise en place d'un nouveau contrat à durée déterminée assorti d'une moindre indemnisation du licenciement. Bien que l'étude de cas recense un grand nombre de facteurs ayant influé sur le processus de réforme, la principale caractéristique de la situation du marché du travail en Espagne est qu'en 1993-94 le dualisme était si prononcé que les chômeurs et les travailleurs sous contrat atypique étaient plus nombreux que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée ; c'est pourquoi il y avait grandement intérêt, électoralement, à aider plus de travailleurs non intégrés à trouver un emploi sûr, même si cela devait se faire au détriment des travailleurs intégrés occupant un emploi⁴². Le cas de l'Espagne montre qu'une réforme marginale du marché du travail peut en fait affaiblir le pouvoir des travailleurs intégrés et ouvrir la voie à des réformes plus profondes, mais l'expérience des pays examinés et d'autres membres de l'OCDE montre que ce processus n'est ni facile, ni automatique, ni rapide.

Ce sont les marchés de produits qui subissent le plus directement les pressions extérieures

Il peut être difficile d'évaluer le rôle des facteurs extérieurs dans le processus de réforme lorsqu'on fait appel à la méthode des études de cas, car un grand nombre de facteurs à l'œuvre, notamment la libéralisation des échanges, la mise en place du marché unique de l'UE ou les changements de politique dans les autres économies, exercent une influence qui est forte, mais progressive. Ils façonnent l'ensemble du contexte des débats de politique économique. Il n'est donc pas aisé d'en déterminer l'impact pour une réforme donnée, même si les travaux économiques récents mettent systématiquement en

lumière l'importance de ces influences internationales, en particulier pour la libéralisation des marchés de produits⁴³. Les éléments qui ressortent des études de cas sont conformes à ce constat et confirment dans une large mesure certains des mécanismes de causalité censés intervenir dans ces relations. Au total, l'influence des facteurs internationaux est la plus visible dans le cadre de la réforme des marchés de produits. Ces facteurs sont la libéralisation des échanges et la concurrence internationale (*Australie : électricité ; Allemagne : commerce de détail*⁴⁴) ainsi que les modifications de la réglementation internationale, l'évolution technologique et les politiques de l'UE (*Suède : réforme postale*). Les recherches et les nouvelles politiques menées dans d'autres pays ont également incité les responsables à envisager de nouvelles modalités d'action (*Australie : électricité ; Suède : réforme postale*). Dans deux cas de réforme des retraites, les pressions exercées par les marchés financiers internationaux ont contribué au lancement de réformes (*Pologne et Italie : retraites*) et, dans plusieurs cas, les gouvernements ont lié des projets de réforme à l'entrée dans l'UEM ou dans l'UE (*Italie : retraites et marché du travail ; Espagne : marché du travail ; Pologne : assurances sociales agricoles*). L'influence de l'UE a été la plus marquée en liaison avec des instruments d'action relativement contraignants comme l'UEM, l'adhésion à l'UE et les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes. Des formes moins contraignantes de coordination des politiques comme le processus de Lisbonne ont tendance à être instrumentalisées, en étant utilisées par les responsables désireux de légitimer des réformes des marchés de produits et du marché du travail qu'ils jugent souhaitables.

Calendrier, portée et séquence

Comme le montrent les études de cas, il faut examiner une série de questions concernant le calendrier et le rythme des réformes, indépendamment des problèmes qui se rattachent au cycle électoral (voir ci-dessus). De nombreux auteurs s'attachent à la séquence ou au « groupage » des réformes, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition. Puisque le groupage est généralement plus fréquent en situation de transformation systémique, lorsque des réformes radicales sont adoptées (par exemple, au début de la transition postcommuniste), ou en réponse à une crise aiguë, la plupart des réformes examinées dans cette étude n'ont pas été adoptées en tant qu'élément d'un grand plan global de réformes⁴⁵. Au contraire, elles sont généralement séquencées, aspect bien mis en lumière dans plusieurs des études de cas. Lorsqu'il y a groupage, il s'agit habituellement de rassembler plusieurs réformes étroitement liées se rattachant au même domaine plutôt que d'associer des réformes relevant de domaines différents.

Un « climat de réformes » peut faciliter les progrès dans certains secteurs, en particulier la réglementation des marchés de produits

Les études de cas montrent qu'une réforme peut être plus facile à conduire lorsqu'elle s'insère dans une transformation plus large d'un environnement de politique structurelle ; les réformes vont alors dans le sens – et pas à contre-sens – de la politique économique (*Suède : réforme postale ; États-Unis : protection sociale ; Australie ; électricité et eau ; Pays-Bas : assurance invalidité ; France, Mexique et Pologne : retraites*). Ainsi, lorsque la réforme postale s'est inscrite à l'ordre du jour politique en Suède, le pays connaissait déjà un vaste mouvement d'ouverture de ses industries de réseau⁴⁶. La réforme de l'électricité et la réforme de l'eau ont été lancées en Australie dans le contexte d'un programme plus large de réformes microéconomiques – qui a d'ailleurs largement façonné ces réformes – ce programme s'étant en définitive concrétisé sous une forme institutionnelle : la Politique nationale de la concurrence. Les Pays-Bas se sont attaqués à

la réforme de l'assurance invalidité à un moment où plusieurs autres réformes du marché du travail et des assurances sociales étaient au programme⁴⁷. Le score très élevé et significatif pour l'interaction entre une réforme donnée des marchés de produits et l'« environnement de la réforme de la RMP » global, tel que mesuré par l'évolution des indicateurs OCDE de réglementation des marchés de produits (RMP) pour sept secteurs non manufacturiers au moment de la réforme, renforce cette impression : il montre que les différentes réformes des marchés de produits sont plus susceptibles d'être acceptées dans le cadre d'un vaste processus de réforme.

Il peut être difficile de conduire simultanément une réforme des retraites et une réforme sur le marché du travail

Les interactions *entre* domaines paraissent faibles, à une exception près : le coefficient de corrélation est significatif et de signe négatif pour le lien entre les résultats de la réforme du marché du travail et l'indicateur de changement en cours de la politique en matière de retraite. En résumé, il semble bien qu'une grande réforme des retraites nuise très sensiblement à une réforme du marché du travail. Un grand nombre de réformes des retraites ayant des conséquences au niveau du marché du travail, de grandes initiatives lancées dans les deux domaines en même temps peuvent être considérées comme une « double peine » pour les travailleurs : les syndicats, qui s'occupent des deux dossiers, accepteront difficilement une profonde réforme dans les deux domaines à la fois et les gouvernements peuvent fort bien juger trop élevé le prix politique d'une action simultanée sur les deux fronts. C'est pourquoi l'expérience italienne du milieu des années 90 est d'autant plus remarquable, puisqu'on a pu gérer une réforme dans les deux domaines, mais seulement après avoir accordé dans les deux cas d'importantes concessions aux syndicats.

Les événements peuvent ouvrir une « fenêtre d'opportunités »...

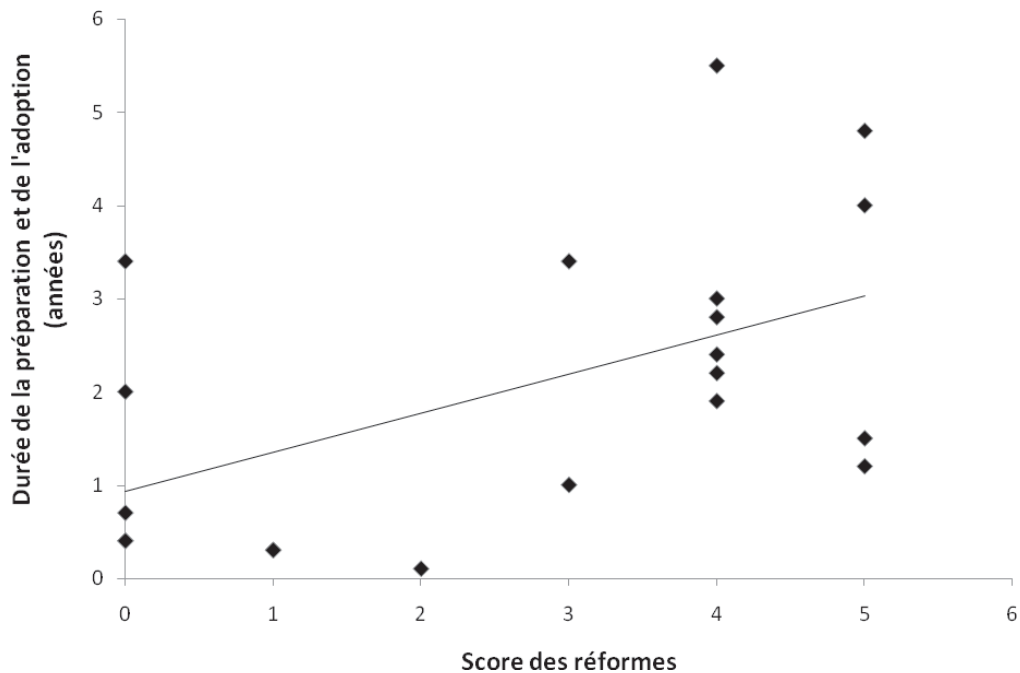
Même en l'absence de mandat électoral récent, certains événements exceptionnels comme une crise ou un scandale peuvent mettre à jour les faiblesses du statu quo et créer des possibilités de réforme. Le résultat peut même être que le gouvernement se trouvera investi d'un mandat précis de réforme en dehors même d'élections récentes. Une crise ou un autre événement créant une obligation d'intervention peuvent sensibiliser davantage au besoin de changement, ébranler les coalitions établies ou inciter les agents à accepter des réformes malgré le degré élevé d'incertitude qui entourent l'environnement post-réforme (*Italie : retraites ; Pologne : assurance sociales agricoles ; Suède : assurance maladie et réforme postale*⁴⁸ ; *Espagne : marché du travail*⁴⁹). Autre possibilité, certains événements n'obligeront pas les gouvernements à agir, mais réduisent les obstacles à une réforme en affaiblissant ses opposants ou en ébranlant les coalitions établies (*Italie*⁵⁰ et *Allemagne : marché du travail ; Mexique : retraites et droit du travail*⁵¹ ; *Australie : électricité*⁵²). Mais ces réformes, si elles sont adoptées, pourront être difficiles à maintenir dès qu'auront pris fin les circonstances exceptionnelles, à moins qu'elles reposent sur un changement durable de mentalité des agents économiques quant à ce qui est faisable ou souhaitable (*Allemagne : marché du travail ; Pologne : assurances sociales agricoles*⁵³). Logiquement, les événements exogènes paraissent avoir le moins d'impact sur les réformes des retraites, ce qui était peut-être prévisible : puisque ces réformes concernent la viabilité à long terme de dispositifs complexes qui couvrent la majeure partie de la population, elles exigent généralement une longue préparation et des consultations approfondies, de sorte qu'elles ont une plus faible probabilité d'être induites par des événements politiques ou économiques. De fait, les deux réformes des retraites

examinées dans ce rapport qui ont été induites par une crise ont été contrecarrées (*Italie : retraites ; Pologne : assurances sociales agricoles*⁵⁴). Le coefficient de corrélation des « déclencheurs exogènes » confirme ces impressions : il est à la fois élevé et significatif pour les réformes des marchés de produits (tableau 1.2).

... mais qui veut voyager loin ménage sa monture

Il est certes important pour les responsables des politiques de saisir les occasions de réforme lorsqu'elles se présentent, mais il est essentiel de garder à l'esprit qu'une réforme couronnée de succès, en particulier s'il s'agit d'une réforme des retraites, a souvent une période de gestation relativement longue et exige de très nombreuses études et des consultations très minutieuses (*France, Pologne et Mexique : retraites ; Italie : marché du travail ; États-Unis : protection sociale ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Australie : électricité*). En moyenne, la formulation et l'adoption des réformes examinées dans ce rapport qui ont donné les meilleurs résultats se sont déroulées à peu près sur deux ans, et ce chiffre n'inclut pas les « travaux préparatoires » lors des nombreux épisodes où des problèmes et propositions ont été examinés et étudiés bien des années avant que les autorités entreprennent d'élaborer des réformes spécifiques⁵⁵. En revanche, un grand nombre de tentatives de réforme moins réussies ont été lancées sans préparation suffisante (*Suède : assurance maladie*⁵⁶ ; *France : marché du travail ; Italie : retraites*)⁵⁷. S'il est vrai que les gouvernements doivent être prêts à tirer parti des « fenêtres d'opportunités » lorsqu'elles se présentent, des problèmes peuvent se poser s'ils agissent précipitamment. Cela vaut aussi bien pour l'exécution que pour l'adoption : un calendrier trop ambitieux d'exécution peut créer des difficultés qu'on aurait pu éviter (*Pologne : retraites l'Allemagne : marché du travail*). Il faut donc parfois ne pas respecter le calendrier d'exécution, pour ne pas risquer un échec qui pourrait être très coûteux (*Mexique : retraites*). Mais si une hâte excessive est souvent annonciatrice d'un échec, de longues délibérations ne garantissent aucunement un heureux aboutissement (graphique 2.3). Plusieurs réformes examinées dans cette étude qui n'ont pas connu le succès avaient fait l'objet de longues et minutieuses études et consultations, qui au bout du compte n'ont débouché sur aucune réforme ou n'ont abouti qu'à des réformes très marginales (*Allemagne : horaire des magasins ; Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Pologne : assurances sociales agricoles ; Mexique : droit du travail*). Comme on pouvait s'y attendre, la corrélation de rang pour le délai de préparation entre les vingt cas est très significative ; au niveau des domaines d'action, elle l'est également, mais un peu moins, pour les réformes des retraites, mais elle ne l'est pas pour les réformes du marché du travail ou des marchés de produits, ce qui tient à la longue phase de préparation et de négociation qui précède l'adoption de la plupart des réformes des retraites qui sont couronnées de succès⁵⁸.

Graphique 2.3. La rapidité des réformes et les indicateurs politiques

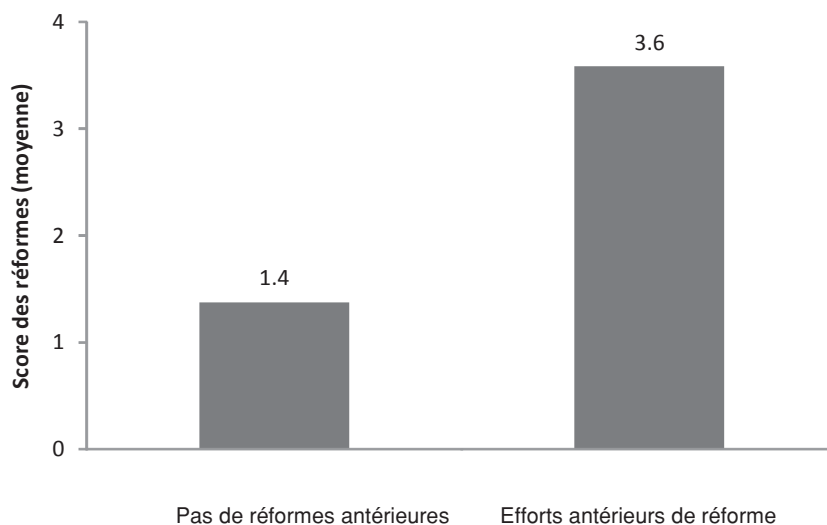


Maturité pour les réformes

Réformer tôt est souhaitable en principe, mais peut être très difficile dans la pratique. Une réforme réussie d'une politique est souvent précédée d'une « érosion » du statu quo, (1) l'idée étant largement répandue que les politiques et institutions en place sont défailtantes et (2) une série de décisions marginales ayant déjà commencé à affaiblir le dispositif existant⁵⁹. Sans qu'on en arrive nécessairement à une crise, les réformes radicales font souvent suite à des changements fragmentaires de l'ancien système qui se révèlent insuffisants ou font même empirer les choses (*Pologne : retraite ; Allemagne : horaire des magasins et réformes Hartz ; États-Unis : protection sociale ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Italie et Espagne : marché du travail*)⁶⁰. La réforme sera probablement plus difficile lorsque les mesures en place sont bien ancrées dans les institutions et populaires, et lorsqu'il ne paraît pas y avoir de danger d'effondrement imminent s'il n'y a pas de réforme (*Pologne : assurance sociales agricoles ; Suède : assurance maladie*⁶¹ ; *États-Unis : retraites ; Mexique : droit du travail ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*). Dans ces conditions, les opposants à la réforme n'auront parfois même pas besoin de présenter leurs propres propositions ; ils se borneront à défendre le statu quo⁶². La variable de « maturité pour une réforme » qui est utilisée dans les corrélations de rang est donc définie en fonction des tentatives précédentes de réforme, même si elles ont été partielles, ont échoué ou ont été annulées : des tentatives successives de réforme démontrent une prise de conscience de plus en plus marquée de la nécessité d'un changement. Il ressort des résultats que les réformes sont en fait bien plus susceptibles d'avancer lorsque des réformes ont déjà été entreprises antérieurement (graphique 2.4). La « maturité » paraît particulièrement importante pour les réformes du marché du travail et des retraites, alors qu'elle n'a que peu d'impact sur les réformes qui concernent les marchés de produits. Cela peut tenir à ce que les réformes du marché du travail et des retraites touchent directement une grande partie de l'électorat et modifient des dispositifs qui sont considérés dans certains cas comme l'un des fondements de l'État

protecteur. Pour la réforme des marchés de produits, le facteur important semble être le contexte plus large, comme le montrent les variables d'interaction évoquées plus haut : la leçon qu'on peut en tirer est qu'un gouvernement peut fort bien ouvrir un secteur du premier coup, mais qu'il y parviendra plus probablement s'il a déjà ouvert d'autres secteurs.

Graphique 2.4. Les réformes passées et les réformes d'aujourd'hui



La question de la maturité pour la réforme concerne non seulement le degré de gravité du problème à régler, mais aussi le degré de sensibilisation au coût du statu quo et le degré de consensus sur la nécessité d'un changement ; c'est une question de communication (voir ci-après) et d'analyse économique, qui est donc dans une certaine mesure endogène au processus de réforme. La conclusion qu'on peut donc en tirer n'est pas que les réformateurs devraient laisser de côté les mesures en place qui ne sont pas mûres pour une réforme, mais que persuader les parties prenantes et le public que l'absence de réforme a un coût peut être dans ce cas le premier problème. Les corrélations de rang de Spearman font apparaître un lien positif statistiquement significatif entre la « maturité pour une réforme » et la « communication du coût du statu quo », reflétant apparemment le degré auquel des tentatives de réforme, même si elles ont été partielles ou ont échoué, peuvent attirer l'attention sur un dossier. Une autre conséquence importante de cette notion de « maturité pour une réforme » est qu'il ne faut pas considérer comme ayant échoué des réformes antérieures qui ont été bloquées, sur lesquelles on est revenu ou qui n'ont été que très limitées : elles peuvent jouer un rôle en érodant le statu quo et en jetant les bases d'une tentative ultérieure qui sera plus fructueuse. Toutes les réformes réussies des retraites et du marché du travail prises en compte dans la présente étude ont fait suite à des échecs antérieurs et un grand nombre de tentatives de réformes moins fructueuses paraissent aujourd'hui avoir jeté les bases, dans les trois domaines considérés, d'initiatives de réforme ultérieures qui ont été parfois de grande envergure (*Australie : eau ; Suède : assurance maladie ; Italie : retraites ; Allemagne : horaire des magasins*).

Il est souvent judicieux de « prendre ce qui peut être pris »...

De nombreux cas illustrent comment en s’attaquant aux problèmes les plus faciles à résoudre on peut lancer une dynamique de réforme qui facilitera les changements ultérieurs⁶³. Les premiers pas peuvent faire pression dans le sens d’autres réformes en modifiant les anticipations des agents économiques et/ou en mobilisant de nouveaux acteurs (*France, Pologne, Mexique : retraites ; Allemagne : commerce de détail ; Suède : assurance maladie et réforme postale ; Australie : électricité ; Espagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Si une première réforme en fait attendre d’autres, les agents économiques commencent à modifier leur comportement, ce qui peut atténuer la résistance aux mesures ultérieures⁶⁴. La modification des anticipations et la mobilisation de nouveaux intérêts comptent parmi les facteurs grâce auxquels l’échec d’une réforme peut ouvrir la voie à un succès ultérieur (*Italie : retraites ; Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Au fur et à mesure du déroulement du processus de réforme, les privilèges et les rentes dont bénéficient ceux qui n’ont pas été touchés par les premières initiatives de réforme seront probablement de plus en plus visibles et de plus en plus difficiles à défendre. C’est pourquoi, la séquence de la réforme des retraites dans de nombreux pays vise généralement au départ les salariés du secteur privé (relativement moins privilégiés) avant de passer au régime principal du secteur public, puis aux régimes plus spécifiques des composantes du secteur public les plus privilégiées⁶⁵. De même, comme on l’a indiqué ci-dessus, la réforme du marché du travail commence souvent à prendre en compte les travailleurs non intégrés en n’entamant pas la protection de travailleurs intégrés – exemple classique de stratégie consistant à « prendre ce qui peut être pris ».

Sur les marchés de produits, le processus est un peu plus compliqué, mais, pour s’en tenir aux grandes lignes, les secteurs qui ont déjà été ouverts à la concurrence (soit par libéralisation internationale, soit par déréglementation des marchés de produits intérieurs) représentent souvent un point d’appui pour procéder à des réformes d’amélioration de l’efficacité dans les secteurs qui leur fournissent les produits intermédiaires et les services dont ils ont besoin (*Australie : électricité ; Suède : réforme postale*). Les ouvrages spécialisés montrent que ce schéma est relativement courant pour la diffusion des réformes des marchés de produits, les secteurs soumis à la concurrence tirant avantage de réformes « en amont »⁶⁶. Si l’on considère les études de cas, on notera que ces pressions concurrentielles faisaient défaut pour les réformes des marchés de produits qui ont été entravées (*Allemagne et Espagne : commerce de détail ; Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Australie : eau*). Dans trois cas, les secteurs réglementés étaient axés sur les ménages, de sorte qu’il n’y avait pas de “secteurs aval” à mobiliser. Les ménages, dans ces cas, soit n’ont pas jugé intéressante la réforme (loyers), soit ont considéré que l’avantage immédiat à en retirer était trop faible pour qu’elle devienne un enjeu électoral (commerce de détail). Pour la réforme de l’eau en Australie, les réformes orientées sur les mécanismes du marché menaçaient les intérêts d’une agriculture reposant sur l’irrigation qui s’était grandement développée à la faveur de la politique antérieure.

... mais cette stratégie peut être également risquée

La stratégie qui consiste à commencer par ce qui est le plus facile a ses écueils. Premièrement, si les propositions initiales extrêmement modestes sont considérées comme annonçant des réformes plus profondes, certains agents économiques pourront adopter une position intransigeante en refusant des mesures même relativement mineures afin d’écartier le risque de poursuite du processus (*Italie : marché du travail*⁶⁷ ; *États-*

Unis : retraites ; Pays-Bas : déréglementation des loyers). Deuxièmement, il peut être difficile de donner une suite à la première vague de réformes. La valeur de la rente dont bénéficient les groupes qui ne sont pas touchés peut s'accroître sous l'effet de réformes visant d'autres groupes, ce qui incitera davantage les bénéficiaires de cette rente à défendre leurs privilèges. Le problème du dualisme de plus en plus marqué du marché du travail illustre combien il est difficile de passer d'un surcroît de flexibilité à la marge à une réforme du « noyau » du marché du travail⁶⁸. Le schéma est alors l'inverse de celui qu'on vient d'évoquer pour la réforme des retraites. Selon toute probabilité, la différence de séquence entre la réforme typique des retraites et la réforme typique du marché du travail tient à la taille relative des groupes qui ne sont pas touchés. Les réformes des retraites visent généralement au départ les groupes les moins privilégiés, dont l'effectif est nombreux et qui sont mal organisés, avant de passer aux régimes les plus privilégiés. À mesure que la réforme avance, les minorités qui n'ont pas encore été touchées par la réforme se trouvent isolées et ont de plus en plus de difficultés à défendre leur situation anormale. Pour le marché du travail, c'est souvent l'inverse qui se produit : les réformes initiales visant les travailleurs non intégrés touchent généralement des minorités, en laissant de côté la majorité des travailleurs. Par conséquent, le secteur non réformé est de plus grande taille que le secteur réformé.

Communication, consultation et impulsion

On se demande depuis longtemps si et quand le réformateur doit dissimuler au public ses intentions (réforme furtive) ou, au contraire, faire un maximum de transparence sur le processus d'élaboration des politiques afin de s'assurer le soutien des parties prenantes et du public. Les études de cas montrent que cette deuxième stratégie est préférable, en particulier du fait de l'importance du mandat électoral (voir ci-dessus). Outre qu'elle facilite l'adoption de la réforme, elle peut améliorer la qualité de la conception de la réforme et diminuer la probabilité de démantèlement de la réforme si la conjoncture politique évolue⁶⁹. Une action efficace de communication, de consultation et de recherche peut contribuer à un consensus autour d'une réforme ; l'adoption de la réforme pourra prendre plus de temps si l'on opte pour cette méthode, mais les mesures seront probablement de meilleure qualité et un démantèlement ultérieur sera sans doute moins fréquent.

Une communication et une consultation efficaces sont payantes

Pour les réformes dont le succès est le plus patent, les gouvernements ont déployé très tôt des efforts d'explication pour faire accepter la réforme aux parties prenantes et, dans la plupart des cas, au public (*France, Italie*⁷⁰, *Pologne, Mexique : retraites ; Allemagne*⁷¹ *et Espagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Cela n'a pas seulement permis de créer un appui pour la réforme ; dans de nombreux cas, les autorités ont pu également identifier ainsi les problèmes potentiels et, si nécessaire, améliorer la conception des réformes grâce à l'information en retour. En revanche, la stratégie de communication a été faible pour certaines réformes qui ont été bloquées (*France : marché du travail ; Italie : retraites*⁷² ; *Pologne : assurances sociales agricoles*) ou qui ont suscité une opposition particulièrement vive (*Allemagne : marché du travail*⁷³). Dans de nombreux cas, une communication efficace était liée à la cohésion gouvernementale, puisqu'un gouvernement divisé adresse généralement des messages équivoques (*France : marché du travail ; Italie : retraites ; États-Unis : retraites ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*). On constate également combien il est important de cibler la bonne audience. Pour la réforme du marché du travail de 1993 en France, la phase

d'adoption a comporté d'intenses discussions avec les syndicats, mais le véritable problème est qu'on n'a pas expliqué le contrat d'insertion professionnelle aux jeunes qui allaient être les plus directement concernés. Un problème similaire s'est posé en Allemagne, lorsque les réformes des prestations sociales qui ont accompagné les mesures Hartz IV ont été appliquées. Lorsque les réformes projetées étaient susceptibles d'avoir un très large impact sur la société (par exemple, réforme des retraites et des prestations sociales, des contrats de travail ou des loyers), une communication et une consultation efficaces semblent avoir été primordiales : procéder unilatéralement ne s'est pas révélé fructueux pour la réforme des retraites en particulier⁷⁴. En revanche, les études de cas montrent que l'action de communication auprès du public peut être moins importante pour les réformes relativement techniques ou à caractère très sectoriel (*Allemagne et Espagne : commerce de détail ; Suède : réforme postale ; Australie : électricité*) ; dans ces circonstances, l'élément décisif ne sera probablement pas la bonne compréhension de la réforme par le public.

Bien faire connaître les objectifs de la réforme peut être très important, puisque le manque de clarté dans ce domaine peut accroître l'incertitude, en permettant aux opposants de définir (souvent faussement) le point d'aboutissement probable du processus dans l'esprit du public (*Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Australie : eau ; Allemagne : marché du travail*⁷⁵). La clarté des objectifs peut également être utile pour la conception de la réforme : lorsque les finalités de la réforme ne sont ni claires ni cohérentes, il sera difficile de les mettre en œuvre au moyen des politiques choisies : dans plusieurs cas, la complexité des objectifs de la réforme, qui ont parfois évolué au cours du processus, fait qu'il a été difficile d'obtenir les résultats souhaités avec les instruments choisis (*France : marché du travail ; Australie : eau ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*). De plus, on constate dans une certaine mesure qu'une meilleure communication réduit la probabilité d'un démantèlement ultérieur de la réforme. Les réformes qui sont imposées en situation de « force majeure », plutôt qu'admises par persuasion, sont sans doute plus faciles à démanteler lorsque cette situation cesse⁷⁶. Le démantèlement des réformes de l'assurance maladie en Suède dans les années 90 illustre ce phénomène, de même que le blocage de la réforme des assurances sociales agricoles en Pologne lorsque les pressions budgétaires se sont atténuées en 2004-05.

Ces conclusions se démarquent de certains des arguments invoqués dans la doctrine de l'économie politique de la réforme, qui veut que les réformateurs évitent de déclarer leurs intentions au public ex ante, puisque cela suscitera une opposition aux réformes qui devraient être pénibles ; il faudrait au contraire procéder avant tout rapidement et furtivement, en essayant de faire avancer la réforme avant que les opposants puissent réagir⁷⁷. Dans cet ordre d'idées, les gouvernements ne devraient pas craindre de devancer l'opinion publique ; au lieu de se sentir obligés de créer un consensus social, ils devraient diriger le mouvement, en étant assuré qu'un consensus se dégagera à l'appui d'une réforme réussie⁷⁸. Mais, comme on l'a noté ci-dessus, ces stratégies prévalent généralement lorsque les réformes sont adoptées en situation de crise et se concrétisent rapidement. Le seul épisode de ce type qu'on puisse recenser dans les études de cas est la crise budgétaire de l'État de Victoria en Australie, qui a beaucoup contribué à faire avancer la réforme du secteur de l'électricité axée sur les mécanismes du marché. Or, même dans ce cas, les premières initiatives du gouvernement de l'État de Victoria ont dû être ratifiées lors d'une élection générale ultérieure, car la réforme du secteur de l'électricité était trop complexe et prenait trop de temps pour pouvoir être imposée rapidement et présentée aux électeurs comme un fait accompli.

Bien faire connaître le coût de la non-réforme peut être crucial

L'opposition à la réforme s'appuie souvent sur des arguments qui ont trait à l'équilibre – et à la répartition – des coûts et avantages d'un changement de politique⁷⁹. Il peut être difficile de justifier une réforme auprès du public puisque les réformes structurelles ont souvent un coût initial élevé alors que leurs avantages ne se concrétisent que plus tard⁸⁰. Même en l'absence de toute incertitude ou de tout conflit quant à la répartition des coûts et avantages, les agents économiques rationnels peuvent s'interroger sur la nécessité d'une réforme étant donné qu'ils actualiseront le futur. De plus, le lien entre une réforme et ses effets bénéfiques peut être bien plus difficile à établir, même a posteriori, que le lien entre une réforme et son coût⁸¹. En dehors des problèmes de redistribution (voir ci-après), simplement persuader les parties prenantes et le public que l'évaluation globale des coûts et avantages est en faveur de la réforme peut représenter une véritable gageure. Comme le montrent les études de cas, cela tient en grande partie à ce que le coût du statu quo est souvent mal compris. L'ampleur du problème dépend de la politique en cause : depuis au moins le début des années 90, il est plus facile de convaincre le public de la nécessité – et peut-être de l'inévitabilité – de la réforme des systèmes généraux de retraite (*France, Italie, Pologne, Mexique : retraites*), même si l'urgence de la réforme est parfois contestée (*États-Unis : retraites*). Cela traduit dans une large mesure l'impact du débat public sur les recherches qui ont trait aux conséquences du vieillissement démographique, en particulier pour les systèmes publics de retraite traditionnels. Les problèmes liés à la réforme du marché du travail sont moins bien compris, en particulier pour ce qui est du coût qu'impose un niveau élevé de législation protectrice de l'emploi⁸². Mais les électeurs savent quand la performance du marché du travail est mauvaise et les cas de réforme du marché du travail montrent que la réforme a progressé à mesure que le coût du statu quo était mieux compris (*Pays-Bas : assurance maladie ; États-Unis : protection sociale ; Allemagne⁸³ et Espagne : marché du travail*). La réforme s'est révélée plus difficile lorsque ce coût du statu quo n'a pas été correctement pris en compte (*France : marché du travail ; Suède : assurance maladie ; Mexique : droit du travail*). Les corrélations de Spearman confirment l'importance de ce facteur, surtout pour les réformes du marché du travail (tableau 2). En revanche, il a été bien plus difficile de sensibiliser correctement au coût du statu quo pour les réformes des marchés de produits (*Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Australie : eau ; Espagne et Allemagne : commerce de détail ; Suède : réforme postale*), pour beaucoup parce qu'il s'agissait souvent d'un coût d'opportunité, donc « politiquement invisible ».

La principale exception à cette règle – la réforme de l'électricité en Australie – s'est caractérisée par un effort résolu de quantification du coût du statu quo et des avantages potentiels de la réforme et de communication de ces informations aux parties prenantes et au public⁸⁴. Une explication complète et transparente des coûts et avantages des réformes, à court et long terme, confortée par de solides recherches, peut être cruciale pour le succès d'une réforme structurelle. Cela vaut tout particulièrement lorsque le coût du régime en vigueur est un coût d'opportunité. Souvent, la situation est assez claire sur le point de savoir qui paiera la réforme – quelles entreprises vont être sollicitées et quels emplois peuvent être compromis – alors qu'on ne sait absolument pas qui paie actuellement pour le statu quo ; en effet, il est difficile de recenser des entreprises qui ne sont jamais entrées sur le marché, des secteurs qui ne se sont pas développés ou les travailleurs que ces travailleurs ou ces entreprises auraient pu employer. Une communication efficace du coût de la non-réforme peut donc contribuer à ce qu'une politique soit « mûre » pour une réforme. Cela est en outre étroitement lié aux efforts déployés par un gouvernement pour obtenir auprès du public un mandat de réforme : les

corrélations de rang montrent que ces deux variables sont liées de façon étroite et significative dans les études de cas. Une communication efficace des conséquences de la non-réforme peut également modifier le « cas de référence » que les agents économiques utilisent lorsqu'ils évaluent leurs options. S'il peut être difficile d'identifier les « gagnants » potentiels en cas de réforme, c'est parce que l'individu a tendance à évaluer le gain attendu d'une réforme par rapport au statu quo. Lorsque la politique en vigueur n'est pas tenable (*France, Italie, Pologne, Mexique : retraites ; Australie : eau*), il est fondamental que les agents économiques évaluent leur position dans le contexte d'une réforme future par rapport à un *futur sans réformes* plutôt que par rapport au statu quo.

De solides recherches ne neutraliseront pas les forces politiques, mais elles seront utiles

La qualité des analyses qui sous-tendent une réforme peut influencer sur les perspectives d'adoption et d'exécution, et aussi sur la qualité même de la politique qui sera mise en œuvre. Bien entendu, comme il ressort clairement des études de cas, et plus largement, des ouvrages consacrés au rôle de l'analyse économique dans l'élaboration des politiques, le contexte politique influera sur la réception d'une analyse donnée par le public ou les élites politiques au moment considéré : les résultats de recherches politiquement défavorables pourront être au départ contestés ou simplement rejetés par les institutions et groupes d'intérêts qui se trouvent en position de force⁸⁵. Toutefois, on constate que l'influence des recherches axées sur l'élaboration des politiques, même si elle est diffuse et indirecte, peut parfois s'exercer puissamment au fil du temps, en modifiant progressivement le consensus sur une politique. Dans les études de cas, ce phénomène est le plus manifeste pour les réformes qui ont été débattues assez longuement (*États-Unis : protection sociale ; Australie : eau et électricité ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Suède : assurance maladie*). La réception de l'analyse économique dépend également de sa source : les recherches présentées par une institution non partisane faisant autorité qui a la confiance de tout l'éventail politique peut avoir un impact bien plus prononcé. Bâtir de telles institutions peut prendre du temps, car leur efficacité est grandement tributaire de leur notoriété, qui peut être longue à établir, mais à long terme, elles peuvent largement contribuer à la qualité aussi bien de l'élaboration des politiques que du débat public.

C'est dans ce contexte que les institutions internationales ont un rôle à jouer. Les données des études de cas qui ont trait à l'influence de l'OCDE, en particulier, confirment généralement les résultats d'autres recherches dans ce domaine⁸⁶. Il n'y a guère d'éléments dans les études de cas révélant un impact direct des avis de l'OCDE sur l'élaboration des politiques. Ce n'est pas surprenant puisque la plupart des recommandations de l'OCDE n'ont aucun caractère obligatoire pour les pays membres et ne s'appuient pas non plus sur des incitations financières ou autres. On constate néanmoins que la justification d'une réforme est renforcée par la disponibilité de données et d'analyses comparables au niveau international. Souvent, l'influence de l'OCDE est « intermédiée » par des institutions nationales, par exemple, le CPB néerlandais, la Productivity Commission australienne ou les diverses instances de réflexion allemandes⁸⁷. En outre, ces organismes alimentent par leurs propres recherches et analyses le débat sur les politiques et également les travaux des organisations internationales. Au début des années 90, la *Stratégie pour l'emploi* de l'OCDE, par exemple, est devenue un point de référence dans certains pays pour le débat sur les réformes du marché du travail⁸⁸. Les recommandations et les données de l'OCDE ont été citées assez fréquemment dans certains débats, mais l'impact le plus net des travaux de l'OCDE a pu être observé

lorsque les pays étaient en mesure d'évaluer leurs performances ou leurs politiques dans une optique comparative : l'évaluation comparative attire souvent l'attention de l'électorat ou des élites sur le fait que des institutions ou des situations qu'ils en sont venus à considérer comme normales peuvent en fait être très inhabituelles par rapport aux autres pays⁸⁹. Enfin, comme l'indique Armingeon (2004), l'OCDE joue un rôle en créant et en entretenant des « communautés épistémiques », c'est-à-dire des réseaux transnationaux d'experts qui influencent ensuite les débats dans leur pays en circonscrivant les problèmes que posent les politiques et les solutions que peuvent leur apporter les décideurs⁹⁰.

Les grandes réformes peuvent bénéficier de l'action des institutions qui favorisent les consensus

Plusieurs études de cas mettent en lumière l'utilité d'« institutions réformatrices » crédibles comme la Productivity Commission en Australie ou le CPB aux Pays-Bas. Des organismes plus spécialisés comme le Conseil d'orientation des retraites en France ou le Service du Plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale (PBR) en Pologne peuvent jouer un grand rôle dans certains domaines⁹¹. Ces institutions peuvent servir de forum pour l'étude et la négociation des réformes et contribuer à dépolitiser les dossiers sensibles (c'est particulièrement le cas pour la réforme des retraites, qui se répercute directement sur la quasi-totalité de la population). Même s'ils ne conçoivent pas effectivement les réformes ou ne règlent pas les conflits de redistribution, ils sont en mesure – s'ils sont considérés comme crédibles et suffisamment impartiaux – de faciliter les progrès en favorisant un consensus sur certains éléments fondamentaux, notamment les coûts et avantages du statu quo et de la réforme (*France et Pologne : retraites ; Allemagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Australie : électricité et eau*)⁹². Ils peuvent aussi améliorer la qualité de l'élaboration des politiques, en enrichissant le processus par leurs recherches et leurs analyses et en intervenant comme forum pour un débat transparent et un examen approfondi des résultats des recherches⁹³. Les pays membres s'appuient à différents moments sur des organes permanents ou des commissions spéciales, mais les études de cas montrent que les instances publiques permanentes indépendantes peuvent avoir plus de poids que les commissions ou groupes de travail ad hoc⁹⁴, qui auront dans certains cas un impact très marqué, mais se dissolvent généralement peu après avoir fait rapport sur leurs résultats. De plus, les « institutions réformatrices » permanentes à mandat relativement large sont sans doute moins susceptibles de subir l'influence d'intérêts particuliers que celles qui sont spécialisées dans des domaines très précis. Permanents ou ad hoc, ces organes doivent être considérés comme impartiaux : s'ils sont très politisés ou si l'on voit dans leur intervention un moyen de contourner les principaux acteurs, ils peuvent en fait *intensifier* l'opposition à une réforme, car leur impartialité ne sera pas reconnue (*États-Unis : retraites ; Mexique : droit du travail*). La commission Hartz en Allemagne peut apparaître comme une exception à cette règle, mais elle a été mise en place à un moment où les participants « traditionnels » aux consultations sur la politique du marché du travail avaient été affaiblis par un scandale au sein de l'Office fédéral du travail. De plus, après la publication du rapport de la commission Hartz, la législation concernée a suivi le processus consultatif normal.

Il est frappant que dans les cas australien et néerlandais, les principales institutions réformatrices aient été étroitement impliquées dans les réformes qui ont le plus réussi (électricité et assurance invalidité, respectivement) mais n'ont joué qu'un rôle limité dans les réformes qui ont le moins réussi (eau et déréglementation des loyers). Depuis lors, la

Productivity Commission australienne a beaucoup travaillé sur le dossier de l'eau, et le CPB et d'autres instances aux Pays-Bas sur le dossier du logement, les gouvernements des deux pays s'étant efforcés de renouveler le processus de réforme dans ces domaines⁹⁵. Dans de nombreux cas, les recherches ont tendance au départ à suivre plutôt qu'à devancer les premiers débats sur la réforme⁹⁶. Dès lors, les premières réformes d'une politique sont souvent entreprises sans pouvoir s'appuyer sur des recherches approfondies, mais elles déclenchent ensuite un volume considérable de recherches qui commencent à influencer sur les débats au cours des étapes ultérieures (*Suède : assurance maladie ; Australie : eau ; Pays-Bas : déréglementation des loyers ; États-Unis : protection sociale*).

Les capacités de recherche et les institutions réformatrices peuvent aider à obtenir les rétroactions et ajustements nécessaires

Une réforme réussie n'est pas nécessairement parfaite, en particulier lorsque les gouvernements sont engagés dans des politiques novatrices et que la réforme se situe à la « frontière » internationale ou en est proche. Comme le montrent un grand nombre des études de cas, la réforme exige souvent un apprentissage par l'action, de sorte qu'il est rationnel de concevoir des mécanismes pour l'évaluation des résultats a posteriori ; bien conçus, les rétroactions et les ajustements peuvent être cruciaux⁹⁷. On peut utiliser à cet effet différentes méthodes, mais de solides capacités d'analyse et de recherche doivent faire généralement partie intégrante du processus ; les nouvelles institutions créées pour mettre en œuvre et développer une réforme, comme le régulateur postal suédois ou les diverses institutions mises en place pour gérer le marché australien de l'électricité peuvent également jouer un grand rôle lorsqu'il s'agit de réagir à des phénomènes imprévus au stade de la mise en œuvre et de procéder aux ajustements nécessaires au fur et à mesure du déroulement de la réforme.

La cohésion gouvernementale est cruciale

Le constat peut-être le plus net qui se dégage des études de cas a trait à l'unité du gouvernement. Pratiquement chaque fois qu'il y avait conflit public sur une réforme au sein du gouvernement ou du parti de gouvernement, la réforme a en définitive échoué (*France : marché du travail ; Italie : retraites ; Allemagne : commerce de détail⁹⁸ ; Pologne : assurance sociales agricoles ; États-Unis : retraites⁹⁹ ; Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : déréglementation des loyers ; Espagne : commerce de détail¹⁰⁰*). Cette observation est valable pour les trois domaines étudiés, mais elle est particulièrement nette pour les réformes du marché du travail et des retraites (tableau 2). Il n'y a que deux exceptions à cette règle parmi les 20 cas examinés : en Italie, les divergences publiques au sein de la coalition au pouvoir ont affaibli la position du gouvernement face à l'opposition à la réforme du marché du travail Biagi, mais elles n'ont pas empêché son adoption, et la réforme de la protection sociale PRWORA aux États-Unis a résulté d'un compromis négocié entre une majorité républicaine au Congrès et une Maison Blanche démocrate, ce compromis l'ayant emporté sur les objections d'un grand nombre des décideurs du gouvernement chargés de la protection sociale. Mais ce cas américain est extrêmement spécifique : les deux partis avaient pris l'engagement d'une réforme reflétant certains grands principes et les clivages au sein du gouvernement sont apparus dans le cadre de la négociation des modalités d'application de ces principes, et pas en raison d'un conflit entre les partisans et les adversaires d'une réforme. D'autres études montrent également que la cohésion gouvernementale est quasiment une condition nécessaire – mais aucunement suffisante – d'une réforme réussie¹⁰¹.

Lorsqu'un gouvernement n'est pas jugé uni, les opposants à une réforme ont tôt fait d'exploiter cette situation, que cette désunion reflète des conflits au sein du gouvernement qui n'ont pas de lien avec la réforme – par exemple, une rivalité entre les partis de la coalition – ou des divergences au sein du gouvernement sur le projet même de réforme. Parfois, le manque d'unité peut également contribuer à l'incohérence des mesures proposées, car les compromis adoptés pour apaiser les différents acteurs du camp gouvernemental compliquent la réforme (*France : marché du travail, Pays-Bas : déréglementation des loyers*). Les corrélations de rang confirment que la cohésion gouvernementale n'est pas sans lien avec la question du mandat électoral et avec celle de l'efficacité de la communication du gouvernement¹⁰². Logiquement, il devrait être plus facile qu'un gouvernement reste uni lorsqu'il s'agit d'appuyer une réforme qui a déjà été promise aux électeurs, et dans les études de cas prises en compte, aucun des gouvernements ouvertement divisés sur une réforme ne pouvait revendiquer de façon crédible un mandat électoral pour les mesures proposées¹⁰³. De même, si un gouvernement est publiquement divisé au sujet d'une politique, il adressera vraisemblablement des messages ambigus aux électeurs et aux autres parties prenantes.

L'« appropriation » des réformes est également importante

Comme l'implique l'impératif de cohésion et de clarté gouvernementales qu'on vient d'évoquer, une bonne « appropriation » des initiatives de réforme peut jouer un grand rôle. C'est l'une des hypothèses les plus confirmées dans les études de cas. Un grand nombre des réformes examinées les plus réussies ont été conduites par des individus ou des institutions bien identifiables, prêts à se les « approprier » et ayant intérêt à ce qu'elles réussissent (*France, Italie, Pologne, Mexique : retraites ; Italie, Allemagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité ; Suède : réforme postale*). En revanche, les réformes étaient moins susceptibles d'être menées à bien lorsque cette impulsion faisait défaut (*France : marché du travail ; Mexique : droit du travail¹⁰⁴ ; Allemagne : horaire des magasins ; Espagne : commerce de détail*). Les réformes « orphelines » réussissent rarement. Cela est vrai même après l'adoption initiale d'une réforme : préserver une réforme peut être difficile si ses protagonistes quittent la scène politique avant qu'elle soit bien établie (*Allemagne : marché du travail*). Bien sûr, il y a là un risque de biais a posteriori : il y aura beaucoup d'acteurs qui revendiqueront la paternité d'une réforme réussie, alors qu'une initiative qui aura échoué sera souvent désavouée. Mais dans les cas qu'on vient de citer, on constate assez clairement la présence ou l'absence manifestes, ex ante, d'une nette appropriation. Cette observation est similaire à celles d'autres recherches qui ont souligné l'importance d'une impulsion de la part de responsables déterminés à réformer et prêts à prendre des risques¹⁰⁵. Or, la présence d'une telle impulsion n'est pas simplement une question de personnalité ou de bonne étoile politique : on voit parfois apparaître des « entrepreneurs politiques » indépendamment de toute stratégie ou de tout engagement d'un gouvernement¹⁰⁶, mais ils sont souvent issus de l'action des gouvernements, en étant désignés, par exemple, par un ministre, un responsable ou une institution et clairement mandatés pour faire avancer certaines réformes. Mais même les entrepreneurs politiques les plus énergiques peuvent voir bloquées leurs initiatives (*Pologne : assurances sociales agricoles ; États-Unis : retraites ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*).

Faire face à l'opposition effective ou potentielle à une réforme

Même en cas de consensus clair sur les avantages nets d'une réforme pour l'économie dans son ensemble, les problèmes de répartition des coûts et avantages sont souvent

inévitables du fait des divergences d'intérêts et de moyens des agents économiques¹⁰⁷, de la présence fréquente d'actifs pouvant devenir improductifs¹⁰⁸ et de l'incertitude quant aux avantages individuels¹⁰⁹. Souvent, les coûts de la réforme ne sont pas seulement supportés au départ ; ils touchent aussi plus particulièrement certains groupes alors que les avantages ne se matérialiseront que plus tard et sont également plus diffus et répartis d'une façon plus difficile à prévoir¹¹⁰. Les ouvrages consacrés à la réforme structurelle prêtent beaucoup d'attention à la question de savoir quand et comment ceux qui perdront en cas de réforme pourront recevoir les compensations, soit en les exemptant de la réforme, au moins pendant une certaine période, soit en les indemnisant autrement. L'absence de compensation peut renforcer l'opposition à une réforme, mais une compensation excessive peut être coûteuse ou peut tout simplement édulcorer la réforme même¹¹¹. Dans le cas d'un jeu répété, cette absence de compensation peut aussi renforcer l'opposition aux réformes futures. Les stratégies les plus courantes de compensation consistent à entériner les droits acquis et à accorder de longues périodes transitoires (voir ci-après). Les concessions prenant la forme de « paiements latéraux », par l'adoption de mesures dans d'autres domaines qui peuvent compenser le coût de la réforme pour certaines catégories, n'ont que rarement joué un grand rôle dans les études de cas, à l'exception de la réforme du marché du travail en Espagne¹¹². En contrepartie de l'acceptation d'une réduction de la LPE pour les travailleurs sur contrat à durée indéterminée, les syndicats ont obtenu en 1997 les changements qu'ils souhaitaient dans le domaine de la négociation collective ; ces changements ont eu moins d'impact que prévu, mais l'échange politique qu'ils représentaient a été l'un des éléments importants de la négociation globale des réformes.

La concertation peut être utile, mais elle ne peut remplacer la détermination gouvernementale

D'intenses discussions entre le gouvernement et les partenaires sociaux dans le cadre d'un processus très formalisé peuvent parfois faire avancer une réforme (*Italie : retraites*¹¹³ et *marché du travail* ; *France : retraites* ; *Pologne : retraites* ; *Allemagne*¹¹⁴ et *Espagne*¹¹⁵ : *marché du travail* ; *Pays-Bas : assurance invalidité*). Mais la détermination du gouvernement semble être également un élément critique de succès dans ces situations. Les corrélations de rang montrent que la détermination gouvernementale – on se demande si le gouvernement est prêt (ou n'est pas prêt) à agir unilatéralement ou à sanctionner la non-coopération de la part des partenaires sociaux – est particulièrement importante pour les réformes du marché du travail et des marchés de produits (tableau 2)¹¹⁶. Consulter ne signifie pas nécessairement qu'il y aura droit de veto pour les parties prenantes et plusieurs cas montrent que la méthode de la concertation ne réussira probablement pas si le gouvernement n'est pas en mesure de récompenser (sanctionner) la coopération (la non-coopération) des partenaires sociaux ou ne peut pas menacer de façon crédible d'agir unilatéralement en cas d'échec de la concertation (*Italie, Mexique, Allemagne*¹¹⁷ et *Espagne : marché du travail* ; *Italie : retraites*). Lorsque le gouvernement est trop faible pour diriger fermement les opérations ou n'y est pas prêt, les partenaires sociaux sont peu incités à faire des concessions¹¹⁸. En revanche, les systèmes de type corporatiste peuvent bien fonctionner lorsque le gouvernement est disposé à jouer un rôle pilote. Ils peuvent être particulièrement importants pour la négociation de réformes des dispositifs de base de protection sociale, qui peuvent remettre en cause des pactes sociaux explicites ou implicites considérés par de larges couches de la population comme une composante fondamentale de l'ordre social¹¹⁹.

Dans plusieurs des cas examinés, les gouvernements ont dû payer un prix pour ne pas avoir lancé une concertation à propos de réformes qui, de l'avis des partenaires sociaux, auraient dû faire l'objet d'une négociation sociale (*Italie : retraites et marché du travail*¹²⁰ ; *Espagne : marché du travail* ; *Pologne : assurances sociales agricoles*). Mais la pratique de la concertation, parfois très utile, peut conduire les agents économiques à conclure que les réformes sensibles *doivent nécessairement* donner lieu à des négociations de type corporatiste, tant et si bien que toute tentative de réforme se situant en dehors de ce cadre suscitera une résistance aussi bien sur la forme que sur le fond : des réformes, même modestes, pourront se heurter à une vive opposition si on considère qu'elles sont « imposées ». Il est permis de penser que ces réformes « unilatérales » ont une plus forte probabilité d'échec que celles négociées avec les partenaires sociaux¹²¹. Cela peut avoir des conséquences sur le plan de l'exécution, puisque le sentiment qu'une réforme sera probablement abandonnée incite moins l'individu à s'adapter à la nouvelle situation, et les agents économiques menacés par une réforme peuvent choisir de résister à son application dans l'espoir qu'on rétablira prochainement le statu quo ante. De plus, s'il est vrai qu'en agissant unilatéralement un gouvernement pourra adopter des réformes plus ambitieuses que celles acceptables par les partenaires sociaux, la coopération active de ces derniers peut être nécessaire pour une mise en œuvre efficace. Le degré auquel la coopération des parties prenantes est nécessaire pour mettre en œuvre une réforme – ou pour réaliser des progrès pour d'autres réformes – peut donc jouer lorsqu'il s'agit pour un gouvernement de déterminer si et jusqu'à quel point il doit accepter les contraintes d'une négociation de type corporatiste lorsqu'il recherche l'adoption d'une réforme. Il faut également garder à l'esprit que la concertation peut fausser le contenu des réformes, puisque les parties à la négociation avec le gouvernement représentent certaines composantes de la société. Les instances patronales représentent les entreprises en place (et, souvent, elles sont plus représentatives de certains segments des entreprises que d'autres), tandis que les syndicats ont tendance à être le plus représentatifs des travailleurs de l'industrie d'un certain âge. Dans ces conditions, c'est pour une large part au gouvernement qu'il incombe de représenter les catégories « non intégrées ».

Impliquer les opposants potentiels dans le système post-réforme peut faciliter l'adoption d'une réforme, mais à un certain prix

Lorsque certains adversaires d'une réforme détiennent de fait un pouvoir de veto, en pouvant bloquer son adoption ou empêcher son application, il est parfois possible d'obtenir leur acquiescement en leur faisant jouer un rôle dans le nouveau système. Les réformes réussies des retraites, en particulier, offrent souvent un rôle aux syndicats dans le nouveau système, par exemple pour l'administration et la gestion des organismes de retraite (*France, Italie*¹²², *Pologne et Mexique : retraites*)¹²³. Cela est moins courant pour les réformes du marché du travail (tableau 2), même si, là encore, ce facteur peut jouer (*Italie, Allemagne et Espagne*¹²⁴ : *marché du travail*). Mais cette stratégie présente certains risques : elle peut limiter la portée des réformes susceptibles d'être adoptées et elle signifie que la mise en œuvre d'importants éléments de la réforme pourrait être tributaire de la coopération de parties qui n'y sont pas véritablement attachées.

Les droits acquis sont généralement entérinés

Lorsque des « droits acquis » sont en cause (en particulier des droits à retraite ou à prestations sociales), il faudra parfois exempter de la réforme la totalité ou une partie de certains groupes afin d'obtenir son adoption. C'est ainsi que les personnes qui perçoivent une retraite sont rarement touchées par une réforme dans ce domaine et que la situation

des travailleurs les plus âgés n'est généralement modifiée que de façon minimale (*France, Italie¹²⁵, Pologne, Mexique et États-Unis : retraites*)¹²⁶. Aussi bien en Italie qu'en France, les périodes transitoires pour les réformes des retraites étaient suffisamment longues pour que la majeure partie de la population d'âge électoral au moment où les réformes ont été adoptées ne subisse pas pleinement les effets de ces réformes¹²⁷. Cela tient partiellement à ce que les syndicats et les partis politiques ont tendance à prêter plus d'attention aux intérêts des cohortes âgées, mais une période transitoire suffisamment longue a également de solides justifications économiques dans le cas d'une réforme des retraites. Dans le domaine de la politique des retraites, les revirements brutaux peuvent être coûteux pour les cotisants opérant des choix de carrière et d'épargne qui ne seront payants qu'à long terme. Les avantages microéconomiques d'une réforme des retraites dépendent en partie de la clarté et de la stabilité du lien entre cotisations et prestations¹²⁸. Ce sont donc les cohortes les plus jeunes qui supportent généralement l'essentiel des coûts d'une réforme des retraites. Puisque ce sont elles qui perdront si le système n'est pas viable dans le long terme et puisqu'elles disposent de plus de temps pour modifier leur solution privée de financement de la retraite, cette situation est généralement jugée politiquement acceptable¹²⁹. De fait, l'absence de conflits ouverts entre générations est l'une des caractéristiques les plus frappantes de l'économie politique de la réforme des retraites : un tel conflit n'apparaît dans aucune des études de cas et les études récentes consacrées à l'économie politique de la réforme des retraites dans un grand nombre de pays n'en trouvent guère d'indices dans d'autres cas¹³⁰.

Pour les réformes du marché du travail, un grand nombre de salariés en place titulaires d'un contrat à durée indéterminée pourront eux aussi échapper au nouveau régime, notamment parce qu'on limitera les réformes aux nouveaux contrats ou à certains types d'emploi (*Italie, Allemagne et Espagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité*). C'est dans le contexte du contrat de travail que le problème des droits acquis est le plus net. Il l'est moins lorsqu'on réforme l'indemnisation du chômage ou d'autres prestations sociales, puisque la question de savoir si les cotisants ou bénéficiaires actuels du système ont véritablement des « droits acquis » qui doivent être respectés dépend de l'organisation et de la conception du système¹³¹. Ainsi, certaines réformes des prestations sociales ont directement modifié la situation des bénéficiaires au moment de la réforme (*États-Unis : protection sociale ; Suède : assurance maladie*), mais d'autres réformes comportaient des dispositions par lesquelles les bénéficiaires au moment considéré échappaient au moins à certains des changements (*Allemagne : marché du travail ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Cela s'explique non seulement par la structure des assurances sociales, mais aussi par le niveau d'organisation et les ressources des groupes qui sont en position de perdants.

En général, les rentes sur les marchés de produits sont progressivement éliminées

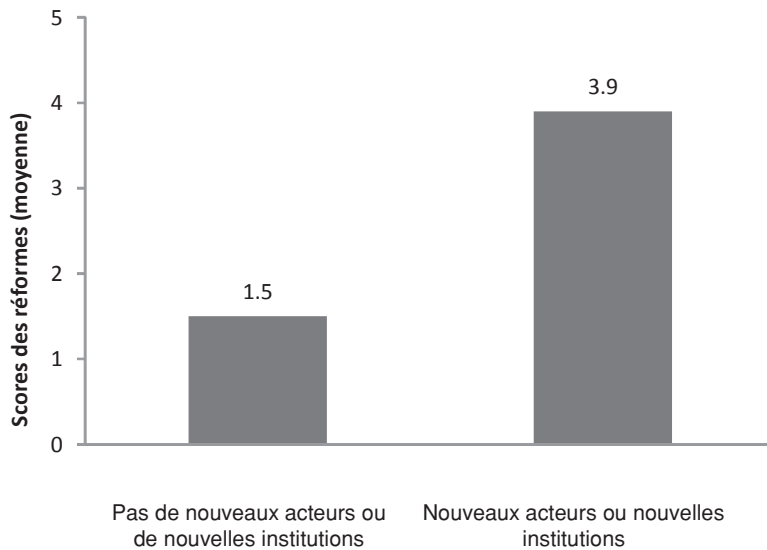
Les compensations prenant la forme d'une exemption et d'une protection des droits acquis seront probablement plus difficiles à mettre en œuvre en cas d'ouverture des marchés, puisque les rentes résultant de droits acquis (exonération des bénéficiaires pour une durée illimitée) risquent d'aggraver et pas d'atténuer les distorsions des marchés, si le résultat est que les nouveaux entrants et les opérateurs en place sont soumis à des règles différentes¹³². C'est pourquoi les réformes de marché de produits examinées ici s'appliquaient en général aussi bien aux agents économiques en place qu'aux nouveaux entrants, mais comportaient des dispositions transitoires faisant en sorte que les producteurs ou consommateurs touchés ne voient pas leur situation économique se modifier brutalement (*Espagne : commerce de détail ; Australie : électricité et eau ;*

Suède : réforme postale ; Pays-Bas : déréglementation des loyers). Dans certains cas, ces dispositions n'ont pas suffi pour apaiser l'opposition à une réforme. Les problèmes les plus délicats se posent généralement lorsque la rente résultant d'une réglementation anticoncurrentielle est capitalisée dans le prix d'un actif¹³³. Dans les deux cas de réforme du commerce de détail, par exemple, les investissements effectués sous le régime antérieur auraient été moins rentables, ou n'auraient même pas été du tout rentables, en cas de réforme. L'étude de cas sur la réforme australienne dans le secteur de l'eau souligne un problème connexe, mais néanmoins distinct : le problème des actifs qui deviennent improductifs. Cette réforme menaçait de faire perdre toute rentabilité à un grand nombre d'investissements en zone rurale, en particulier dans l'irrigation. Ces investissements avaient été réalisés dans l'optique de la politique précédente, qui avait vivement encouragé le développement des cultures irriguées et l'installation en zone rurale¹³⁴. Plus généralement, la relation de travail comporte le plus souvent un élément d'investissement relationnel qui se perd lorsque la réforme se traduit par une séparation, de sorte que dans ce domaine également le problème des éléments d'actif qui deviennent improductifs peut se poser.

Une longue période transitoire présente certains risques

Si, pour faciliter l'adoption d'une réforme, on met en place une longue période de transition et/ou on reporte le règlement de certains points contentieux ou on exempte certains groupes, il faut alors des mécanismes pour assurer l'achèvement de la réforme. Une solution consiste à introduire une certaine automaticité dans l'exécution, par exemple en prévoyant des ajustements actuariels plus ou moins automatiques pour les retraites (*France et Italie : retraites*) ou en définissant des procédures et des délais spécifiques dans la législation initiale pour traiter les problèmes liés à la réforme (*Pologne : retraites*). Le gouvernement pourra également déléguer certaines compétences pour le règlement de points litigieux à un régulateur ou un organisme indépendants dotés d'une expertise particulière (*Suède : réforme postale ; Australie : électricité*). Ces deux mécanismes peuvent avoir pour effet de transférer la responsabilité de décisions délicates des politiciens à des organes relativement apolitiques, moyen que les décideurs peuvent trouver attrayant pour dévier les pressions politiques¹³⁵. Mais il est important que les dispositions imposant à l'avenir certaines mesures soient crédibles et que le régulateur soit suffisamment puissant et indépendant pour s'acquitter efficacement de son mandat ; sinon, les problèmes différés au stade de l'adoption pourront l'être indéfiniment, les groupes de pression se mobilisant pour empêcher que la réforme soit pleinement appliquée (*Pologne : retraites ; Italie : retraites et marché du travail*). Maintenir l'élan d'une réforme en mettant en place une longue transition pourra être plus facile si les premiers stades de la réforme donnent lieu à la création de nouvelles institutions ou font apparaître de nouveaux acteurs qui auront intérêt à faire pression plus tard pour de nouvelles réformes (*Suède : réforme postale ; Australie : électricité et eau ; Pologne : retraites ; Mexique : retraites ; Italie : marché du travail*¹³⁶ ; *Allemagne : marché du travail ; Espagne : marché du travail* ; voir également le graphique 2.5). Cela devrait également être plus facile lorsque la réforme adoptée est issue d'un consensus relativement large.

Graphique 2.5. L'émergence de nouveaux acteurs et le succès des réformes



Les compensations des perdants potentiels ne compromettent pas nécessairement la réforme

Des concessions sont parfois faites aux adversaires d'une réforme afin d'obtenir leur participation ou au moins leur assentiment. Ces concessions peuvent être contraires à la logique d'ensemble de la réforme, qui est ainsi moins cohérente globalement, en se traduisant généralement par de trop nombreuses exemptions et exceptions (*France : marché du travail, Pologne : retraites*¹³⁷, *Allemagne : marché du travail*¹³⁸). Mais il faut bien être conscient que les concessions aux perdants potentiels ne seront pas nécessairement contraires à l'orientation générale de la réforme. Certaines concessions pourront en fait être cohérentes avec la réforme. Il pourra s'agir d'offrir aux opposants potentiels un rôle dans le nouveau dispositif ou de s'entendre sur des dispositions transitoires qui protégeront les groupes vulnérables (*France, Pologne, Mexique : retraites ; Espagne : marché du travail*). Il pourra s'agir également de clauses de durée de validité limitée prévoyant un réexamen des nouvelles mesures à une certaine date (*Espagne : marché du travail*). Une telle possibilité de réexamen signifie que les opposants pourront ultérieurement essayer de démanteler la réforme, mais elle peut être nécessaire pour que l'adoption soit possible et, si la réforme donne de bons résultats, un réexamen factuel a posteriori peut contribuer à la consolider.

Les perdants potentiels se mobiliseront probablement davantage que les gagnants

Les études de cas offrent très rarement l'exemple d'une forte mobilisation de coalitions *en faveur* d'une réforme, sauf pour certaines réformes des marchés de produits :

- Dans le secteur des retraites, les réformes ont généralement un effet restrictif : les travailleurs les plus jeunes pourront à l'avenir payer moins d'impôts que sans réforme, mais ils auront aussi des régimes de retraite moins généreux. Le système dans son ensemble pourra être viable à long terme, mais il est fort improbable que les travailleurs aient individuellement le sentiment d'être « vainqueurs » s'ils comparent leurs droits à retraite après la réforme à ceux qu'ils auraient obtenus antérieurement, et pas aux pertes qu'ils auraient subies si un statu quo non viable

n'avait pas été réformé à temps pour empêcher une crise. Ce qui est encore plus frappant, c'est l'absence de mobilisation des groupes d'intérêt du secteur financier en faveur des régimes de retraite capitalisés, sauf en Pologne. Mais il est loin d'être certain qu'en se montrant activistes, ils auraient accompli une tâche utile dans les autres pays (*Mexique et États-Unis : retraites*), puisque l'un des arguments des adversaires de la réforme était que celle-ci bénéficierait au secteur financier au détriment des futurs retraités.

- Pour les réformes du marché du travail, les gagnants potentiels sont souvent les travailleurs non intégrés – c'est-à-dire les chômeurs ou les titulaires d'emplois précaires (voire les non-participants au marché du travail) – alors que ce sont généralement les travailleurs sur contrat à durée indéterminée qui sont menacés par la réforme (*Italie : marché du travail ; Mexique : droit du travail*). Les travailleurs non intégrés ne sont pas aussi bien organisés ni aussi influents que les travailleurs intégrés. Dans d'autres cas, les « bénéficiaires » potentiels de la réforme n'y sont même pas toujours favorables : les réformes en vue de l'activation d'allocataires sociaux pourront en définitive accroître les revenus de cette catégorie, mais la remise en cause des prestations sera mal ressentie, en particulier par les travailleurs qui aspirent à un régime transitoire dans la perspective d'une retraite anticipée (*Allemagne : marché du travail ; États-Unis : retraites ; Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : assurance invalidité*).
- Les bénéficiaires potentiels ont soutenu bien plus activement les réformes des marchés de produits (*Allemagne et Espagne : commerce de détail ; Australie : électricité ; Suède : réforme postale ; Pays-Bas : déréglementation des loyers*). La réforme du secteur de l'eau en Australie fait exception à cette généralisation ; mais la raison en est peut-être qu'il y avait peu de gagnants immédiats évidents¹³⁹ – la question essentielle était la répartition des coûts du passage à un régime viable – et on ne se trouvait donc pas en présence d'un groupe de pression privé puissant favorable à la réforme.

L'hypothèse selon laquelle les perdants sont plus enclins à se mobiliser que les gagnants concorde avec une grande partie des études spécialisées. C'est précisément le résultat à attendre si les coûts de la réforme sont immédiats et relativement concentrés alors que les avantages se situent à plus long terme et ont un caractère plus diffus et, de fait, si la répartition des avantages est incertaine. De plus, les perdants seront souvent plus puissants politiquement que les gagnants. En tant que bénéficiaires du statu quo, ils seront souvent, mais pas toujours, mieux organisés et disposeront de plus de ressources politiques et financières. Les cohortes âgées sont généralement plus influentes que les jeunes cohortes en cas de réforme des retraites et les travailleurs intégrés sont plus facilement mobilisables que les travailleurs non intégrés dans la plupart des situations¹⁴⁰. Même pour les marchés de produits, les opérateurs en place auront le plus souvent plus de poids que les entrants potentiels. Les ouvrages consacrés aux effets de dotation et à l'aversion aux pertes montrent que pour un niveau égal de ressources et une même position, les perdants potentiels se mobiliseront plus rapidement pour éviter une perte que les gagnants espérant un gain¹⁴¹.

Dans la plupart des cas examinés, les travailleurs organisés considèrent les projets de réforme avec suspicion, au moins au départ. S'il est vrai que les syndicats ont en définitive joué un rôle dans la conception et la mise en œuvre de plusieurs des grandes réformes étudiées, ils ont plus souvent constitué une source importante – mais pas la seule – d'opposition active à la réforme. Cela tient au moins à deux facteurs.

Premièrement, deux des domaines d'action étudiés – la politique des retraites et les politiques du marché du travail – sont un pôle d'attraction essentiel pour les syndicats. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les syndicats représentent généralement les cohortes âgées de travailleurs en place sur contrat à durée indéterminée et ils représentent souvent également des effectifs importants de retraités¹⁴². De plus, dans plusieurs des cas concernant les marchés de produits, les syndicats se sont également mobilisés parce que la rente créée par la réglementation en vigueur était partagée avec les travailleurs. Deuxièmement, les détenteurs du capital peuvent toutes choses égales par ailleurs s'adapter plus facilement à une réforme que les autres agents, sauf peut-être lorsque certains de leurs investissements risquent de devenir improductifs du fait d'une réforme. Ils peuvent ajuster leurs portefeuilles en réaction à un changement de politique et donc recueillir au moins certains des fruits d'une réforme qui améliorera la croissance. Ils sont aussi mieux à même de faire face au coût de la non-réforme dans de nombreuses situations, en pouvant s'appuyer sur un plus large éventail de stratégies d'adaptation à des politiques et institutions sous-optimales¹⁴³. Ils se trouvent donc avantagés dans tout conflit portant sur la répartition des coûts d'une réforme¹⁴⁴. Par ailleurs, ce phénomène jouera probablement davantage lorsque les conséquences redistributives d'une réforme dépendent des mesures précises adoptées et peuvent être assez aisément anticipées – par exemple, en liaison avec une réforme du marché du travail et avec une réforme des retraites plutôt qu'avec, entre autres, des mesures de libéralisation financière ou commerciale¹⁴⁵. Dès lors, même si l'opposition des syndicats à des réformes est souvent présentée par leurs adversaires comme l'expression d'une volonté idéologique d'obstruction, les dirigeants des syndicats ont souvent des motifs raisonnables de s'inquiéter de l'impact de réformes sur leurs adhérents.

Tout en éclairant l'attitude des syndicats à l'égard des réformes, cette dernière observation illustre une autre raison pour laquelle les entreprises, dont le rôle dans la plupart des épisodes examinés a été faible ou ambigu, ne semblent que rarement se mobiliser pour des réformes qui à première vue leur auraient été bénéfiques (*Mexique et États-Unis : retraites*). Dans plusieurs cas, les employeurs avaient déjà conçu une stratégie d'accommodement avec le statu quo qui, même si elle était parfois coûteuse, émoussait leur intérêt pour une réforme, en particulier lorsque soutenir une réforme structurelle aurait pu aggraver les relations avec les syndicats et donc compliquer les négociations collectives (*Mexique : droit du travail ; Espagne : marché du travail ; Suède : assurance maladie*).

Des modifications institutionnelles relativement modestes peuvent contribuer à renforcer la coalition en faveur d'une réforme

Comme on l'a indiqué précédemment, faire en sorte qu'il y ait très tôt des gagnants ou impliquer de nouveaux acteurs et de nouvelles institutions au cours de la réforme peut aider à maintenir l'élan réformateur. Il est parfois possible de faire émerger des groupes du secteur privé ayant intérêt à ce que la réforme soit mise en œuvre, comme dans le cas du secteur des fonds de pension en Pologne, mais il peut fort bien être plus facile d'agir sur l'équilibre des intérêts en créant de nouveaux organes publics, par exemple l'autorité de régulation des retraites en Pologne ou les diverses autorités de régulation créées à l'occasion des réformes des marchés de produits en Australie et en Suède, ou en restructurant les institutions en place. Plusieurs cas montrent comment des changements institutionnels relativement limités peuvent influencer sur les perspectives de réforme structurelle. Lorsqu'il y a conflit interministériel, reconfigurer les institutions qui prennent part à l'élaboration d'une politique peut contribuer à sortir de l'impasse

(*Allemagne : commerce de détail et marché du travail ; Pologne : retraites*). D'autres cas illustrent le degré auquel des modifications assez modestes de l'administration et du financement des régimes d'assurances sociales peuvent se répercuter sur les incitations des acteurs privés (*Suède : assurance maladie ; Pays-Bas : assurance invalidité*). Ces mesures ne sauraient résoudre directement les problèmes qui rendent nécessaire une réforme, mais elles peuvent fort bien faciliter des changements ultérieurs plus profonds qui y remédieront.

Un gouvernement réformateur peut-il être réélu ?

Les responsables politiques considèrent souvent que les électeurs sanctionneront par un vote négatif des réformes ambitieuses, et c'est souvent la raison qu'on invoque pour expliquer pourquoi les réformes du marché du travail, des marchés de produits et des assurances sociales progressent parfois très lentement. Les données empiriques remettent en cause cette croyance : toutes choses égales par ailleurs, un gouvernement réformateur ne paraît pas rencontrer des difficultés particulières dans le contexte d'une réélection¹⁴⁶. La présente étude, parce qu'elle prend en compte uniquement les tentatives de réformes effectivement entreprises, en ne s'attachant pas à la propension des gouvernements à entreprendre des réformes, ne peut répondre directement à cette question. Toutefois, la probabilité de réélection ultérieure n'était guère différente pour les réformes qui ont été les plus réussies et celles qui l'ont été le moins, et les taux de réélection des gouvernements en place lors des épisodes examinés étaient proches de la moyenne pour toutes les élections nationales dans les dix pays sur la période 1992-2008¹⁴⁷. Certes, le nombre de cas est trop faible pour qu'une généralisation soit possible, mais on notera que quatre des cinq gouvernements qui ont fait adopter et ont mis en œuvre des réformes pour lesquelles ils avaient un mandat électoral clair ont par la suite été réélus. Par conséquent, les études de cas qu'on vient de commenter ne vont pas dans le sens de l'idée souvent avancée qu'une bonne politique économique est nécessairement une mauvaise stratégie politique.

Notes

1. Pour ne pas alourdir le texte, les cas sont visés avec un minimum d'explications. Un grand nombre des épisodes pris en compte couvrant une période assez longue et concernant plusieurs domaines d'action, certains pourront être parfois cités en leur attribuant plusieurs enseignements divergents. Une note donne alors les clarifications nécessaires.
2. Sans compter le « manuel pour les technopôles » décrit par Williamson (1994).
3. Boeri *et al.* (2006) soulignent également l'importance de ces conditions.
4. On notera que cette hypothèse concerne l'action qui suit une élection ou une réélection : les études de cas ne confirment pas l'hypothèse dite de la « lune de miel », selon laquelle la probabilité est plus forte qu'un nouveau gouvernement réussisse les réformes qu'il entreprend. Les résultats de Williamson et Haggard (1994) ne vont pas non plus dans ce sens ; tel est le cas de ceux obtenus par Høj *et al.* (2006). Les

- gouvernements ont souvent besoin d'occasions favorables pour réaliser les réformes, mais ces occasions ne se présentent pas toujours en début de mandat.
5. La loi Biagi.
 6. Le cas du droit du travail au Mexique est un peu particulier en ce que le programme de réforme du Président durant la campagne électorale n'était pas celui que le gouvernement a mis en œuvre une fois en fonctions.
 7. Le seul cas clair de *remise en cause* d'une réforme après un tel changement de politique (la renonciation à des promesses populistes au profit de mesures réformistes) est également le seul cas où ne régnait pas un large sentiment de crise de l'économie au moment où les réformes ont été lancées ; voir Williamson et Haggard (1994:584-86).
 8. En Espagne et en Allemagne, par exemple, les deux grands partis étaient divisés au sujet de la réglementation du commerce de détail ; en Australie, la situation était la même pour la réforme de l'électricité. Boeri *et al.* (2006) montrent que les conflits qui ont trait à la réforme des marchés de produits se caractérisent souvent par une configuration d'intérêts qui ne correspond pas au clivage des partis.
 9. Les États-Unis représentent un cas particulier : puisque des élections nationales ont lieu tous les deux ans, pratiquement toutes les réformes sont entreprises peu après des élections, mais elles sont aussi inévitablement adoptées en période « préélectorale ». La séparation des pouvoirs est également un facteur de complication : la réforme PRWORA a été adoptée vers la fin du premier mandat du gouvernement Clinton, mais elle a été reprise par les Républicains au Congrès presque immédiatement après qu'ils eurent obtenu la majorité. Il a également été difficile d'évaluer les cas australiens sous l'angle du cycle électoral, lorsqu'il fallait à la fois prendre en compte les élections fédérales et les élections au niveau des États, ces dernières n'étant pas synchronisées.
 10. Puisqu'on a pris en compte pour chaque pays une réforme plutôt réussie et une réforme moins réussie, il est par définition impossible de tirer des conclusions sur l'impact des différents systèmes électoraux. Selon FMI (2004), les réformes seraient plus nombreuses avec les systèmes majoritaires, ce que contestent Boeri *et al.* (2006) ; Pearson (2003) montre de son côté que les systèmes électoraux plus proportionnels peuvent favoriser une réforme plus progressive que les systèmes majoritaires, avec un risque plus faible de remise en cause des réformes. Høj *et al.* (2006) examinent les effets potentiels des systèmes proportionnels et concluent qu'ils ne sont pas significatifs sur la base de régressions globales et individuelles sur les politiques mises en œuvre.
 11. Les divisions au sein de la majorité au pouvoir semblent avoir été liées au moins en partie à des manœuvres en prévision de la campagne électorale présidentielle de 1995.
 12. Dans tous les cas de réforme réussie, les mesures ont été prises peu après une élection et elles ont été adoptées assez rapidement. En revanche, la réforme initiale de l'assurance maladie en Suède a été lancée en fin de mandat parlementaire et du fait de la durée du processus au Mexique deux projets concurrents ont été soumis au Congrès peu avant les élections de 2003. On notera cependant qu'en France la réforme concernant le CIP a été lancée et bloquée durant la première année du mandat parlementaire.
 13. La tentative de réforme des retraites de 1994 en Italie et le débat sur la réforme de la Social Security aux États-Unis en 2005 font exception à cette règle. En Italie, la

réforme Dini de 1995 a été adoptée avec les voix des partis de centre-gauche qui soutenaient le gouvernement Dini, mais seules l'extrême-gauche et l'extrême-droite ont en fait voté contre cette réforme ; les principaux partis de centre-droit (Forza Italia et Centre chrétien démocrate) se sont abstenus.

14. Selon FMI (2004:116), la proximité d'élections peut en fait faire obstacle aux réformes, mais Duval et Elmeskov (2005) indiquent que leur variable supplétive représentative de l'année au cours de laquelle ont lieu des élections n'est pas significative. Dans la même spécification, les avances et retards de la variable supplétive n'étaient pas significatifs.
15. Dans le cas concernant les États-Unis, les deux partis revendiquaient en fait le bénéfice de ce qui devait être une réforme généralement populaire et étaient soucieux de démontrer qu'ils avaient tenu leurs promesses de campagne.
16. En ce qui concerne l'incitation des gouvernants sortants à adopter des réformes destinées à lier leurs successeurs, voir Goodman (1991), Cukierman (1994) et Tompson (1998).
17. Plus précisément, la première vague de réformes radicales dans l'État de Victoria après les élections de 1992.
18. La loi Biagi.
19. Voir Boeri *et al.* (2006) ; Williamson et Haggard (1994).
20. Ces résultats sont conformes aux conclusions de Høj *et al.* (2006), selon lesquelles l'importance de la majorité parlementaire d'un gouvernement n'est pas significative dans les régressions globales et individuelles sur les politiques mises en œuvre et également à celles de Boeri *et al.* (2006), qui constatent que les gouvernements apparemment « faibles » réussissent en réalité également à faire avancer des réformes, avec bien entendu des stratégies différentes.
21. Les cas concernant la réglementation des marchés de produits en Australie ont fait bien entendu intervenir plusieurs gouvernements au niveau des États et au niveau fédéral dont les orientations étaient différentes.
22. Boeri, *et al.* (2006).
23. Cukierman et Tommasi (1995).
24. Høj *et al.* (2006) ; FMI (2004).
25. Il est possible qu'en conséquence les gouvernements de centre-gauche entreprennent des réformes plus modestes que les gouvernements de droite. Cela serait conforme aux données économétriques, mais les cas présentés ici ne comportent aucun élément permettant d'évaluer une telle hypothèse.
26. On notera néanmoins que la réforme de 1994 en Espagne et les réformes Hartz en Allemagne ont eu lieu à un moment où les relations entre les syndicats et les gouvernements de centre-gauche étaient tendues, surtout lorsque les gouvernements reprochaient aux syndicats une attitude intransigeante vis-à-vis des réformes nécessaires.
27. Enfin, une autre explication possible du contraste apparent entre les études de cas et les résultats économétriques est que, en Europe tout au moins, les réformes de la LPE semblent avoir été entreprises avec une fréquence à peu près égale par des gouvernements de droite et de gauche, mais les *remises en cause* des réformes dans le domaine de la LPE ont tendance à être plus courantes avec un gouvernement de

- gauche. Saint-Paul (1996:284) conclut à propos des réformes « duales » du marché du travail « qu'il y a à peu près autant d'exemples de réformes de la part d'un gouvernement de gauche que d'un gouvernement de droite ». Voir également les données présentées dans Ochel (2008).
28. Voir Cukierman et Tommasi (1995, 1998) ; Drazen (2000:430-1).
 29. Constitutionnellement, l'Espagne n'est pas une fédération, mais c'est l'un des pays les plus décentralisés en Europe et les relations entre le gouvernement central et les 17 régions (*Comunidades Autónomas*) ont été cruciales dans le débat sur l'horaire d'ouverture des magasins et l'entrée dans le commerce de détail. Le Mexique en revanche, est un État fédéral, mais les deux réformes prises en compte ont été entreprises au niveau fédéral.
 30. On a examiné dans l'étude de cas sur le commerce de détail en Espagne les raisons des résultats très différents observés dans les deux pays.
 31. Les études économétriques conviennent mieux pour régler ce problème que la méthode de l'étude de cas. Elles montrent que les crises économiques et les périodes prolongées de faible croissance et de chômage élevé sont d'importants déclencheurs de réformes. Voir en particulier FMI (2004), Duval et Elmeskov (2005) ; Høj *et al.* (2006).
 32. FMI (2004) ; OCDE (2006).
 33. Voir à ce sujet l'étude de cas sur les réformes Hartz.
 34. Voir FMI (2004) ; Duval et Elmeskov (2005) ; Høj *et al.* (2006).
 35. La Pologne est un cas particulier : l'assainissement budgétaire restait prioritaire au moment où la réforme a été initialement préparée, mais grâce aux progrès accomplis dans le renforcement des finances publiques, le gouvernement pouvait envisager d'utiliser d'importantes recettes futures d'opérations de privatisation pour financer le coût exceptionnel d'une réforme structurelle des retraites, sans avoir à grever le budget courant.
 36. Voir Williamson et Haggard (1994) ; Webb (1994).
 37. Il y a un lien à la fois au niveau microéconomique et au niveau macroéconomique : les individus qui se sentent protégés par la LPE sont moins disposés à payer pour l'assurance chômage que ceux qui ne se sont pas protégés. Les États-Unis font néanmoins exception avec une faible LPE et une assurance chômage relativement limitée.
 38. Voir en particulier Saint-Paul (1996, 1998) ; Elmeskov *et al.* (1998) ; Duval et Elmeskov (2005) ; Boeri *et al.* (2006) ; Ochel (2008).
 39. La réforme PRWORA aux États-Unis était également axée sur les acteurs non intégrés, mais le chômage était déjà bien inférieur à son point haut conjoncturel et la LPE est en tout état de cause plus faible que dans la majeure partie de la zone européenne de l'OCDE.
 40. Dans une étude des réformes de la LPE dans 16 pays européens sur la période 1990-2003, Ochel (2008) signale un seul cas de réduction de la LPE pour les travailleurs sous contrat à durée indéterminée à un moment où le chômage s'aggravait ; il s'agit de la Finlande en 1990-91. Voir également les données présentées dans Høj *et al.* (2006 : 38), qui montrent que l'Espagne est le pays membre de l'OCDE qui a connu de loin la plus forte réduction de la LPE pour les travailleurs sur contrat à durée indéterminée entre 1985 et 2003 ; de fait, le score moyen pour cet indicateur dans

- l'ensemble de la zone de l'OCDE n'a pratiquement pas varié au cours de cette période.
41. En ce qui concerne la spécificité de l'Espagne à cet égard, voir Ochel (2008) : les exceptions au schéma de « réforme duale » restent extrêmement rares.
 42. Autrement dit, l'électeur médian pouvait être considéré comme non intégré au marché du travail ; Bentolila *et al.* (2008).
 43. FMI (2004) ; Duval et Elmeskov (2005) ; Høj *et al.* (2006).
 44. Les achats transfrontaliers préoccupaient beaucoup un grand nombre de *Länder* allemands avant la réforme de la *Ladenschlussgesetz*.
 45. L'exception la plus nette est l'Italie, où un grand nombre des réformes qui ont eu lieu entre le début et le milieu des années 90 découlaient des pactes sociaux conclus en 1992-93.
 46. L'indicateur composite de l'OCDE pour la réglementation des marchés de produits a commencé de baisser assez rapidement en 1990 et cette baisse rapide s'est poursuivie jusqu'en 1996, avec ensuite une diminution un peu moins forte.
 47. Le coefficient pour les interactions des politiques avec le domaine de la réforme des retraites est lui aussi significatif, mais, comme il est indiqué à l'annexe 1, il faut considérer avec prudence la relation entre l'indicateur de politique des retraites et les résultats de la réforme dans ce secteur. L'indicateur pour les marchés de produits mesure le changement dans sept secteurs à l'époque de la réforme et il est donc improbable que ses seuls déterminants soient les réformes examinées. Il constitue donc un indicateur bien plus fiable du contexte plus large des politiques.
 48. Dans le cas de la réforme postale, l'événement à l'origine de l'action des pouvoirs publics a été l'entrée de CityMail. Après une longue période d'étude et de débat, le gouvernement a dû décider s'il fallait ou non maintenir le monopole de *Postverket*.
 49. En ce qui concerne le lien entre crise et réforme, voir notamment Williamson (1994) ; Rodrik (1996) ; Elmeskov *et al.* (1998) ; Drazen (2000) ; FMI (2004) ; Duval et Elmeskov (2005) ; Høj *et al.* (2006) ; Boeri *et al.* (2006).
 50. Il n'y a guère de doutes quant au lien entre la crise de 1992 et les réformes du marché du travail qui ont suivi au cours de la même décennie avec la mise en œuvre du pacte de juillet 1993, mais la crise n'a pas provoqué une réforme immédiate du marché du travail ; elle a mis en route des changements politiques qui ont créé de nouvelles possibilités de réforme.
 51. La fin du règne du PRI a ébranlé au début des années 2000 un grand nombre de coalitions d'intérêts bien établies, ce qui s'est traduit en particulier par une certaine fluidité des relations entre le gouvernement et les syndicats et a ouvert des possibilités de réforme.
 52. La crise budgétaire dans l'État de Victoria a été effectivement un événement qui a obligé à agir, mais elle n'a pas contraint le gouvernement en place de l'État de Victoria à retenir la restructuration du secteur de l'électricité dans son train de mesures budgétaires ; en vérité, le gouvernement a vu dans la crise une possibilité de faire avancer une réforme qui était jugée souhaitable pour d'autres motifs.
 53. Il a de bonnes raisons de penser que les coûts d'ajustement sont plus élevés lorsque les réformes sont entreprises en réaction à une crise, mais cela dépend dans une certaine mesure de la nature de la crise. Voir FMI (2004).

54. Il faut néanmoins reconnaître que la réforme Amato qui a été mise en place en 1992 dans le secteur des retraites en Italie est également née en plein cœur d'une crise. Bien que cette réforme se soit enlisée, certaines des mesures restrictives qu'elle contenait ont été rétablies lors de la publication des décrets d'application par le gouvernement Ciampi en 1993.
55. Ces travaux préalables prennent diverses formes, depuis les recherches et les analyses par des instituts indépendants ou des organismes publics jusqu'aux enquêtes par des commissions officielles ou des commissions d'enquête. Ce qui est crucial, c'est que les responsables et les concepteurs d'une réforme aient accès à un corpus préexistant de recherche de bonne qualité sur lequel ils puissent s'appuyer. Voir Cole (2007).
56. La réforme initiale de 1991 a été adoptée avec peu de préparation au plein cœur d'une profonde crise.
57. La conclusion de plusieurs analyses slovaques récentes de la réforme des retraites en Slovaquie est que l'une des principales raisons pour lesquelles il a fallu revoir très largement la réforme quelques années seulement après son adoption est la rapidité excessive de sa préparation et de son application, en plus de l'absence de consensus social autour de la réforme ; Lendacky (2008).
58. La réforme bloquée des retraites en Italie en 1994 et le projet de réforme de la Social Security aux États-Unis en 2005, qui font l'objet des études de cas, mettent en lumière des difficultés rencontrées lorsqu'on veut réformer un système de retraite rapidement ; c'est ce que montre également l'échec du projet de réforme des retraites en France à la fin de 1995.
59. Ross (2007) qualifie ces deux processus de *dé légitimation* (la politique concernée en vient à être considérée comme l'une des causes du problème; au lieu d'en être la solution) et de *désinstitutionalisation* (érosion progressive du programme au fil du temps sous l'effet de réformes antérieures fragmentaires).
60. Les analyses qui sont axées sur la relation de mandat dans le contexte politique et sur l'interaction des intérêts, en ne traitant une politique que comme une variable dépendante, passent souvent à côté de la notion importante de « maturité pour la réforme », qu'on rencontre plus fréquemment dans les travaux qui mettent l'accent sur l'importance des institutions et de l'effet de sentier.
61. La première tentative de réforme de l'assurance maladie en Suède ne représentait pas seulement un tournant après une période d'accroissement rapide de la générosité des assurances sociales ; elle allait aussi à l'encontre de l'approche globale de la réforme économique qui prévalait à l'époque et qui reposait sur la combinaison d'une ouverture à la concurrence et d'une généreuse protection sociale.
62. Cela est vrai en particulier pour les projets de réforme d'institutions fondamentales de l'État protecteur ; voir Ebbinghaus (2006:770).
63. Cela confirme le point de vue de Dewatripont et Roland (1994), selon lequel il peut être judicieux de mener séquentiellement les réformes si elles sont complémentaires. Voir également Boeri *et al.* (2006:206-31).
64. Pour un exemple de ce processus dans le domaine des retraites, voir Palier et Bonoli (2000) et Palier (2007). Glazer (1992) va plus loin en considérant que les agents qui ont ajusté leur comportement en prévision d'une réforme peuvent même s'être mis dans une telle position qu'ils subiraient des pertes même si la réforme n'était pas exécutée.

65. Voir James et Brooks (2001). Dans la présente étude, les cas français et mexicain, en particulier, illustrent bien cette tendance. La Pologne l'illustre aussi sous une autre forme.
66. OCDE (2007:175) ; Høj *et al.* (2006) ; Boeri *et al.* (2006:216-19).
67. La loi Biagi.
68. Comme on l'a indiqué précédemment, seule l'Espagne, parmi les pays couverts par les études de cas, a accompli de véritables progrès sur ce point et les auteurs qui ont étudié la réforme du marché du travail soulignent précisément le caractère exceptionnel de l'expérience espagnole. Voir en particulier Saint-Paul (1996) ; Ochel (2008) ; Bentolila *et al.* (2008).
69. En ce qui concerne le débat « furtivité ou visibilité », voir Hirschmann (1968) ; Williamson et Haggard (1994) ; Pierson (1994, 1996) ; Rodrik (1996) et Arroyo (2008).
70. La réforme Dini de 1995.
71. Présentation initiale des recommandations de la commission Hartz ; comme on le verra ci-après, de coûteuses erreurs de communication ont été commises par la suite.
72. Le projet de réforme des retraites de 1994.
73. Plus spécialement en ce qui concerne l'exécution des réformes des prestations sociales liées à Hartz IV.
74. En plus de l'échec de la réforme des retraites de 1994 en Italie et du projet de réforme de la Social Security aux États-Unis en 2005, qui font l'objet des études de cas, des tentatives de réforme unilatérales des retraites ont été bloquées ou écartées en France (1995) et en Allemagne (1997). La réforme slovaque n'a pas été remise en cause, mais l'adoption d'une réforme des retraites en l'absence d'un large consensus social ou politique a été suivie d'un changement de gouvernement et d'une profonde révision de la réforme.
75. En fait, ce point particulier s'applique moins aux réformes Hartz qu'aux *Bündnis für Arbeit*, qui les a précédées.
76. Williamson et Haggard (1994) ; voir également Webb (1994) en ce qui concerne l'importance de la « conversion idéologique » des élites prenant part à l'élaboration des politiques et à la formation de l'opinion dans l'action réformatrice déclenchée par une crise qui est menée après cette crise.
77. Voir Williamson et Haggard (1994) ; Rodrik (1996) ; Arroyo (2008). Pierson (1994, 1996) considère que les réformes qui amputent l'État protecteur ne peuvent intervenir en particulier que via une politique furtive. Ce point de vue s'appuie sur l'expérience de nombreux pays où certaines réformes ont été mises en œuvre avec succès sans qu'il y ait eu beaucoup de consultations préalables, en se heurtant souvent à une forte opposition de l'opinion et en contredisant parfois la politique affichée par le gouvernement qui les a entreprises. Voir, par exemple, Nelson (1990a, 1990b) ; Williamson et Haggard (1994) ; Boeri *et al.* (2006).
78. Cet argument est exposé avec une très grande force par Sachs (1994). Le corollaire est que l'existence d'un consensus social préalable n'empêchera pas que les réformateurs soient sanctionnés pour les politiques qui échouent.
79. OCDE (2007).

80. FMI (2004) confirme ce « fait stylisé » souvent évoqué à propos de la réforme structurelle : les conséquences à court terme des réformes structurelles sont souvent négatives, mais ces réformes peuvent améliorer sensiblement la performance à plus long terme.
81. Card et Freeman (2002).
82. OCDE (1995).
83. Les réformes Hartz illustrent bien ce point : le scandale qui a éclaté à l'Office fédéral du travail en 2002 a brutalement attiré l'attention sur le coût et l'inefficacité des mesures en vigueur.
84. La Productivity Commission et les organes qui l'ont précédée, depuis le Tariff Board, ont une longue tradition dans ce domaine, depuis la première tentative sérieuse de quantifier le coût de la politique alors protectionniste de l'Australie et de déterminer qui supportait ce coût.
85. Voir Armingeon (2004, 2005) ; Eichhorst et Wintermann (2005) ; Mahon et McBride (2008).
86. Voir Armingeon (2004) pour un aperçu général et les études liées consacrées aux Pays-Bas (Binnema, 2004) ; à la Suède (Carroll, 2004) ; à l'Italie (Bertozzi et Graziano, 2004) ; à la France (Serré et Palier, 2004) ; à l'Espagne (Álvarez et Guillén, 2004) et à l'Allemagne (Zohlnhöfer et Zutavern, 2004). Voir également Armingeon (2005) et Mahon et McBride (2008).
87. Zohlnhöfer et Zutavern (2004).
88. Armingeon (2005) ; Mahon et McBride (2008). La *Stratégie pour l'emploi* et d'autres études de l'OCDE ont été fréquemment citées au parlement français dans les débats sur le CIP et les réformes connexes.
89. En ce qui concerne le rôle de l'évaluation comparative, voir Armingeon (2004) ; Carroll (2004) ; Mahon et McBride (2008).
90. Haas (1992).
91. En Finlande, le Centre finlandais des retraites a joué un rôle similaire, (www.etk.fi/Default.aspx?Lang=2).
92. La réforme des retraites du début des années 2000 en République tchèque a suivi un déroulement similaire : cinq grandes propositions de réforme ont été présentées par les principaux partis politiques dans le cadre d'un groupe de travail spécial qui a publié un rapport sur ces propositions en les analysant sur la base d'un cadre défini d'un commun accord, avec notamment des hypothèses économiques et démographiques communes.
93. L'intervention de ces institutions peut ralentir le processus d'élaboration des politiques, mais elle peut aussi contribuer à éviter des erreurs possibles lorsque le gouvernement a tout loisir d'agir rapidement. La corrélation croisée entre la durée de préparation des réformes et l'utilisation de ces institutions est à la fois élevée ($\rho=0.634$) et significative.
94. Le BPR polonais correspond à une situation intermédiaire : il n'a pas eu un caractère permanent, mais est resté en activité durant cinq ans sous des gouvernements aussi bien de gauche que de droite, et il a donc pu asseoir ainsi son autorité et sa crédibilité.

95. Si l'on consulte les sites web de ces deux institutions, on constate que ces questions ont pris de plus en plus d'importance dans leur programme de travail respectif *après* les difficultés rencontrées lors des premiers efforts de réforme.
96. L'évaluation de Danziger (1999) des recherches consacrées à la réforme de la protection sociale aux États-Unis pourrait s'appliquer à plusieurs des dispositifs examinés ici.
97. Boeri *et al.* (2006).
98. Divergences d'opinion entre le ministère de l'Économie et de la Technologie et le ministère du Travail et des Affaires sociales.
99. Il s'agissait en l'occurrence de divergences entre les Républicains siégeant au Congrès.
100. Essentiellement les divergences entre les instances régionales et nationales des principaux partis politiques.
101. Selon Williamson et Haggard (1994:578-9), dans chaque réforme réussie des 15 cas pris en compte dans leur étude, une équipe parfaitement soudée était en place ; ces auteurs considèrent que « le facteur le plus crucial est l'existence d'un gouvernement soudé et déterminé disposant d'un soutien politique suffisant ». Nelson (1990b:347) conclut : « les cas d'échec patent [d'une réforme] s'expliquent dans une large mesure par les profondes divergences au sein des équipes chargées des questions économiques ». Voir également Piñera (1991).
102. La corrélation de rang entre la cohésion gouvernementale et le mandat électoral est égale à 0.588 et celle entre la cohésion et la communication est de 0.638. Ces deux corrélations sont statistiquement significatives au niveau de 5 %.
103. En ce qui concerne les projets de réforme des retraites en Italie en 1994, l'un des partis de la coalition a justifié sa décision de s'opposer à la réforme tout en restant au gouvernement en faisant valoir que ce projet ne figurait pas dans l'accord de coalition ni dans le programme de gouvernement et que, par conséquent, les partis de la coalition n'avaient aucune obligation à l'égard de ce projet.
104. Le ministre du Travail avait été chargé d'étudier les possibilités de réforme, mais sans mandat précis.
105. Voir Harberger (1993) ; Williamson et Haggard (1994) et Piñera (1991) avancent cet argument surtout au niveau des principaux responsables, ce qui est probablement exact lorsque sont en cause de vastes plans de réformes et de profondes évolutions des paradigmes de politique économique.
106. La réforme postale en Suède est l'un de ces cas.
107. Drazen (2000).
108. Lorsqu'en raison de modifications législatives ou réglementaires des conditions du marché des entreprises ou des individus se retrouvent avec des investissements qu'ils n'auraient pas effectués s'ils avaient pu anticiper ces modifications, et que ces actifs perdent de ce fait toute valeur, on dit aussi que ces actifs sont « échoués ». En pareil cas, il est courant d'indemniser l'investisseur, dès lors (1) qu'il n'a pas encore récupéré le coût de l'actif et (2) que le coût ne peut être récupéré par une vente ou une autre utilisation.
109. Voir en particulier Fernández et Rodrik (1991), qui montrent comment, eu égard à l'incertitude quant aux gagnants et aux perdants, une majorité d'électeurs neutres par

- rapport au risque peuvent rejeter une réforme qui est susceptible (1) de procurer au total un avantage net et (2) de bénéficier à la plupart des électeurs. Nelson (1990b) ajoute l'horizon temporel à l'incertitude, puisque les agents économiques actualisent le futur.
110. Williamson et Haggard (1994:531) montrent que la réforme d'une politique « est comme un investissement qui devrait en définitive bénéficier suffisamment à la majorité pour la satisfaire d'avoir effectué cet investissement, mais qu'à court terme – comme tous les investissements – elle suppose des sacrifices. La répartition de ces sacrifices au fil du temps et entre les différents groupes est au cœur de l'économie politique de la réforme ». Voir également Drazen (2000:432) : « ...l'accord conclu lors de l'adoption d'une réforme entraîne une certaine répartition des coûts de la réforme ».
 111. Certains s'opposent sur le principe à une généreuse indemnisation, qui, pour eux, revient à indemniser les agents économiques qui recherchent une rente alors que l'élimination des rentes et le souci de mettre fin à une société de recherche de rentes sont l'essence même de la réforme économique. Pour des points de vue très divergents sur l'utilité d'une telle approche, voir Bates (1994) ; Williamson et Haggard (1994) ; Koromzay (2004) ; Delpla et Wyplosz (2007).
 112. L'expérience de la réforme Treu en Italie est encore plus typique : les paiements latéraux utilisés pour faciliter son adoption étaient modestes et visaient des parties prenantes à faibles effectifs, mais stratégiquement importants, dont la coopération était nécessaire. Ces paiements n'ont pas constitué un élément essentiel de la négociation de la réforme.
 113. La réforme Dini de 1995.
 114. Avec cette réserve importante que les mécanismes de type corporatiste ont fonctionné après que le scandale de l'Office fédéral du travail et le rapport Hartz ont modifié les termes du débat, ce qui a renforcé la position des réformateurs au gouvernement et a relégué sur la défensive les adversaires de la réforme.
 115. En 1997 ; la réforme de 1994 a été imposée par le gouvernement après rupture des consultations du type corporatiste ; cette expérience a renforcé la position du gouvernement lors des négociations de 1996-97.
 116. Le coefficient pour le domaine des retraites n'est pas significatif, mais cela paraît être dû à une variation insuffisante de la variable indépendante. Dans un cas seulement (*Pologne : assurances sociales agricoles*) les données montrent que le gouvernement, qui était à la fois faible et divisé, ne pouvait ni agir unilatéralement, ni sanctionner l'absence de coopération de la part des autres agents.
 117. L'expérience, antérieure aux réformes Hartz, de l'« Alliance pour l'emploi ».
 118. Si le gouvernement est jugé divisé, il aura d'extrêmes difficultés à menacer de façon crédible, implicitement ou explicitement, d'agir unilatéralement ou de sanctionner la non-coopération ; d'où la corrélation croisée élevée et significative entre ces deux variables ($\rho=0.661$).
 119. Boeri *et al.* (2006).
 120. La loi Biagi.
 121. Cet aspect ne paraît pas avoir été étudié systématiquement dans les ouvrages d'économie politique, mais dans les études de cas prises en compte, il n'y a eu échec partiel ou total que pour les réformes unilatérales. Les réformes négociées ont pu être

- mises en œuvre, même si elles ont suscité par la suite de vives critiques et une forte opposition (*Italie : Biagi ; Espagne : marché du travail*).
122. La réforme Dini de 1995.
 123. Voir James et Brooks (2001) en ce qui concerne l'utilisation de cette stratégie dans d'autres pays.
 124. Dans le cas des réformes des négociations collectives adoptées en 1994 et 97 plutôt que dans le cas des ajustements de la LPE.
 125. La réforme Dini de 1995.
 126. Il y a quelques exceptions : la réforme des retraites de 1992 en Italie, certaines modifications du système de retraite polonais au début des années 90 et les réformes de 1977 et de 1983 de la Social Security aux États-Unis.
 127. Bonoli et Palier (2007) ; Bonoli (2008). En Italie, la très longue période de transition décidée pour la réforme Dini signifiait qu'une très faible minorité de la population en âge de voter en 1995 subirait à peu près le plein impact des mesures.
 128. L'incertitude sur ce point peut encourager les travailleurs âgés à prendre leur retraite précocement plutôt que tardivement, en faisant valoir leurs droits avant toute nouvelle mesure restrictive.
 129. Si l'on considère que la pension de retraite est un salaire différé, il peut alors être rationnel pour un agent économique d'accepter un ajustement de ses droits à la retraite ; il s'agira en fait d'une réduction du taux de rendement de l'épargne de retraite en contrepartie d'une plus grande certitude de paiement des prestations. Voir Immergut *et al.* (2007).
 130. Voir en particulier Ebbinghaus (2006) et Immergut *et al.* (2007).
 131. En Allemagne, par exemple, les droits à prestations d'assurances sociales de type contributif qui ont des effets statutaires sont traditionnellement considérés comme une sorte de droits de propriété, alors que ce n'est pas le cas aux États-Unis.
 132. Boeri *et al.* (2006).
 133. C'est le problème dit de la « licence de taxi » ; voir Koromzay (2004).
 134. De plus, le problème des actifs devenant improductifs ne se limitait pas au secteur de l'agriculture irriguée. Si une nouvelle politique de l'eau modifiait les pratiques agricoles dans le sens d'une agriculture en milieu aride, avec une diminution corrélative de la population agricole, un grand nombre de zones rurales subiraient des effets secondaires, avec la fermeture d'écoles, d'hôpitaux, de banques et d'autres services.
 135. C'est la logique de nombreux dispositifs d'indexation automatique des pensions et autres prestations. Voir Weaver (1986) ; Anderson et Zanardi (2004).
 136. La loi Treu.
 137. Préservation des droits à préretraite dans certains secteurs.
 138. Prorogation de la durée des prestations d'assurance chômage I pour les travailleurs âgés en vertu de la réforme Hartz IV.
 139. Les principaux gagnants à court terme ont été les irrigateurs Sud Australiens. Situés en fin du système d'irrigation, ils avaient beaucoup à gagner de la réforme de la politique de l'eau et de sa libéralisation des échanges. En effet, en période de pénurie ces deniers

- bénéficiaient moins des allocations saisonnières que les utilisateurs finaux ainsi que des mesures de réallocation en amont. Les irrigateurs et les groupes d'intérêts agricoles Sud Australiens constituent un groupe puissant du secteur privé en faveur des réformes de la politique de l'eau.
140. Cela ne veut pas dire que les cohortes âgées soient opposées à la réforme ou que les sociétés vieillissantes réforment moins : selon Høj *et al.* (2006), un taux plus élevé de dépendance des personnes âgées se double d'un plus grand nombre de réformes des marchés de produits et d'une plus forte réduction de la taxation implicite de la poursuite de l'activité après 55 ans. Mais les études de cas montrent que les réformes des retraites et du marché du travail protègent généralement les cohortes âgées de la plupart de leurs effets, alors qu'un grand nombre de réformes de marchés de produits peuvent être particulièrement bénéfiques pour les retraités, puisque les effets d'une plus vive concurrence sur les prix seront particulièrement importants pour les titulaires de revenus fixes.
 141. Rodrik (1994) et Drazen (2000).
 142. Voir Visser (2007) pour des données sur la pyramide des âges des adhérents à un syndicat dans 20 pays d'Europe.
 143. Labán et Sturzenegger (1998) formulent cette observation à propos de la politique de stabilisation en Amérique latine, mais elle a une portée plus large.
 144. Même s'il y a un large accord sur la nécessité d'un changement, la réforme peut être différée à cause d'un conflit de répartition des coûts ; les agents économiques qui ont de meilleures stratégies d'adaptation – c'est-à-dire ceux qui sont le mieux placés pour assurer leur prospérité même en l'absence de changement de politique – disposent d'un avantage de négociation important dans un tel conflit. Voir Alesina et Drazen (1991) ; Labán et Sturzenegger (1998) ; Drazen (2000). Pour prendre un exemple relativement banal, les ménages aisés sont généralement moins tributaires du système public de retraite que les ménages pauvres pour leurs revenus après cessation de leur activité. Ils ont donc moins à perdre si ce système se révèle non viable et sont donc moins incités à des sacrifices pour le renforcer.
 145. Voir, en particulier, Alesina et Drazen (1991) ; Labán et Sturzenegger (1998) ; Drazen (2000).
 146. Buti *et al.* (2008) ; Williamson et Haggard (1994).
 147. Environ 30 %, sans compter les cas où le parti dominant d'une coalition gouvernementale est resté au pouvoir après l'élection, mais avec de nouveaux partenaires. On a laissé de côté le cas de la réforme de l'électricité en Australie car plusieurs gouvernements y ont pris part sur une longue période, certains ayant été réélus et d'autres pas ; on a également omis le cas de la réforme des retraites au Mexique puisque le gouvernement du Président Calderón est toujours au pouvoir.

Bibliographie

- Alesina, A. et A. Drazen (1991), « Why are Stabilizations Delayed? », *American Economic Review* 81:5, décembre.
- Alesina, A. et R. Perotti (1994), « The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature », *World Bank Economic Review* 8:3, septembre.
- Álvarez, S. et A. Guillén (2004), « The OECD and the Reformulation of Spanish Social Policy: A Combined Search for Expansion and Rationalisation », dans K. Armingeon et M. Beyeler (dir. publ.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Anderson, J. et M. Zanardi (2004), « Political Pressure Deflection », *NBER Working Paper* 10439, avril.
- Armingeon, K. (2004), « The OECD and National Welfare State Development », in K. Armingeon and M. Beyeler (eds), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Armingeon, K. (2005), « OECD, EU and Active Marché du travail Policy », document préparé pour la conférence ISA, Honolulu, Hawaii, mars, www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/0/4/0/pages70405/p70405-1.php.
- Arroyo, D. (2008), « The Political Economy of Successful Reform: Asian Strategems », *Stanford Center for International Development Working Paper* n° 356, Stanford University, juin, <http://scid.stanford.edu/pdf/SCID356.pdf>.
- Bates, R. (1994), « Comments on 'In Search of a Manual for Technopols' », dans J. Williamson (dir. publ.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Bentolila, S., J. Dolado et J. Jimeno (2008), « Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience », *CESifo DICE Report* 4/2008, www.eco.uc3m.es/temp/dolado/Two_tier_Reform_bdj_CESifo_DICE.pdf.
- Bertozzi, F. et P. Graziano (2004), « Italie's Adaptation under External Pressure: Whose Influence? », dans K. Armingeon et M. Beyeler (dir. publ.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Binnema, H. (2004), « The Netherlands: How OECD Ideas Are Slowly Creeping In », dans K. Armingeon et M. Beyeler (eds), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2006), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli, G. et B. Palier (2007), « When Past Reforms Open New Opportunities », *Social Policy and Administration* 41:6, décembre.

- Bonoli, G. (2008), « Reforming Retraites in Europe: The Political Significance of Technicalities », Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Remens, Suisse, www.cicerofoundation.org/lectures/0804Presentation_Giuliano_Bonoli.ppt.
- Buti, M., A. Turrini, P. van den Noord et P. Biroli (2008), « Defying the ‘Juncker Curse’: Can Reformist Governments be Re-elected? », *European Economy: Economic Papers* n° 324, mai, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12586_en.pdf.
- Card, D. et R. Freeman (2002), « What Have Two Decades of British Economic Reform Delivered? », *NBER Working Paper* n° 8801, février.
- Carroll, E. (2004), « International Organisations and Welfare States at Odds? The Case of Suède », dans K. Armingeon et M. Beyeler (dir. publ.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Cole, T. (2007), « Structural Reform: Broad Front, Costs and Benefits, Removal of Impediments », exposé présenté à la conférence « Strategies to Promote Structural Reform by Focussing on the Drivers of Economic Growth in APEC », The Australian APEC Study Centre, Monash University, Melbourne, 21-25 mai.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 530, 7 décembre, [www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000074B6/\\$FILE/JT03219400.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000074B6/$FILE/JT03219400.PDF).
- Cukierman, A. (1994), « Commitment, Delegation, Political Influence and Central Bank Independence », dans J. Onno De Beaufort Wijnholds *et al.* (dir. publ.), *A Framework for Monetary Stability* Kluwer, Londres.
- Cukierman, A. et M. Tommasi (1995), « Why Does It Take a Nixon to Go to China? », *UCLA Working Paper* n° 728, janvier, www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp728.pdf.
- Cukierman, A. et M. Tommasi (1998), « When Does It Take a Nixon to Go to China? », *American Economic Review* 88:1, mars.
- Danziger, S. (1999), « Protection sociale Policy from Nixon to Clinton: What Role for Social Science? », document préparé pour la conférence « The Social Sciences and Policy Making », Institute for Social Research, University of Michigan, décembre, www.fordschool.umich.edu/research/poverty/pdf/Isrconference.pdf.
- Delpla, J. et C. Wyplosz (2007), *La fin des privilèges, payer pour réformer*, Hachette, Paris.
- Dewatripont, M. et G. Roland (1994), « The Design of Reform Packages under Uncertainty », mimeo, European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics, Bruxelles.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Duval, R. (2003), « Comportement de départ à la retraite dans les pays de l’OCDE : l’impact des systèmes de pension de vieillesse et d’autres programmes de transferts sociaux », *Revue économique de l’OCDE* 37:2, juillet.

- Duval, R. et J. Elmeskov (2005), « The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 438, OCDE, Paris, 25 juillet, [www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002DF2/\\$FILE/JT00187906.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002DF2/$FILE/JT00187906.PDF) .
- Ebbinghaus, B. (2006), « The Politics of Pension Reform: Managing Interest Group Conflicts », dans G. Clark, A. Munnell and M. Orzag (eds), *The Oxford Handbook of Retraites and Retirement Income*, Oxford University Press, Oxford.
- Eichhorst, W. et O. Wintermann (2005), « Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden », *IZA Discussion Paper* n° 1845, novembre, [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1845.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1845.pdf).
- Elmeskov, J., J. Martin et S. Scarpetta (1998), « Key Lessons for Marché du travail Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences », *Swedish Economic Policy Review* 5:2, www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/20/832d3260.pdf.
- Fernández, R. et D. Rodrik (1991), « Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty », *American Economic Review* 81:5, décembre.
- FMI (2004), « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries », chapitre III du *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril, www.imf.org/External/Pubs/FT/weo/2004/01/pdf/chapter3.pdf.
- George, A. et A. Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Glazer, A. (1992), « The Politics of Delay », *GSIA Working Papers* 1992-09, Tepper School of Business, Carnegie-Mellon University, Pittsburgh.
- Goodman, J. (1991), « The Politics of Central Bank Independence », *Comparative Politics* 23:3, avril.
- Haas, P. (1992), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46:1, hiver.
- Harberger, A. (1993), « Secrets of Success: A Handful of Heroes », *American Economic Review* 83:2, mai.
- Hirschmann, A. (1968), *Journeys toward Progress*, Greenwood Press, New York.
- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti and T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501, OCDE, Paris, 19 juillet, [www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AB6/\\$FILE/JT03212138.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AB6/$FILE/JT03212138.PDF).
- Immergut, E., K. Anderson et I. Schulze (eds.) (2007), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- James, E. (1986), « The Private Nonprofit Provision of Education: A Theoretical Model and Application to Japan », *Journal of Comparative Economics*, septembre.
- James, E. (1993), « Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services? », *Journal of Human Resources*, 28:3, été.

- James, E. et S. Brooks (2001), « The Political Economy of Structural Pension Reform », dans R. Holzmann et J. Stiglitz (dir. publ.), *New Ideas about Old Age Security*, Washington DC, Banque mondiale.
- Koromzay, V. (2004), « Some Reflections on the Political Economy of Reform », les commentaires présenté à la conférence internationale « Economic Reforms for Europe: Growth Opportunities in an Enlarged European Union », Bratislava, 18 mars, www.oecd.org/dataoecd/41/59/31506532.pdf.
- Labán, R. et F. Sturzenegger (1998), « Fiscal Conservatism as a Response to the Debt Crisis », dans F. Sturzenegger et M. Tommasi (dir. publ.), *The Political Economy of Reform*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Lendacky, M. (2008), « Pension Reform in the Slovak Republic: Experiences and Recommendations for the Moldavian Government », Pension Reform Workshop, Chisnov, 10-11 juin, http://siteresources.worldbank.org/INTMOLDOVA/Resources/Slovakia_Pension_Reform_One_en.ppt.
- Mahon, R. et S. McBride (2008), « Introduction », dans R. Mahon et S. McBride (eds), *The OECD and Transnational Governance*, University of Washington Press, Seattle.
- Myles, J. et P. Pierson (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Nelson, J. (1990a), « Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations », dans J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Nelson, J. (1990b), « Conclusions », dans J. Nelson (dir. publ.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- OCDE (1995), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : la mise en œuvre de la stratégie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Reforming Public Pensions : Sharing the Experiences of OECD and Transition Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Objectif croissance : réformes économiques*, OCDE, Paris.
- Palier, B. (2007), « Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Retraites in France », *Governance*, vol. 20:1, pp. 85-107, janvier.
- Palier, B. et G. Bonoli (2000), « La montée en puissance des fonds de pension », *L'année de la régulation*, vol. 4, Paris, La Découverte, http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/Annee_regulation/AR4-2000-06PALIERBONOLI.pdf.
- Persson, T. (2003), « Consequences of Constitutions », *NBER Working Paper* 10170, décembre.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson, P. (1996), « The New Politics of the Welfare State », *World Politics* 48:2, janvier.

- Piñera, J. (1991), « Political Economy of Chilean Reform », *International Economic Insights* 2:4, juillet-août.
- Rodrik, D. (1994), « The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last? », dans S. Haggard et S. Webb (dir. publ.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press, New York.
- Rodrik, D. (1996), « Understanding Economic Policy Reform », *Journal of Economic Literature* 34:1, mars.
- Ross, F. (2007), « Policy Histories and Partisan Leadership in Presidential Studies: The Case of Social Security », dans G. Edwards et D. King (dir. publ.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford.
- Sachs, J. (1994), « Life in the Economic Emergency Room », dans J. Williamson (dir. publ.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Saint-Paul, G. (1996), « Exploring the Political Economy of Marché du travail Institutions », *Economic Policy* 11(23), octobre.
- Saint-Paul, G. (1998), « The Political Consequences of Unemployment », *Swedish Economic Policy Review* 5:2, www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/20/25499df0.pdf.
- Samek Lodovici, M. (2000), « *The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries* », in G. Esping-Andersen and M. Regini (eds), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Serré, M. et B. Palier (2004), « France: Moving Reluctantly in the OECD's Direction », dans K. Armingeon et M. Beyeler (dir. publ.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Sturzenegger, F. et M. Tommasi (eds) (1998), *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Tommasi, M., and A. Velasco (1995), « Where are We in the Political Economy of Reform », *Journal of Policy Reform* 1:2.
- Tompson, W. (1998), « The Politics of Central Bank Independence in Russia », *Europe-Asia Studies* 50:7, novembre.
- Visser, J. (2007), « The Exchange between Governments and Trade Unions over Marché du travail Reform: Indicators for a Comparative Analysis », Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, juillet, www.iza.org/conference_files/MeLaMa_2007/visser_j3440.pdf.
- Weaver, K. (1986), *Automatic Government: The Politics of Indexation*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Webb, R. (1994), « Peru », dans J. Williamson (dir. publ.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Williamson, J. (1994), « In Search of a Manual for Technopols », dans J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Williamson, J. et S. Haggard (1994), « The Political Conditions for Economic Reform », dans J. Williamson (dir. publ.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.

Zohlnhöfer, R. et J. Zutavern (2004), « Too Many Rivals? The OECD's Influence on German Welfare Policies », dans K. Armingeon et M. Beyeler (dir. publ.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.

Partie II

Études de cas : Les réformes des régimes de retraite

Chapitre 3

France : La réforme des retraites de 2003

Résumé et principales conclusions

Au milieu de 2003, la France a adopté une réforme majeure de son système de retraite destinée à réduire les inégalités existant entre les régimes de retraite privés et publics, à assurer la viabilité financière des deux régimes et à atténuer les importantes incitations à la retraite anticipée. Malgré une vive opposition, le gouvernement a réussi à étendre au secteur public les dispositions de la réforme de 1993 concernant les régimes de retraite du secteur privé. Pour amener les salariés à travailler plus longtemps, la durée minimale de cotisation ouvrant droit à la pension à taux plein sera allongée progressivement d'une année au cours de la période 2009-12, avec d'autres augmentations graduelles par la suite de façon à maintenir un rapport constant entre les années de cotisation et les années de retraite. Autrement dit, les autorités ont introduit une indexation partielle de la durée minimale de cotisation sur l'espérance de vie à la retraite. Avec la réforme, les personnes qui poursuivent leur activité au-delà de l'âge légal de départ à la retraite et au-delà de la durée minimale de cotisation pour avoir droit à une pension à taux plein continuent en outre d'acquérir des droits à pension. Avant la réforme, les personnes qui travaillaient plus longtemps perdaient en fait une part importante de leur patrimoine retraite net. La réforme s'est heurtée à une forte opposition et son succès doit beaucoup aux enseignements tirés des tentatives précédentes.

Bien que la réforme se soit heurtée à une vive opposition, en particulier de la part des syndicats du secteur public, le gouvernement a pu assurer son adoption avec relativement peu de modifications. Ce succès a été dans une large mesure rendu possible par les enseignements tirés des deux tentatives précédentes de réforme – la réussite de la réforme réussie des retraites du secteur privé en 1993 et la tentative avortée de réforme des régimes du secteur public en 1995 :

- *Confrontation et recherche d'un consensus.* La stratégie du gouvernement de « consultation sans négociation » a permis d'éviter les risques associés au type d'action unilatérale qui avait été tentée en 1995 sans engager avec les partenaires sociaux le type de négociation qui aurait pu édulcorer la réforme. Même si des concessions importantes ont été faites à un moment critique du processus, le gouvernement a fait preuve de suffisamment de détermination face aux protestations pour que ses principaux objectifs ne soient pas compromis.
- *Consultation et communication.* Contrairement à 1995, le gouvernement n'a pas ménagé sa peine pour préparer l'opinion publique à la réforme et consulter un large éventail de parties prenantes, notamment les syndicats et les organisations patronales. Si cette approche n'a pas permis de générer un consensus social en faveur des mesures de réforme elles-mêmes, qui ont été vivement contestées, elle

a néanmoins assuré une large acceptation de la nécessité de la réforme et défini les paramètres du débat sur les retraites. Le travail du Conseil d'orientation des retraites, établi par le gouvernement précédent, a largement contribué à ce succès.

- *Réforme ciblée.* Le gouvernement a pris tôt la ferme décision de laisser les régimes spéciaux des salariés des grandes entreprises publiques en dehors de la réforme. Les syndicats représentant ces travailleurs avaient alimenté l'opposition au projet de réforme de 1995. L'adoption de la réforme a encore davantage accru les pressions s'exerçant en faveur d'une réforme des régimes spéciaux, car leurs privilèges sont apparus encore plus anormaux et ont été ainsi plus difficiles à défendre. La question des régimes supplémentaires capitalisés a aussi été laissée de côté, afin d'éviter de brouiller le débat sur le régime de base par répartition.
- *Calendrier.* Aussi bien techniquement que politiquement, la réforme a été préparée avec un très grand soin en 2002, de sorte que l'ensemble du gouvernement – en particulier les ministres les plus directement concernés – ont fait bloc pour la défendre.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Comme on l'a noté dans l'étude de cas du CIP, la France a une longue tradition de dirigisme étatique. Avant les années 90, les études sur le processus d'élaboration des politiques en France tendaient à conclure que l'État pouvait dans une large mesure définir et mettre en œuvre ses priorités sans avoir à transiger ouvertement avec les intérêts extérieurs¹. Cette vue était toutefois un peu exagérée et plusieurs événements qui ont marqué les années 90, notamment une tentative avortée de réforme des retraites en 1995, ont souligné les dangers d'une telle approche. Certes, l'État restait fort et était bien en mesure de gérer le processus d'élaboration des politiques sans que les autres acteurs y contribuent beaucoup, mais toute action unilatérale de la puissance publique qui était considérée comme menaçant les intérêts d'importants groupes sociaux a conduit à plusieurs reprises à des démonstrations de grande ampleur et, finalement, au retrait des réformes envisagées. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, et son gouvernement, étaient parfaitement conscients de cette situation lorsqu'ils ont élaboré leur réforme des retraites.

La conjoncture politique, au moins, était particulièrement favorable à la réforme en 2002-03 : le centre-droit avait gagné à la fois les élections législatives et présidentielles de 2002, de sorte que le gouvernement jouissait de l'appui d'un président nouvellement réélu et disposait d'une large majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat. En outre, le gouvernement pouvait se prévaloir d'un mandat pour la réalisation d'une réforme des retraites du secteur public, car cette réforme constituait un volet important de son programme électoral de 2002. L'opposition était totalement désorganisée après ses défaites électorales et aucune autre grande élection n'était prévue avant 2004. La réforme des retraites ne suscitait pas, en tout état de cause, de divisions partisans réellement marquées. Les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, avaient recensé essentiellement les mêmes problèmes et abouti, dans certains cas, à des solutions analogues. Nombre d'éléments de la réforme du gouvernement Raffarin avaient été définis dans un discours du Premier ministre socialiste, Lionel Jospin, en 2000². L'opposition de gauche critiquait sans aucun doute les propositions du gouvernement en 2003, mais l'axe véritable du conflit se situait entre le gouvernement et les syndicats³.

En France, comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, la politique concernant les retraites est dans une large mesure déterminée par les évolutions démographiques. Ces dernières décennies, le pays a enregistré un taux relativement bas de fécondité par rapport au passé (encore que le taux synthétique de fécondité reste bien supérieur au niveau observé dans beaucoup de pays d'Europe occidentale), un faible taux d'immigration et une augmentation de la longévité. La population vieillit rapidement, ce processus reflétant à la fois le vieillissement des cohortes issues du baby-boom qui ont commencé à prendre leur retraite en 2006 et la progression tendancielle de l'espérance de vie⁴. Les conséquences de ces deux facteurs pour la réforme des retraites sont un peu différentes : le vieillissement de la génération du baby-boom peut être considéré comme un choc exceptionnel et faire l'objet des mesures correspondantes, alors que la progression tendancielle de la longévité constitue un enjeu structurel. En 2001, les autorités ont estimé que d'ici à 2030 la population de plus de 65 ans augmenterait de 75 %, alors que la population d'âge actif (15-64 ans) resterait stable, voire déclinerait. Le taux de dépendance fondé sur les seuls groupes d'âge (c'est-à-dire 65 ans+ par rapport aux 15-64 ans), devait donc augmenter pour passer de 1:2.4 au début du siècle à 1:1.5 en 2030 et 1.3:1 en 2050. Compte tenu de l'âge de départ à la retraite en vigueur à ce moment là, c'est-à-dire 60 ans, et de l'incidence de la préretraite, le taux de dépendance *effectif* devait passer d'environ 1:2 à environ 1:1 d'ici à 2050.

Les conditions macroéconomiques n'ont guère eu d'incidence directe sur la dynamique de la réforme, dont l'impact immédiat ne devait vraisemblablement pas affecter les fluctuations à court terme des résultats économiques ni en être affecté. Néanmoins, la médiocre performance économique a probablement contribué au recul progressif du gouvernement dans les sondages au début de 2003, la première moitié de l'année étant marquée par une légère contraction de l'activité – le PIB réel s'est replié de 0.2 % en glissement annuel – et non par l'accélération modérée généralement attendue. Le ralentissement de la croissance a fait grimper le déficit des administrations publiques, qui est passé à 4 % du PIB environ, mais cette évolution n'a pas eu non plus beaucoup d'incidence sur le débat concernant les retraites, car les réformes envisagées visaient le long terme et n'étaient pas conçues pour générer des économies rapides.

Acteurs et intérêts en présence

Mis à part le gouvernement lui-même, les principaux acteurs du débat sur les retraites de 2002-03 étaient les principales confédérations syndicales françaises : la *Confédération générale du travail* (CGT), *Force Ouvrière* (FO), la *Confédération française démocratique du travail* (CFDT), la *Confédération française des travailleurs chrétiens* (CFTC) et la *Confédération générale des cadres* (CGC). Globalement, les syndicats français ne sont pas particulièrement puissants – le taux de syndicalisation est inférieur à 10 % de la population active (et à 5 % dans le secteur privé) depuis les années 80, et les trois grandes confédérations ont souvent du mal à coopérer, en raison de divergences d'approche. Généralement, FO et la CGT, qui sont essentiellement des confédérations du secteur public, adoptent une ligne plus dure à l'égard du gouvernement et du patronat que la CFDT, plus modérée. En outre, les confédérations sont caractérisées par une faible coordination verticale en raison de l'indépendance des syndicats qui les composent. Néanmoins, le pouvoir de blocage des syndicats dans le domaine de la réforme des retraites est considérable, compte tenu de leur aptitude à déclencher des grèves dans le secteur public et de leur rôle dans l'administration des retraites, de l'assurance maladie et de l'assurance chômage⁵. Par ailleurs, le vieillissement des syndiqués et la prévalence de la préretraite impliquent que les sections des retraités des principaux syndicats ont des

pouvoirs considérables⁶. Leur aptitude à influencer sur l'opinion publique est aussi considérable : les sondages réalisés au printemps de 2003 montrent que les syndicats faisaient en permanence jeu égal avec le gouvernement pour ce qui est des questions concernant la confiance dans les acteurs⁷.

Ce serait une erreur, toutefois, de croire que les syndicats étaient totalement opposés à la réforme des retraites. En 2002, ils avaient tous accepté la nécessité de certains changements et, en majorité, étaient en voie d'accepter une durée minimale de cotisation de 40 ans pour les travailleurs du secteur public comme du secteur privé. Au début du processus de réforme 2002-03, les responsables de la CFDT avaient indiqué au gouvernement qu'ils souhaitaient arriver à un accord dans toute la mesure du possible et que la CFDT considérerait comme une défaite un échec sur ce point. Cette position, qui ne constituait pas une promesse d'appui, témoignait clairement de la volonté de participer à la conception de la réforme et non pas de la bloquer. En outre, du fait des tensions internes qu'elle connaissait, la CGT manifesterait probablement une opposition moins énergique qu'en 1995, lorsqu'elle avait mobilisé contre une précédente tentative de réforme des retraites. De fait, le gouvernement attendait plutôt de la CGT un rejet « passif » qu'une acceptation⁸. La CFDT a donc occupé dès le départ une place privilégiée dans la stratégie du gouvernement⁹.

La problématique

Le dossier des retraites en France

Le système de retraite français se caractérise par une très grande fragmentation professionnelle (encadré 3.1). Le régime général assure une couverture de base aux salariés du secteur privé (65 % de la population d'âge actif). En outre, il y a trois régimes spécifiques pour les agriculteurs (3 %), les salariés du secteur public (20 %) et les travailleurs indépendants (12 %). La couverture de ces deux derniers groupes est encore fragmentée en fonction de l'employeur ou de la profession, avec des dispositions particulièrement généreuses pour les salariés des entreprises publiques comme les chemins de fer, le métro parisien et les monopoles du gaz et de l'électricité. En outre, l'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire et se caractérise à peu près par les mêmes divisions professionnelles¹⁰.

Régime de répartition à prestations définies financé essentiellement par les cotisations sociales assises sur les salaires, le système de retraite antérieur à la réforme était très vulnérable face aux pressions démographiques et économiques¹¹. Au milieu des années 80, une population vieillissante (tableau 3.1), des taux de remplacement élevés et de très faibles taux d'activité parmi les plus de 55 ans avaient amené à s'inquiéter quant à l'avenir de la répartition – malgré le recours continu à la retraite anticipée pour atténuer la pression sur le marché du travail. Une série de rapports publics ou semi-publics publiés à la fin des années 80 et dans les années 90 ont porté ces problèmes à l'attention des responsables et des électeurs¹². Tous ces rapports se montraient pessimistes quant à l'avenir et il est assez rapidement apparu que, pour maintenir l'équilibre du système en 2025, soit les prestations devaient être considérablement réduites (jusqu'à la moitié), soit les cotisations devaient être relevées fortement (de pas moins de 70 % d'après certaines estimations)¹³. En l'absence de réformes, on s'attendait à ce que le vieillissement augmente à lui seul le déficit de financement du régime de retraite de 8 % du PIB d'ici à 2030. Même en supposant une amélioration substantielle des taux d'activité et de chômage, le gonflement des dépenses au titre des retraites devait alourdir le déficit de 4.7 % du PIB¹⁴. En demandant l'établissement de ces rapports et en lançant des

campagnes d'information publique, les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, ont cherché à sensibiliser la population aux problèmes et à contrer ceux qui défendaient le statu quo.

Encadré 3.1. Le système de retraite français

Fondé quasi-exclusivement sur l'assurance sociale obligatoire et sur la répartition, le régime français de retraite est financé par les cotisations sur les salaires, payées par les salariés et les employeurs. Il est géré par des conseils d'administration composés de représentants des travailleurs et du patronat. En moyenne, les régimes collectifs du début des années 2000 garantissaient à une personne ayant droit à une pension à taux plein un taux de remplacement égal à 70-75 % du salaire. La fragmentation du système et, en particulier, la division entre le régime général pour les salariés du secteur privé dans l'industrie et le commerce¹ et les divers régimes spéciaux pour les fonctionnaires et autres agents du secteur public et pour les artisans, les professions libérales et les autres travailleurs indépendants, reflètent les décisions prises lorsque le régime général a été créé. De nombreux groupes ont opté pour le maintien de leur propre régime qui, soit leur accordait des prestations plus généreuses, soit supposait des cotisations plus faibles². Certains groupes professionnels ont aussi créé des régimes volontaires (capitalisés ou par répartition) ces dernières années. Cependant, le principal clivage se situait entre secteur public et secteur privé, car le régime du secteur public a toujours été plus généreux à la fois pour la retraite anticipée et pour le calcul de la pension : avant les réformes de 2003, certains salariés du secteur public pouvaient prendre leur retraite dès 50 ans, avec une retraite calculée sur la base de leur rémunération (moins les primes) des six derniers mois d'activité et avec des taux de remplacement pouvant aller jusqu'à 75 %.

En 2002, la retraite de base représentait un maximum de 50 % du salaire de référence (pour une durée pleine de cotisation de 40 ans, moins 1.25 % par trimestre manquant) plafonné à 14 112 EUR. Pour les travailleurs du secteur privé, le salaire de référence est calculé sur les 25 meilleures années de cotisation (les dix meilleures avant la réforme Balladur de 1993) ; dans le secteur public il couvrait (et couvre toujours) la rémunération sur les six derniers mois. À la retraite de base vient s'ajouter une retraite complémentaire, qui est aussi obligatoire et gérée par répartition. Les régimes complémentaires sont organisés par branche et type d'emploi et, bien que le régime général soit un régime à prestations définies pour ce qui est de la retraite de base, les régimes complémentaires sont des régimes à cotisations définies, avec toutefois un plafonnement des gains pris en compte. Les retraites servies étaient indexées sur les prix depuis 1987 (sauf dans le cas du secteur public). Il existe aussi une retraite minimum (6 307.62 EUR en 2002), qui suppose une pleine durée de cotisation, pour ceux qui n'ont pas cotisé suffisamment ou ont un faible revenu. La retraite minimum est proratisée en cas de durée de cotisation plus courte³.

1. Il existe en fait deux régimes généraux administrés par deux organismes différents – l'un pour les salariés de l'industrie et du commerce et l'autre pour les salariés agricoles – mais ils sont désormais alignés dans une large mesure. Ils couvrent la pension de base versée à la plupart des travailleurs. Cependant, les régimes complémentaires obligatoires sont organisés par secteur.
2. Historiquement, cette fragmentation a permis à de nombreuses catégories socioprofessionnelles de défendre leurs propres intérêts spécifiques ; voir Palier (2007) ; Dumons et Pollet (1994) ; Guillemard (1980, 1986).
3. La préretraite relève d'un programme distinct administré par le Fonds national pour l'emploi et peut-être prise à 57 ans, voire à 56 dans certaines circonstances. Le taux de remplacement est d'environ 80 % et les personnes concernées passent à la pension publique normale lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite. Des mesures ont été prises récemment pour réduire l'accès au système de préretraite et inciter à l'allongement de la vie professionnelle ; voir OCDE (2007:124) pour plus de précisions.

Initialement, toutefois, les options de réforme évidentes – allongement de la durée d'activité, modification du calcul du salaire de référence et/ou changement dans l'indexation – étaient moins politiquement acceptables que la hausse des cotisations. Les

cotisations salariales ont donc été portées de 4.70 à 6.55 % du plafond de la sécurité sociale entre 1985 et 1991. Cela était à prévoir : la réponse initiale de la plupart des gouvernements à système de retraite bismarckien confrontés à des difficultés financières a été d'augmenter les cotisations. Cependant, ce ne peut être qu'une solution partielle dans tous les cas. Même si l'électorat est préparé à accepter une hausse régulière des prélèvements sur les salaires, la progression du coin fiscal devrait accentuer la pression à la baisse sur l'emploi. En France comme ailleurs, on s'est davantage intéressé dans les années 90 aux mesures de restriction et de maîtrise des coûts. L'application de ces solutions était cependant complexe du fait de la fragmentation du système, tout réformateur potentiel étant confronté à un large éventail de groupes d'intérêt mobilisés pour défendre leur dispositif spécifique¹⁵. Les réformateurs français se sont aussi heurtés à un problème plus général pour quiconque essaie de réformer un régime fondé sur des prestations individualisées liées aux salaires et non sur des prestations forfaitaires universelles : en acquittant des cotisations sociales assises sur les salaires, tout participant à un tel système acquiert un droit – il achète des droits sociaux et le contrat est très individualisé. Toute révision des prestations influe donc sur les droits contractuels acquis, qu'il est difficile de remettre en cause rétrospectivement¹⁶. Les futurs retraités sont très sensibles aux modifications d'un tel système.

Tableau 3.1. **Durée escomptée de la retraite**

	A. Espérance de vie à 60 ans		B. Probabilité d'atteindre l'âge de 60 ans (%)		C. Retraite escomptée (C = A * B)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
1950	15.4	18.4	82	89	12.6	16.4
1960	15.7	19.5	84	92	13.2	17.9
1970	16.2	20.8	85	93	13.9	19.4
1980	17.3	22.4	86	94	14.9	21.1
1990	19.0	24.2	88	95	16.8	23.0
2000	20.2	25.6	90	96	18.2	25.6

Source : COR (2001), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, La documentation française, Paris.

La réforme des retraites dans les années 90

En 1993, le gouvernement de centre-droit d'Édouard Balladur a fait la première tentative sérieuse pour résoudre les problèmes grandissants de viabilité du système de retraite. La réforme de 1993 s'est limitée au secteur privé. Si l'âge officiel de la retraite à 60 ans¹⁷ est resté inchangé, la durée minimale de cotisation pour une retraite à taux plein a été portée graduellement de 37.5 années en 1993 à 40 en 2003 et le calcul du salaire de référence sur lequel la retraite était fondée a été progressivement étendu des dix meilleures années d'activité du salarié aux 25 meilleures années. Babeau (1997) estime que ces changements ont réduit le taux de remplacement de facto de 50 à environ 33 % du salaire de référence utilisé préalablement à la réforme¹⁸. Plusieurs facteurs ont contribué à la mise en œuvre relativement sans heurts de cette réforme par le gouvernement :

- *Une conjoncture politique favorable.* Le gouvernement disposait d'une majorité solide récemment élue au parlement. En tout état de cause, l'opposition socialiste, affaiblie par sa défaite lors des élections législatives de mars 1993, pouvait difficilement exploiter l'opposition à la réforme, car celle-ci était fondée sur un livre blanc préparé sous le gouvernement socialiste en 1991¹⁹.

- *Le ciblage de la réforme.* La réforme ne touchait que le secteur privé, où la pénétration des syndicats est plus faible et l'activité syndicale tend à être moins militante et moins perturbatrice²⁰. Les fonctionnaires et autres agents du secteur public ont été laissés en dehors de la première phase de la réforme des retraites dans nombre de pays, car ils tendent à être plus âgés et mieux organisés et à bénéficier de régimes de retraite plus généreux²¹.
- *Concessions aux syndicats.* La réforme Balladur s'est faite au prix d'importantes concessions aux syndicats et a exploité leurs divergences²². Premièrement, la mise en œuvre progressive de la réforme signifiait que les travailleurs les plus jeunes, qui étaient moins syndiqués et pour lesquels les problèmes de retraite étaient probablement moins évidents, devaient supporter l'essentiel de la réforme²³. Deuxièmement, un fonds spécial²⁴ a été créé pour financer les prestations de ceux qui n'avaient pas cotisé suffisamment pour avoir droit à une retraite minimum. Cette séparation des retraites entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les bénéficiaires de l'assurance sociale répondait à une demande de longue date des syndicats. La confirmation par le gouvernement du rôle des syndicats dans la gestion du système²⁵ a aussi contribué à désamorcer l'opposition potentielle des syndicats les plus modérés comme la CFDT, qui avait publiquement reconnu la nécessité de réformes²⁶.

Bien que la CGT et FO aient appelé à une grève générale en réponse aux propositions²⁷, il y a eu peu de mobilisation de masse, en partie parce que le gouvernement a fait passer la réforme juste avant le commencement des vacances d'été. Cela a réduit le risque de grèves de grande ampleur et permis plus facilement aux syndicats modérés d'éviter d'engager une action. La CFDT et d'autres syndicats ont indiqué qu'ils ne soutiendraient pas la réforme, mais comme ils n'étaient pas décidés non plus à mener une opposition active, il importait que le gouvernement leur ménage une discrète sortie politique. Ainsi, bien que la réforme de 1993 ait été unilatérale, en ce sens qu'il n'y a pas eu de véritable négociation avec les partenaires sociaux sur ses critères, son adoption a impliqué de larges consultations et des concessions significatives aux opposants potentiels.

En novembre 1995, le gouvernement d'Alain Juppé s'est efforcé de résoudre la question des régimes publics dans le cadre d'un programme de réformes sociales plus large. Les réformes de 1993 devaient être étendues au secteur public et les divers régimes spéciaux en place dans le secteur public devaient être éliminés. Les propositions ont entraîné une vague de grèves et de protestations qui a conduit le gouvernement à abandonner son projet en l'espace d'un mois. Compte tenu de l'importance que le gouvernement Raffarin a attachée à éviter toute répétition de l'épisode de 1995, il importe de mettre en lumière les raisons de la défaite du gouvernement :

- La réforme a été une surprise. S'il était bien connu que la réforme Balladur avait laissé beaucoup de chantiers inachevés, la réforme des retraites n'avait pas joué un grand rôle dans la campagne pour l'élection présidentielle de 1995. En outre, le gouvernement avait préparé le plan de réforme en secret, craignant que des négociations préliminaires avec les partenaires sociaux n'aboutissent à son édulcoration²⁸.
- Elle menaçait le rôle de gestion des syndicats, qui avait été confirmé en 1993. Le nouveau plan aurait permis au parlement de voter le budget de la sécurité sociale,

ce qu'il n'avait jamais fait²⁹. Pour certains responsables syndicaux, le contrôle du système de sécurité sociale était un problème critique³⁰.

- Sur le papier, les propositions ressemblaient beaucoup à celles de 1993, mais leur incidence immédiate aurait été beaucoup plus marquée. En 1993, la plupart des travailleurs du secteur privé n'avaient pas vraiment été touchés par l'augmentation de la durée minimale de cotisation : 70 % d'entre eux arrivaient à la retraite avec de toute façon plus de 40 années de cotisations. Cependant, la grande majorité des fonctionnaires avaient une durée de cotisation bien inférieure à la nouvelle durée minimale proposée³¹.

Le gouvernement socialiste de 1997-2002 a étudié longuement la question des pensions, mais n'a pratiquement pas agi. Le rapport « Charpin » de 1999 démontrait assez clairement que les réformes de 1993 étaient insuffisantes et estimait que la viabilité financière du système pourrait être menacée dès 2010. Les conclusions de Jean-Michel Charpin ont effrayé un grand nombre de membres du gouvernement et aussi bien le gouvernement que le parti socialiste étaient divisés. Un autre rapport, élaboré sous les auspices du Conseil économique et social a remis en question les conclusions du rapport Charpin et a renforcé la position des opposants à la réforme³². Il soulignait le caractère incertain des prévisions démographiques, mettait en doute le bien-fondé d'une plus longue durée d'activité et rejetait la nécessité d'aligner les régimes spéciaux sur le régime général. Ses prévisions étaient plus rassurantes que celles du rapport Charpin, mais, comme on l'a démontré plus tard, cela était dû à une erreur méthodologique³³. Le débat s'est encore compliqué avec l'apparition de plusieurs autres rapports, demandés par le gouvernement ou par des organismes indépendants, chacun donnant sa propre évaluation de la situation et préconisant une approche différente du problème³⁴. Beaucoup de solutions privilégiaient une plus forte croissance et un taux d'emploi plus élevé, surtout parmi les travailleurs âgés, plutôt qu'une réforme du système de retraite. En brouillant ainsi les pistes, on obtenait un résultat : on n'avancerait guère dans la réforme des retraites. Toutefois, en 2001, le gouvernement Jospin a mis en place un fonds de réserve, le *Fonds de réserve des retraites*, devant accumuler 150 milliards EUR d'ici à 2020 pour atténuer la forte hausse des cotisations qui aurait été sinon nécessaire pour financer le système de retraite³⁵.

Le COR et la recherche de solutions

Le gouvernement socialiste de Lionel Jospin a par ailleurs créé le *Conseil d'orientation des retraites* (COR), qui a joué un très grand rôle à partir de 2000 dans les débats au sujet de la réforme des retraites. Le COR a permis de rassembler des hauts fonctionnaires, des parlementaires et des représentants des syndicats et du patronat ainsi que du Conseil national des retraités et personnes âgées et de l'Union nationale des associations familiales. Son premier grand rapport, publié à l'automne 2001, a grandement influencé le débat autour de la réforme des retraites de 2003. Les discussions au sein du COR n'ont pas abouti à un accord sur des mesures précises, mais elles ont dégagé un consensus sur certains des principaux points :

- Le COR a rapidement accepté la nécessité d'une profonde réforme des retraites. L'idée a été admise qu'une plus forte croissance économique ne réglerait pas en elle-même le problème, contrairement à ce que prétendait une partie de la gauche.
- L'éventail des solutions réalisables politiquement et techniquement a pu être resserré. Une ferme volonté s'est exprimée pour préserver le système de

répartition – en raison des défaillances des régimes capitalisés d’avant-guerre, le passage à un régime capitalisé était politiquement dangereux et les experts du COR n’étaient pas persuadés, en tout état de cause, qu’une telle mesure serait souhaitable. En fait, les nombreux sondages d’opinion réalisés depuis le milieu des années 90 montraient que le public soutenait fermement un système de fonds de pension comme *complément* du système en vigueur, mais que l’électorat voulait des régimes publics fonctionnant par répartition³⁶.

- Un système à cotisations définies fictives a été également écarté assez tôt, parce qu’on craignait des difficultés techniques vu la situation de départ, mais surtout parce que les syndicats restaient très attachés au maintien de normes collectives de base pour les paramètres du système, notamment en ce qui concerne l’âge de la retraite et le taux de remplacement. Les syndicats redoutaient que la flexibilité d’un système comme celui adopté par la Suède en 1998 soit exercée, dans le contexte français, par les employeurs et pas par les salariés ; autrement dit, avec une négociation décentralisée de la fixation de l’âge de la retraite, on aboutirait au résultat suivant : ce serait l’employeur qui déciderait de laisser partir le travailleur âgé, et pas ce dernier qui déciderait comment arbitrer entre l’intérêt d’une retraite anticipée et la perte de prestations qui en résulterait.

Les travaux du COR ont dégagé un large accord sur le fait que toute réforme serait paramétrique et pas structurelle, et que les paramètres à modifier seraient la durée minimale de cotisation, le niveau des cotisations, le taux de remplacement et le degré auquel une décote et une surcote seraient utilisées pour favoriser un allongement de la vie active. Dans ces conditions, malgré les délicates questions de redistribution qui restaient à régler, il y avait un large accord sur les grands axes du débat et ce consensus a pu être acté dans le rapport de 2001 du COR (tableau 3.2).

Tableau 3.2. **Le problème des retraites en France : le « choix 2040 »**

Estimations des modifications des paramètres nécessaires pour obtenir certains résultats en 2040

Âge effectif de la retraite	Avec un taux de remplacement restant constant, évolution des taux de cotisation :	Avec des taux de cotisation restants constants, évolution du taux de remplacement :	Avec une baisse du taux de remplacement à 64 %, évolution des taux de cotisation :	Modification de la durée estimée de la retraite
Inchangé	Hausse de 15 points	Baisse à 43 %	Hausse < 10 points	+5.5 ans
+ 1 an	Hausse de 13 points	Baisse à 46 %	Hausse de 8 points	+4.5 ans
+ 2 ans	Hausse de 11 points	Baisse à 49 %	Hausse de 6 points et plus	+3.5 ans
+ 4 ans	Hausse de 8 points	Baisse à 56 %	Hausse < 3 points	+1.5 an
+ 6 ans	Hausse de 5 points	Baisse à 64 %	Constants	-0.5 an
+9 ans	Constants	Inchangé à 78 %	N.A.	-3.5 ans

Note : Les estimations de la durée de la retraite tiennent compte de la hausse attendue de l’espérance de vie jusqu’en 2040.

Source : COR (2001), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du Conseil d’Orientation des Retraites, La documentation française, Paris.

Évolution de l’opinion publique

Le débat public qu’a suscité le problème des retraites tout au long des années 90 a beaucoup contribué à préparer l’opinion à la réforme de 2003. Selon un sondage réalisé en 1999, le niveau des retraites futures était la troisième préoccupation principale des personnes interrogées, après le chômage et les craintes pour l’avenir des enfants³⁷. Au début de 2003, il ressortait même de certains sondages qu’une majorité de travailleurs du secteur public étaient prêts à accepter, quoique avec réticence, un réalignement de leur

régime de retraite sur celui du secteur privé. Dans le même temps, l'action menée par les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, pour promouvoir le développement de dispositifs privés de retraite supplémentaires a contribué à convaincre un public de plus en plus nombreux que la réforme des retraites était inévitable et impliquerait des mesures restrictives³⁸. Des déductions fiscales pour l'épargne-retraite ou pour la prévoyance en général avaient été accordées pour la première fois en 1994. Le gouvernement Jospin était revenu sur l'initiative la plus ambitieuse du gouvernement précédent dans ce domaine – la *loi Thomas* (1997), abrogée avant d'être appliquée³⁹ – mais les socialistes avaient adopté leur propre « plan partenarial d'épargne salariale volontaire », offrant des allègements d'impôt pour l'épargne de longue durée.

Processus politique : la conception

Préparation de la loi Fillon

La préparation de la réforme qui devait devenir la *loi Fillon* a commencé avant même les élections qui ont amené au pouvoir le gouvernement Raffarin de centre-droit : à un niveau politique, des consultations régulières auxquelles ont participé des leaders politiques du centre-droit et des conseillers du Président Jacques Chirac ont eu lieu à partir de 2002. À un niveau technique également, des études ont été réalisées dans les ministères concernés, l'idée étant que quelle que soit la couleur du gouvernement issu des élections, une action serait menée pour réformer les retraites, en s'inspirant plus ou moins des conclusions du rapport du COR. Durant l'été qui a suivi les élections, les travaux concernant la politique des retraites ont été essentiellement menés au niveau des différents ministères, mais à partir de septembre, il y a eu des réunions régulières (généralement hebdomadaires) entre les responsables des ministères des Finances, du Budget, des Affaires sociales, de la Fonction publique et de la Santé. L'ensemble du processus a été géré de près par les services du Premier ministre. Des groupes de travail ont été créés, d'abord au niveau des directeurs de cabinet des ministres, puis au niveau ministériel. À partir d'octobre, les services du Premier ministre ont également organisé des réunions périodiques des directeurs de la communication des cinq ministères, en veillant à ce qu'ils soient informés sur la réforme et puissent préalablement planifier une stratégie de communication : on était tout à fait conscient de la difficulté qu'il pouvait y avoir à faire adhérer à une réforme qui, fondamentalement, revenait à travailler plus longtemps pour recevoir moins.

La coordination de ce processus par les services du Premier ministre visait à assurer à la fois une unité au sein du gouvernement et une bonne préparation des aspects politiques et techniques de la réforme. De nombreux participants étaient hantés par le souvenir de 1995, et ils avaient aussi tiré les leçons du succès précédent de M. Balladur. En outre, bien qu'ils aient été déterminés à agir, il n'y avait pas péril en la demeure : peu après les élections, le gouvernement a pris spontanément la décision de ne pas mener un *blitzkrieg* de 100 jours pour les retraites, comme certains le préconisaient et comme M. Balladur l'avait fait en 1993. Au contraire, le Président Chirac a fixé alors au milieu de 2003 la date limite pour l'adoption de la loi. La phase publique de la réforme a été délibérément repoussée à une date postérieure aux élections prud'homales de décembre, qui servirait de test de la popularité des confédérations syndicales. En définitive, Force Ouvrière, partisane d'une ligne dure, a subi un léger recul, alors que les syndicats plus réformistes ont obtenu d'assez bons résultats, ce qui a encouragé le gouvernement⁴⁰.

À un stade très précoce, les ministères concernés par la réforme ont été animés d'une vision commune du problème des retraites, des objectifs de la réforme et des initiatives

qu'ils souhaitent prendre. Les divergences d'opinion portaient généralement sur ce qui était politiquement réalisable, et pas sur ce qui était souhaitable.

- Le problème le plus urgent était celui de la viabilité financière du système : après la publication du rapport du COR, un très large consensus s'était dégagé sur l'ajustement nécessaire des paramètres du système.
- La deuxième préoccupation était l'équité, important objectif en soi, mais aussi nécessité politique pour aller de l'avant dans la réforme des retraites : il était clair que de nouvelles réformes des retraites privées seraient nécessaires, mais une deuxième réforme des régimes privés aurait été difficile à justifier tant que les régimes du secteur public restaient si favorables. Plus généralement, on savait fort bien que la question de l'équité serait probablement plus délicate sur le plan politique s'il s'agissait de durcir le système et pas d'en accroître la générosité.
- Pour ce qui est des chocs démographiques, le problème des retraites en France tenait en partie à la conjonction d'une entrée tardive sur le marché du travail et d'une sortie très précoce : pour le taux d'activité des 15-24 ans, la France se situait à l'avant-dernier rang dans la zone de l'OCDE et l'âge moyen effectif de départ à la retraite, 58.7 ans, était lui aussi extrêmement faible par rapport aux autres pays, alors que l'espérance de vie était comparativement élevée⁴¹. Le troisième objectif de la réforme était donc d'inciter davantage à un allongement de la vie active et de renforcer le lien entre les cotisations et les prestations, ce qui exigeait plus de clarté, de visibilité et de stabilité des droits dans le système⁴².
- Enfin, puisqu'il était manifestement difficile d'obtenir l'adoption de révisions majeures du système de retraite en raison de l'évolution de la situation économique et démographique, on avait conscience de la nécessité de mettre en place des mécanismes qui permettraient un ajustement progressif, plus ou moins automatique, des paramètres du système.

Comme le COR, le gouvernement Raffarin a rapidement opté pour une réforme paramétrique. Les réformes mises en œuvre dans des pays comme la Suède et l'Italie ont été étudiées, mais il n'a jamais été envisagé sérieusement de passer à un système à cotisations définies, essentiellement pour les raisons indiquées précédemment. Certains des concepteurs de la loi Fillon ont fait savoir depuis lors qu'ils auraient préféré la voie italo-suédoise si la réforme avait été entreprise plus tôt, mais puisqu'ils mettaient encore en œuvre la réforme paramétrique de 1993 des retraites du secteur privé, l'idée qui prévalait était qu'il leur serait plus facile de poursuivre les réformes – techniquement et politiquement – s'ils continuaient dans la même direction. En tout cas, le souvenir de 1995 incitait les politiciens à une stratégie à faible risque.

Le projet de loi

Les principales dispositions de la loi Fillon reflétaient ces considérations. L'élément le plus important était l'alignement des régimes publics et privés, ce qui signifiait l'augmentation de la durée minimale de cotisation dans le secteur public à 40 ans en 2008 et l'indexation des retraites servies par le secteur public sur les prix au lieu des salaires, comme cela avait été fait pour le secteur privé dès 1987. Par la suite, les régimes publics et privés devaient évoluer ensemble, la durée minimale de cotisation passant à 41 ans en 2012 et à près de 42 ans en 2020. Les taux de cotisation devaient également augmenter à partir de 2008. La réforme a introduit une majoration des prestations (la surcote) de 3 % par an, aussi bien pour les régimes publics que pour les régimes privés, en faveur des

personnes de plus de 60 ans ayant atteint la durée minimale de cotisation, ce qui récompensait une plus longue activité. Il fallait aussi modifier les règles qui permettaient en fait aux entreprises de licencier leurs salariés dès lors qu'ils étaient prêts à faire valoir leurs droits à retraite à taux plein : le droit de prendre sa retraite à 60 ans était conservé, mais l'âge obligatoire de la retraite dans le secteur privé était porté à 65 ans, c'est-à-dire celui qui s'appliquait déjà dans le secteur public⁴³. Il fallait aussi des règles plus souples pour l'emploi de retraités. Les personnes prenant leur retraite avant d'atteindre la durée minimale de cotisation seraient pénalisées non seulement via le calcul au prorata des prestations en fonction des années d'ancienneté⁴⁴, mais aussi via l'introduction d'une réduction supplémentaire (la décote) pour chaque « année manquante », jusqu'à un maximum de cinq ans. La décote devait être mise en place progressivement entre 2004 et 2014 dans le secteur privé et entre 2006 et 2020 dans le secteur public, en étant fixée à un maximum de 5 % par an dans les deux cas. Toutefois, le droit de prendre sa retraite à taux plein à 60 ans était préservé pour ceux qui avaient atteint la durée minimale de cotisation, et il en était de même du système de répartition.

On attendait de ces réformes qu'elles réduisent de 5 milliards EUR le déficit prévisible du système du secteur privé, devant atteindre 15 milliards EUR en 2020. Le reste du déficit, soit 10 milliards EUR, devait être couvert par transfert d'une partie des cotisations d'assurances sociales correspondant actuellement à l'indemnisation du chômage au profit du système de retraite, car on tablait sur un recul du chômage. Les réformes prévues des régimes de retraite dans le secteur public devaient permettre d'économiser 13 milliards EUR, chiffre à rapprocher des 28 milliards EUR en 2020 en l'absence de réforme.

Bien qu'il y ait eu un large accord sur les grandes lignes des mesures à prendre, les réformateurs ont dû régler plusieurs questions politiquement délicates concernant la portée et le calendrier des réformes. Il a été décidé très tôt que les régimes spéciaux des grandes entreprises publiques (essentiellement les transports publics, l'électricité et le gaz) resteraient à l'écart, afin d'éviter que se reproduisent les événements de 1995, lorsque les syndicats représentant ces catégories avaient principalement contribué à bloquer la réforme. Toute réforme des régimes spéciaux devait être négociée entre la direction et les syndicats au niveau de l'entreprise – ce qui était nécessaire dans certains secteurs du fait des politiques de l'UE d'ouverture à la concurrence. La question essentielle était de savoir si une nouvelle réforme des retraites du secteur privé serait entreprise immédiatement ou si le gouvernement devait se concentrer uniquement sur les fonctionnaires et les autres agents publics. Il y avait des risques manifestes à essayer de mettre en place de nouvelles réformes des retraites privées. Mais il y avait également des risques à cibler uniquement la fonction publique et, puisque les conditions d'une réforme paraissaient propices, de solides arguments militaient en faveur d'une prise en compte des deux secteurs. De plus, le MEDEF, principal organisation patronale, avait fait savoir qu'il n'appuierait pas une réforme touchant uniquement le secteur public. Finalement, le calendrier de la réforme a été modifié afin d'élargir sa portée : les régimes du secteur public devaient être alignés sur ceux du secteur privé en cinq ans, au lieu des dix ans envisagés au départ⁴⁵. Puisque les deux régimes seraient largement harmonisés en 2008, il serait possible de les faire évoluer ensemble : d'où la décision de reporter après 2007 de nouveaux changements des taux de cotisation ou de la durée minimale de cotisation.

Durant quelque temps, l'alignement des décotes pour le secteur public et pour le secteur privé a été un sujet de controverse au sein du gouvernement. Le ministère de la Fonction publique craignait qu'appliquer la décote annuelle de 10 % de la réforme Balladur aux agents publics, qui n'avaient jamais connu une telle pénalité, ne provoque

une forte résistance. En définitive, on a fait converger les deux régimes à 5 % (voir ci-dessus). Les intérêts des agents du secteur public ont prévalu pour un paramètre relativement crucial de la réforme : dans le projet de loi initial, le salaire de référence pour le calcul de la pension de retraite était celui des trois dernières années d'activité, contre les six derniers mois avant la réforme et les 25 meilleures années dans le secteur privé. Mais, finalement, la règle des six mois n'a pas été modifiée – ce qui constituait une grande victoire pour les fonctionnaires, car depuis longtemps une promotion durant les derniers mois d'activité était de pratique courante pour augmenter la rémunération finale, et donc la pension de retraite.

Processus politique : l'adoption

Le gouvernement Raffarin s'est appuyé à la fois sur la confrontation et la recherche d'un consensus pour obtenir l'adoption de la loi Fillon. Disposant d'une solide majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat, il a rencontré peu de difficultés lors de la phase parlementaire ; l'enjeu essentiel était de vaincre l'opposition syndicale, qui avait fait capoter la réforme de 1995. Le gouvernement a appliqué vis-à-vis des syndicats une stratégie de « consultation sans négociation » et il s'en est tenu assez invariablement à cette stratégie, à une exception près. Le Président a lancé la phase publique de la réforme au début de janvier 2003, dans son message de Nouvel An. Le ministre du Travail et des Affaires sociales, François Fillon, a exposé en public pour la première fois les grandes lignes de la réforme au début de février et il a passé une grande partie des mois qui ont suivi à rencontrer les représentants des principaux syndicats et des principales organisations patronales. Les syndicats ont formulé diverses revendications (la CGT, par exemple, souhaitait que les années d'études entrent dans le calcul de la durée minimale de cotisation), mais leur argument essentiel était qu'il fallait augmenter les cotisations patronales. Les grandes lignes de la réforme ont été présentées aux partenaires sociaux à la mi-avril sous la forme d'une brève note et le 24 avril le ministre du Travail et des Affaires sociales a défendu la réforme à la télévision, dans une émission programmée à une heure de grande écoute⁴⁶. Le projet de loi a été soumis le 7 mai.

Les syndicats n'avaient pas attendu ce stade du projet de loi pour mobiliser les travailleurs. La première grande manifestation, organisée par la CGT, avait rassemblé environ 300 000 personnes dans les rues de Paris le 1^{er} février. Les manifestations qui ont suivi, en mars, n'ont pas été d'aussi grande ampleur, mais elles ont repris sérieusement lorsque le projet de loi a été soumis début mai. Le 13 mai, environ 1 million de manifestants ont défilé contre la réforme et les transports publics ont été quasiment paralysés par des grèves. Mais cela a marqué le point culminant des protestations. Lors des négociations qui ont eu lieu les 14 et 15 mai, le gouvernement est parvenu à un accord avec un groupe de leaders syndicaux sur un certain nombre de modifications de la première version de la réforme (19 modifications au total). La CFDT, la CFE-CGC et la CFTC se sont rangées à cette nouvelle version. Après avoir conclu cet accord, le gouvernement a également fait des concessions aux enseignants qui s'opposaient à son projet de réforme de l'éducation. Bien qu'il n'y ait pas eu de lien direct avec la réforme des retraites, cette initiative a contribué à désamorcer le mouvement de protestation. Les syndicats se trouvant ainsi divisés, les grèves et les manifestations ont perdu de leur vigueur, mais lentement dans certains secteurs.

C'était à peu près le résultat que le gouvernement avait souhaité et toujours espéré : il était convaincu qu'un accord pouvait être conclu avec la CFDT et les autres syndicats modérés, de façon à isoler la CGT et FO, syndicat aux effectifs toutefois bien plus faibles.

Mais le prix de l'accord avec la CFDT était loin d'être infime. Les trois concessions les plus importantes étaient une augmentation de la pension minimale garantie de 75 à 85 % du salaire légal minimum ; l'inclusion partielle des primes des fonctionnaires dans le calcul de la pension ; la possibilité de retraite anticipée pour les travailleurs ayant la durée minimale de cotisation parce qu'ils avaient commencé à travailler très tôt (entre 14 et 16 ans). Cette dernière concession avait bien entendu un caractère transitoire – du fait du relèvement de l'âge de la scolarité obligatoire, presque plus personne ne travaille avant 16 ans – mais elle s'est révélée extrêmement coûteuse⁴⁷. De plus, la CFDT et ses alliés ont obtenu une hausse des cotisations vieillesse patronales et une pension de retraite améliorée pour certains catégories de travailleurs, notamment les personnes qui ont interrompu leur activité pour élever des enfants ou aider des parents et les pluri pensionnés, c'est-à-dire les travailleurs qui ont cotisé à de nombreux régimes de retraite et s'en trouvent désavantagés au moment de la retraite⁴⁸. Ils ont également obtenu la gestion du nouveau régime sur complémentaire créé pour administrer les cotisations liées aux primes des fonctionnaires. Comme en 1993, le gouvernement a accordé des concessions aux syndicats sur les questions de gestion en contrepartie de modifications des paramètres du système⁴⁹. Ces concessions, certes substantielles, étaient tout à fait compatibles avec la logique globale de la réforme : elles adoucissaient son impact sur certains groupes sans contrarier ses objectifs généraux. Le mouvement syndical étant ainsi divisé à cause des concessions accordées aux confédérations réformistes, le gouvernement a pu aller de l'avant pour faire confirmer le texte révisé de la loi, qui a été rapidement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat.

La stratégie de communication du gouvernement

Dès le départ, le gouvernement a beaucoup réfléchi à sa stratégie de communication. Contrairement à 1995, il ne devait pas y avoir de surprises. Comment faire passer la réforme dans l'opinion ? Cette question était l'une des grandes priorités dès les premières réunions internes de juin 2002, et les réformateurs avaient tout à fait délibérément choisi de privilégier deux thèmes : le sauvetage nécessaire du système de répartition, avec le maintien d'un niveau relativement élevé de pension de retraite, et la nécessité d'aligner les régimes publics et privés pour des raisons d'équité. La campagne d'information du gouvernement dans les médias a véritablement commencé au début de février 2003. Des publicités ont été publiées dans la presse, surtout dans les journaux régionaux à forte diffusion⁵⁰, des brochures explicatives ont été distribuées et un site Internet a été créé pour expliquer la réforme⁵¹. Deux lettres du Premier ministre, exposant les motifs de la réforme, ont été adressées aux ménages français et une lettre ouverte du ministre du Travail, concernant tout spécialement ceux qui doutaient du bien-fondé de la réforme, a été publiée début mai⁵². M. Fillon s'est déplacé dans plusieurs pays européens pour « étudier » leur système de retraite, en étant accompagné de représentants des partenaires sociaux. Cela relevait davantage de la stratégie de relations publiques du gouvernement que de la formulation des politiques : en effet, le gouvernement s'était largement forgé son opinion sur la réforme et le déplacement à l'étranger était surtout l'occasion de « vendre » les mesures à l'opinion publique et aux partenaires sociaux.

Après beaucoup de discussions, le gouvernement a décidé de fixer pour la réforme un calendrier allant jusqu'en 2020, bien que les prévisions internes du ministère des Finances aient retenu l'horizon 2040. Cela faisait également partie de la stratégie de communication. L'horizon 2020 a été préféré en partie pour éviter de stériles débats quant à l'incertitude des prévisions – les estimations jusqu'à 2020 pouvaient être invoquées avec plus de pertinence que celles pour 2021-40 – et aussi pour souligner que la réforme

des retraites n'était pas une opération purement ponctuelle. Le gouvernement a veillé également à traiter l'épargne de longue durée et les plans de retraite supplémentaire capitalisée spécifiquement et en mode mineur. Comme ses prédécesseurs, il voulait encourager l'épargne privée supplémentaire, mais il a laissé ce dossier hors des débats concernant la loi Fillon. La réforme avait pour but de préserver le système public de retraite par répartition et le gouvernement ne voulait pas créer la confusion en étendant son discours aux régimes capitalisés. Les dispositions de la loi concernant l'allongement de la durée minimale de cotisation ont été en outre rédigées à la lumière des considérations de relations publiques : les autorités envisageaient très clairement un allongement de la durée minimale de cotisation à 41 ans en 2012, mais ils ont prévu dans la loi une procédure de révision éventuelle au-delà de cette date, plutôt que d'extrapoler trop loin et de risquer le rejet de cette idée par l'opinion. On a jugé qu'il était possible de faire passer la notion de stabilisation du ratio cotisations/années de retraite et cela a été l'un des principaux thèmes du débat. On a pu ainsi créer en outre un mécanisme permettant d'ajuster plus harmonieusement et plus automatiquement les paramètres du système.

Malgré quelques faux pas dans sa présentation du bien-fondé de la réforme, le gouvernement a globalement défendu son dossier d'une façon à la fois logique et cohérente, en s'adressant aussi bien aux partenaires sociaux qu'à l'opinion. Les sondages de la première moitié de 2003 montrent qu'il s'est en fait imposé à l'opinion publique sur le fond du dossier, mais qu'il a perdu sur le plan politique. Il ressort de ces sondages que l'opinion publique était de plus en plus consciente de la nécessité d'une réforme et de son urgence. Ces sondages témoignaient également d'un large soutien – de plus en plus marqué dans certains cas – à l'alignement des régimes du secteur public sur le régime général et de la nécessité d'allonger la durée minimale de cotisation pour éviter une forte hausse des taux de cotisation. À une forte majorité, les personnes interrogées reconnaissaient le courage qu'avait le gouvernement de s'attaquer à ce dossier. Malgré tout, le taux de soutien du gouvernement Raffarin et sa cote de confiance ont été inférieurs à 50 % tout au long du printemps, et en ce qui concerne la confiance, le gouvernement a en fait perdu du terrain vis-à-vis des syndicats lors du débat sur les retraites⁵³.

En dépit de ces efforts de communication très exhaustifs, des critiques du gouvernement ont affirmé que pour l'essentiel la réforme avait été introduite « à la dérobée ». Pour certains syndicalistes, la décision du gouvernement de focaliser le débat sur les travailleurs du secteur public faisait que les médias accordaient moins d'attention aux modifications techniques d'envergure qui étaient apportées au régime des salariés du secteur privé. Beaucoup de ces modifications, notamment les ajustements des formules utilisées pour le calcul des prestations de retraite initiales, n'étaient pas bien comprises, et l'accent mis sur les principales caractéristiques du système qui *ne changeaient pas* – la structure par répartition et le droit de prendre sa retraite à 60 ans – a pu conduire certains salariés du secteur privé à sous-estimer l'impact de la réforme sur leur situation. Tandis que cette stratégie a sans doute facilité la réduction des engagements de retraite futurs, il se peut qu'elle ait aussi atténué pendant quelque temps l'impact de la réforme sur les choix des futurs pensionnés : les avantages microéconomiques de la réforme des retraites dépendent pour beaucoup de la sensibilité des individus à la modification des incitations⁵⁴. Néanmoins, si ces critiques sont quelque peu fondées, il est difficile de voir dans la loi Fillon un exemple de réforme à la dérobée, étant donné les travaux menés par le COR avant la réforme, les efforts d'information déployés par le gouvernement et la mobilisation des syndicats contre la réforme.

Le processus politique : la mise en œuvre

La loi Fillon est mise en œuvre sans heurts depuis 2003 et elle a contribué à faire largement accepter la nécessité d'une plus longue durée d'activité par l'ensemble des agents économiques. De plus, en octobre 2007, le mécanisme « d'ajustement automatique » a été appliqué pour la première fois, lorsqu'une commission spéciale a examiné les données sur l'espérance de vie à 60 ans, préparant ainsi une décision en 2008 en vue d'un nouvel ajustement de la durée minimale de cotisation. Sans entrer dans le détail, ces données ont confirmé les estimations qui avaient été retenues dans la loi Fillon, le bilan démographique de 2007 montrant néanmoins que la durée minimale de cotisation devrait peut-être augmenter un peu moins jusqu'en 2020 qu'on l'avait envisagé précédemment. C'est dans ce contexte qu'il faut situer l'action menée par le gouvernement pour réformer les régimes spéciaux des entreprises publiques à la fin de 2007. Ces régimes avaient des effectifs assez peu nombreux, mais le gouvernement craignait véritablement qu'un nouvel ajustement touchant le secteur privé et le reste du secteur public soit politiquement inacceptable – et manifestement inéquitable – si rien ne changeait dans les entreprises publiques. Les ajustements actuariels pour 2008 étaient conçus de façon à être plus ou moins automatiques, puisqu'ils étaient prévus dans la loi, mais ils risquaient de susciter une résistance, voire d'échouer, si les régimes spéciaux n'étaient pas réformés. En revanche, du fait des réformes de 1993 et de 2003, les conditions privilégiées des régimes spéciaux étaient plus visibles et plus difficiles à défendre : à mesure qu'étaient révisés les régimes de retraite du reste des travailleurs, la minorité dont les régimes n'avaient pas été réformés s'est trouvée de plus en plus isolée.

Conclusion

Au total, la méthode du gouvernement Raffarin pour la réforme des retraites était similaire à celle du gouvernement Balladur, avec un peu plus de confrontation. La stratégie de « consultation sans négociation » – hormis l'implication de la CFDT – souligne la capacité des dirigeants politiques d'obtenir l'acceptation d'une réforme des retraites sans concertation classique. S'il est vrai qu'une action unilatérale du type de celle de 1995 est rarement couronnée de succès lorsqu'il s'agit de réformer les retraites, la réforme dans ce domaine a progressé en France sous l'effet d'une combinaison de confrontation et de recherche du consensus. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi l'unilatéralisme est rarement tenté et échoue généralement. Vu les longs délais de mise en œuvre, un certain degré de consensus est nécessaire pour qu'une réforme perdure⁵⁵. Cela est particulièrement important parce que la plupart des réformes des retraites se déroulent sur de nombreuses années et supposent donc l'action de plusieurs gouvernements, et aussi parce que la prévisibilité et la fiabilité de la politique en matière de retraites représentent en elles-mêmes des valeurs essentielles pour les cotisants qui opèrent les choix concernant leur carrière et leur épargne. Les revirements de politique peuvent être très coûteux lorsqu'il s'agit des retraites⁵⁶. Malgré tout, l'expérience de la France montre que les options qui s'offrent aux responsables politiques sont plus nombreuses que le choix manichéen entre la « concertation » et « l'action unilatérale » que reflètent les publications de certains spécialistes⁵⁷. Le succès peut exiger une certaine disposition à manœuvrer habilement ou même à vaincre une opposition, et aussi à rassembler le consensus le plus large possible à l'appui de la réforme.

Ce qui est également important, c'est la prudence minutieuse qui a présidé à la préparation et à l'adoption de la loi Fillon, différenciant en cela cette réforme de celle créant le CIP et de la réforme des retraites du gouvernement Juppé. Le COR a joué un

rôle crucial en dégagant un large accord sur au moins certains des éléments essentiels, préparant ainsi à la réforme l'opinion et les syndicats ; la préparation technique et politique de la réforme en 2002 a elle aussi été déterminante. Certes, des concessions importantes ont été accordées à un stade décisif du processus, mais le gouvernement est globalement parvenu à faire en sorte que ses principaux objectifs ne soient pas compromis et à jeter les bases d'une nouvelle évolution progressive du système à partir de 2008. Les objectifs limités de la réforme de 2003 font qu'il est resté beaucoup à faire pour assurer la viabilité à long terme du système. Le COR a estimé que la réforme de 2003 a ramené l'endettement implicite des régimes publics de retraite de quelque 150 à 100 % du PIB, soit l'équivalent d'une réduction permanente du déficit structurel annuel de 1 % de PIB. Sous l'effet combiné des réformes de 1993 et de 2003 le système devrait rester solvable jusqu'en 2020. Pour maintenir la solvabilité par la suite, le gouvernement envisage de relever le taux de cotisation retraite tout en abaissant le taux des cotisations d'assurance-chômage, de sorte que le taux global des cotisations sociales restera inchangé. Toutefois, pour que cette solution soit réalisable il faut que le chômage baisse suffisamment pour permettre cette réduction des cotisations d'assurance-chômage⁵⁸.

Lorsqu'on considère la loi Fillon dans la perspective des réformes Balladur et Juppé, et aussi des conflits ultérieurs de 2007 liés à la réforme des régimes spéciaux, on voit bien que l'ensemble du processus de réforme des retraites s'est déroulé par étapes, en commençant par les segments aux effectifs les plus nombreux, mais pour lesquels la réforme a été la plus facile, et en passant progressivement à ceux dont la résistance risquait d'être la plus vive. En conséquence, la réforme est apparue de plus en plus nécessaire et de plus en plus inéluctable et ceux qui continuaient de s'y opposer ont vu s'affaiblir le soutien dont ils bénéficiaient. Par rapport à 1995, l'opinion a bien moins soutenu en 2003 les grèves des opposants à la réforme des retraites et cette tendance s'est encore accentuée en 2007. Cela tient en partie tout simplement au fait que la minorité qui n'avait pas été touchée par la réforme s'est étiolée et que ses privilèges ont donc été jugés moins acceptables du point de vue de l'équité ; mais cela s'explique aussi par un changement d'attitude de l'opinion à l'égard de la réforme des retraites, sous l'effet de plus d'une décennie de discussions et de débats.

Notes

1. Badie et Birnbaum (1983) et Merrien (1991).
2. Le gouvernement socialiste de 1997-2002 avait aussi poursuivi la politique visant à restreindre l'accès à la préretraite et à accroître les incitations à l'épargne privée. La part des 55-60 ans dans les divers régimes de préretraite financés par l'État est tombée de 16 % à 10 % sur la période 1996-2000 (OCDE, 2003:71-3).
3. Il y avait également d'importantes divergences d'opinion au sein du parti socialiste comme de la nouvelle Union pour un mouvement populaire (UMP), de centre-droit.
4. Voir Charpin (1999).
5. Les syndicats attachent une importance considérable à leur rôle de cogestion dans ces régimes. Voir Rosanvallon (1995).

6. Voir Visser (2000). Au milieu des années 90, près d'un quart des membres des syndicats étaient inactifs et la plupart d'entre eux étaient des retraités.
7. Voir, en particulier, le *Baromètre des retraites* de TNS Sofres (disponible sur : www.tns-sofres.com/etudes/pol/170603_retraites_r.htm).
8. Certains dirigeants de la CGT étaient plus ouverts au compromis que les syndicats affiliés ou que la base, surtout parce qu'ils craignaient que, dans le sillage de la réforme du régime du secteur privé, la CGT n'apparaisse que comme un syndicat du secteur public en défendant les retraites de ce secteur.
9. Voir Chanut *et al.* (2003a, 2003b).
10. On notera ce que cette fragmentation implique pour l'incidence de l'évolution démographique : dans certains cas, la santé financière des régimes dépend de la démographie de la *profession* et non des tendances démographiques nationales. Si l'emploi diminue et/ou si la population d'âge actif vieillit, ces systèmes sont beaucoup plus sollicités que le donnerait à penser un simple examen des perspectives démographiques globales de la France.
11. Une clarification des termes utilisés est nécessaire ici. La traduction générale usuelle en français de l'expression « PAYG financing » utilisée dans le texte anglais est *financement par répartition*. Cela peut être trompeur, toutefois, car il faut noter que certains régimes publics sont financés directement sur le budget de l'État et non par des prélèvements sur les salaires. Ils n'entrent donc pas dans la notion française de répartition, mais doivent néanmoins être considérés comme des régimes PAYG au sens anglais car ils ne sont pas capitalisés.
12. Voir par exemple, Schöpflin, (1987) ; États généraux (1987); INSEE (1990) ; Commissariat général du Plan (1991) ; Brunhes (1992). Ces discussions ont été influencées en partie par les travaux de l'OCDE mettant en lumière la nécessité de réformes pour assurer la viabilité financière. Voir, par exemple, OCDE (1992), Van den Noord et Herd (1993), Leibfritz *et al.* (1994, 1995), et Roseveare *et al.* (1996).
13. Ruellan (1993:911-12).
14. Voir COR (2001) ; et OCDE (2003:115-16).
15. L'harmonisation d'un large éventail de régimes différents peut être plus difficile dans le contexte d'une réforme de caractère essentiellement paramétrique ; en Italie, l'une des raisons du passage à un régime à cotisations définies en 1994 a été la prise de conscience du fait que l'harmonisation serait plus facile à réaliser dans le contexte d'une réforme structurelle qui modifierait fondamentalement le système et pas simplement certains de ses paramètres.
16. Myles et Pierson (2001:320) notent qu'en 2000 plusieurs pays de l'OCDE avaient adopté une forme ou une autre de ciblage sélectif pour réduire les prestations forfaitaires universelles dans le cas des retraités à haut revenu, mais aucun pays n'avait de prestations assises sur les gains et assujetties à des conditions de ressources, sur lesquelles existaient des droits de quasi-propriété.
17. L'âge de la retraite a été ramené de 65 à 60 ans en 1983 dans une tentative peu opportune de lutte contre la hausse du chômage.
18. Voir aussi Palier (1999, 2002).
19. En outre, les syndicats eux-mêmes étaient extrêmement sceptiques quant aux projets de réforme des retraites des socialistes, dévoilés en janvier 1993, avant les élections. Le gouvernement de Pierre Bérégovoy avait rejeté tout allongement de la durée

- minimale de cotisation ou relèvement de l'âge de la retraite, proposant plutôt de créer un fonds de garantie des retraites. Cf. *Le Monde*, 15 janvier et 12 février 1993.
20. Le taux de syndicalisation était d'environ 4 % dans le secteur privé, mais de plus de 10 % dans le secteur public (Labbé, 1996, cité dans Natali et Rhodes 2004). Environ 35 % du nombre total d'affiliés à la CGT et à FO en 1993 se situaient dans le secteur privé.
 21. En tant que salariés de l'État, ils craignent aussi moins le chômage et l'absence de compétitivité découlant d'impôts très élevés sur les salaires. Voir James et Brooks (2001) et l'étude de cas du régime de retraite mexicain.
 22. Voir, en particulier, Bonoli (1997) et Da Conceição-Heldt (2007).
 23. Voir Labbé (1996) pour plus de précisions.
 24. *Le Fonds de solidarité vieillesse*.
 25. James et Brooks (2001) concluent que les concessions accordées aux syndicats concernant la gestion des régimes de retraite sont souvent utilisées pour apaiser leurs doutes ou freiner leur opposition aux réformes.
 26. Bonoli (2001:257) cite un fonctionnaire français ayant participé aux négociations de 1993 : « ce qui est important pour nous c'est d'avoir l'approbation de la CFDT, car nous savons que FO et la CGT y seront de toute façon hostiles... Nous avons au moins besoin de la neutralité des autres confédérations ».
 27. *Le Monde*, 8 mai 1993 ; la FO et la CGT étaient d'avis que la réforme dépouillerait les travailleurs de leurs droits et était par conséquent inacceptable.
 28. Lévy (2000 : 336) considère qu'il s'agit là d'un retour « aux méthodes technocratiques bornées des années 60 ».
 29. Cet élément de la réforme Juppé, qui exigeait une modification de la constitution, a été mis en œuvre.
 30. Voir *Le Monde*, 17 novembre 1995, pour les réactions des syndicats sur ce point. Le responsable de FO a qualifié la proposition budgétaire de plus grand hold-up de l'histoire de la République française.
 31. Voir Charpin (1999). Natali et Rhodes (2004:10) confirment que les syndicats étaient parfaitement conscients du fait que les incidences du plan Juppé sur les personnes actuellement en activité seraient bien plus marquées que celles de la réforme Balladur.
 32. Teulade (2000).
 33. Les calculs de Teulade ont été critiqués sur de nombreux points, le plus important étant l'absence de prise en compte de l'« effet de noria » : même si les pensions de retraite sont indexées sur les prix au lieu des salaires, la pension est basée sur le salaire, de sorte que chaque génération successive prend sa retraite avec des pensions d'un niveau plus élevé que celles des générations qui l'ont précédée. Le rapport Teulade n'a pas intégré dans ses prévisions cet aspect relativement élémentaire. Voir COR (2000) et Débats (2000:7484-85).
 34. Le plus influent était sans doute Taddei (2000), qui préconisait un système progressif de transition vers la retraite et faisait valoir qu'à cause d'une entrée tardive sur le marché du travail, un grand nombre de travailleurs ne pourraient pas être actifs 40 ans avant d'atteindre l'âge de la retraite. D'autres observateurs contestaient l'idée de choc démographique et soutenaient que la hausse des cotisations pourrait être financée en

- partie sur les gains futurs de productivité et que le vieillissement réduirait les dépenses consacrées aux enfants, aux jeunes et aux chômeurs, ce qui dégagerait des économies qu'on pourrait affecter aux dépenses pour les retraites.
35. Le FRR est alimenté par les excédents des caisses de retraite, une partie des revenus du patrimoine de l'État, ses revenus d'investissement et certaines recettes exceptionnelles, notamment celles provenant des privatisations. Au 30 septembre 2007, son actif s'élevait à 33.8 milliards EUR.
 36. Voir Palier et Bonoli (2000) et Palier (2007). Un grand nombre de syndicats français se méfient encore des régimes capitalisés quels qu'ils soient, mais il y a quelques exceptions. À la fin des années 90, la Secrétaire générale de la CFDT, Nicole Notat, a évoqué cet aspect : « les salariés européens et français doivent quand même se demander maintenant s'ils vont continuer à laisser les fonds de pension anglo-saxons (...) continuer à avoir le monopole de l'intervention dans le capital des entreprises françaises et européennes » (*Libération*, 14 septembre 1999). L'ancien ministre des Finances, Michel Sapin (2000) s'est prononcé en faveur de la création de fonds d'épargne-retraite dans les entreprises pour renforcer les pouvoirs des travailleurs.
 37. Voir aussi les résultats des sondages présentés dans Palier (2002:12) et dans Palier et Bonoli (2000), qui dénotent un sentiment très net d'inévitabilité de la réforme, essentiellement pour des raisons démographiques.
 38. Voir Babeau (1997) et Palier (2002, 2007).
 39. La loi Thomas prévoyait la création d'un dispositif d'épargne-retraite pour 14.5 millions de travailleurs du secteur privé et de l'agriculture, financé par les salariés affiliés et le cas échéant par les employeurs qui souhaitaient y contribuer. Des exonérations d'impôts et de charges sociales rendaient ce dispositif attrayant. Mais l'application de cette loi a été bloquée par le gouvernement Jospin, qui est entré en fonctions quelques semaines après son adoption. La loi a été finalement abrogée en 2001.
 40. En ce qui concerne les premiers stades de la préparation de la loi Fillon, voir De Comarmond *et al.* (2003) ; et Chanut *et al.* (2003a, 2003b).
 41. Voir OCDE (2003:57).
 42. Voir Franco (2003).
 43. Il subsiste néanmoins quelques dérogations et exceptions dans le secteur public et dans le secteur privé, notamment pour les activités ou professions pénibles, lorsqu'un accord a été conclu précédemment dans la branche concernée.
 44. Autrement dit, la pension était égale au taux de remplacement multiplié par le salaire de référence, multiplié par un coefficient correspondant au rapport entre les années effectives de cotisation et la durée minimale de cotisation.
 45. Les réformes Balladur ont été elles aussi introduites sur une durée supérieure à 10 ans.
 46. « 100 minutes pour convaincre ».
 47. Le gouvernement estimait le coût de mise en œuvre à environ 1.2 milliard EUR par an, mais en fait ce coût a dépassé 2 milliards EUR. Les estimations du nombre de personnes ayant un historique de cotisation particulier, sur lesquelles le gouvernement et les syndicats se fondaient, se sont tout simplement révélées fausses.

48. Les pluripensionnés sont généralement perdants par rapport aux travailleurs qui ont eu une carrière plus stable. Puisque les travailleurs accomplissant la totalité de leur carrière dans une seule branche ou une seule entreprise sont de moins en moins nombreux, ces pluripensions sont de plus en plus fréquentes et elles restent l'un des points importants de toute réforme future des retraites.
49. Stricto sensu, toutes ces concessions ne nécessitaient pas une modification du texte de la loi Fillon ; en effet, il s'agissait le plus souvent de modifications de nature réglementaire.
50. La diffusion des grands journaux régionaux est bien supérieure en France à celle des quotidiens parisiens nationaux plus connus au niveau international, comme *Le Monde* et *Le Figaro*.
51. Voir www.retraites.gouv.fr/site_retraite/index.html.
52. On peut trouver sur le site Web consacré à la réforme des retraites, www.retraites.gouv.fr/, un grand nombre de documents de la campagne de presse du gouvernement, notamment les brochures, les lettres de M. Raffarin et M. Fillon et de multiples documents s'adressant à certaines catégories ou portant sur certaines questions.
53. Lorsqu'on posait purement et simplement la question de l'allongement de la durée minimale de cotisation, cette idée était rejetée à une forte majorité, mais c'était de loin la solution préférée lorsqu'elle était présentée en même temps que d'autres solutions, dont une hausse des cotisations et une baisse des prestations. Pour obtenir à ce sujet les données les plus détaillées, voir le *Baromètre des retraites* de TNS Sofres (www.tns-sofres.com/etudes/pol/170603_retraites_r.htm), et le *Baromètre social* de CSA (www.csa-fr.com/dataset/data2003/opi20030619a.htm). Voir également les données présentées dans Chanut *et al.* (2003b).
54. Voir OCDE (2007:117-23).
55. Cf. le revirement dans la réforme des retraites adoptée par le gouvernement CDU/CSU en Allemagne après sa défaite aux élections générales de 1998 ou l'abrogation de la loi Thomas en France après un changement de gouvernement, quelques mois seulement après son adoption.
56. En revanche, de fréquentes modifications du régime des prestations peuvent avoir des conséquences extrêmement nocives, mais probablement pas autant qu'une situation d'instabilité dans le service des retraites.
57. Voir, par exemple, Myles et Pierson (2001:306).
58. OCDE (2005:49).

Bibliographie

- Anderson, K. (2004), « Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands », *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 29:2 (printemps), pp. 289-312.
- Babeau, A. (1997), « Problèmes posés par l'introduction des fonds de pension en France », dans Ministère des Affaires Sociales, du travail et de la Solidarité (1997), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, vol. III : *Rencontres de Florence*, Mire, Paris.
- Badie, B., et P. Birnbaum (1983), *The Sociology of the State*, University of Chicago Press, Chicago.
- Bonoli, G. (1997), « Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms », *West European Politics*, vol. 20:4.
- Bonoli, G. (2001), « Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare State Adaptation », dans P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Brunhes, B. (1992) *Rapport sur les retraites*, Sénat, Paris.
- Chanut, J.-C., N. Prissette et S. Tisserond (2003a), « L'histoire secrète de la réforme des retraites », *La Tribune*, 17 juin.
- Chanut, J.-C., N. Prissette et S. Tisserond (2003b), « Les liaisons privilégiées CFDT-gouvernement », *La Tribune*, 18 juin.
- Charpin, J.-M. (1999), *L'avenir de nos retraites*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris.
- Commissariat général du Plan (1991), *Livre blanc sur les retraites, Garantir dans l'équité les retraites de demain*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Paris.
- COR (2000), « Séance plénière n° 3 du Conseil d'Orientation des Retraites », Compte rendu, 15 septembre.
- COR (2001), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, La Documentation française, Paris.
- Culpepper, P. (2000), « The Sources of Policy Innovation: Subnational Constraints on Negotiated Reform », document présenté à la réunion annuelle de la American Political Science Association, Washington DC, 31 août-4 septembre.
- Da Conceição-Heldt, E. (2007), « France: The Importance of the Electoral Cycle », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.

- Davanne, O. (1998) *Retraites et épargne*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Débats (2000), *Débats de l'Assemblée nationale : 11^e législature*, Imprimerie des journaux officiels, Paris.
- De Comarmond, L., J.-F. Péresse et D. Seux (2003), « Retraites : Le vrai récit », *Les Échos*, 23 juin.
- États Généraux de la Sécurité Sociale (1987), *Rapport du Comité des Sages*, ministère des Affaires Sociales.
- Franco, D. (2003), « Pension Reform: What Lessons from Italy? », dans G. Tumpel-Gugerell et P. Mooslechner (eds.) *Structural Challenges for Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Huseby, B. (1995), « Attitudes Towards the Size of Government », dans O. Borre et E. Scarbrough (dir. publ.) *The Scope of Government*, Oxford University Press, Oxford.
- INSEE (1990), *L'avenir des retraites*, numéro spécial de *Économie et statistique*, n° 233, juin.
- James, E. (1998), « The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69:4, pp. 451-82.
- James, E. et S. Brooks (2001), « The Political Economy of Structural Pension Reform », dans R. Holzmann et J. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security*, Banque mondiale, Washington DC,
- Labbé, D. (1996) *Syndicats et syndiqués en France depuis 1945*, L'Harmattan, Paris.
- Leibfritz, W., D. Roseveare et P. Van den Noord (1994), « Fiscal Policy, Government Debt and Economic Performance », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 144, juin.
- Leibfritz, W., D. Roseveare, D. Fore et E. Wurzel (1995), « Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving? », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 156, juillet.
- Levy, J. (2000), « France: Directing Adjustment », dans F. Scharpf and V. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Merrien, F.-X. (1991), « L'État par défaut », dans J.-P. Durand et F.-X. Merrien (eds.), *Sortie de siècle : La France en mutation*, Paris, Vigot.
- Myles, J., et P. Pierson (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Myles, J., et J. Quadagno (1997), « Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View », dans K. Banting et R. Boadway (eds.), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Kingston, Ontario, Queen's University School of Policy Studies.
- Natali, D. et M. Rhodes (2004), « Trade-offs and Veto Players : Reforming Pensions in France and Italy », *French Politics*, vol. 2:1, avril.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- Palier, B. (1999), *Réformer la Sécurité Sociale: Les Interventions gouvernementales en matière de protection sociale depuis 1945, la France en perspective comparative*, thèse de doctorat, Institut d'Études Politiques de Paris.
- Palier, B. (2002), « Facing Pension Crisis in France », *Working Paper WP302*, Oxford, Institute of Ageing, août, www.ageing.ox.ac.uk/publications/papers/3-Palierfinal.pdf.
- Palier, B. et G. Bonoli (2000), « La montée en puissance des fonds de pension », *L'année de la régulation*, vol. 4, Paris, La Découverte, http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/Annee_regulation/AR4-2000-06PALIERBONOLI.pdf.
- Palier, B. (2007), « Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France », *Governance*, vol. 20:1, pp. 85-107, janvier.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosanvallon, P. (1995), *La Nouvelle Question sociale: Repenser l'État-Providence*, Seuil, Paris.
- Roseveare, D., W. Leibfritz, D. Fore et E. Wurzel (1996), « Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 168, juillet.
- Ruellan, R. (1993) « Retraites : l'impossible réforme est-elle achevée ? », *Droit social*, n° 12, pp. 911-929.
- Sapin, M. (2000) « Le droit des salariés et l'épargne salariale », rapport au Parti socialiste.
- Schöpflin, P. (1987), *Évaluation et sauvegarde de l'assurance vieillesse*, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, La Documentation française, Paris.
- Schludi, M. (2003), « Politics of Pension Reform: The French Case in Comparative Perspective », *French Politics*, vol. 1:2, juillet.
- Taddéi, D. (2000), *Retraites choisies et progressives*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Teulade, R. (2000), *L'avenir des systèmes de retraite*, Conseil économique et social, JO, Paris.
- Van den Noord, P. et R. Herd (1993), « Pension Liabilities in Seven Major Economies », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 142, décembre.
- Visser, J. (2000), « France », dans B. Ebbinghaus et J. Visser (dir. publ.), *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Londres, Macmillan.

Chapitre 4

Italie : La bataille de 1994 pour la réforme des pensions

Résumé et principales conclusions

À l'automne de 1994, le gouvernement centre droit a présenté un ensemble de propositions de réforme des pensions dans le cadre des mesures budgétaires proposées pour l'année suivante. L'objectif premier de ces propositions était d'aider le gouvernement à atteindre son objectif de réduction du déficit pour 1995, et cela par le biais d'adaptations structurelles qui amélioreraient la crédibilité de la stratégie budgétaire à moyen terme de l'Italie mieux que ne le feraient des réductions et des reports de dépenses à caractère ponctuel. Quoique beaucoup moins radicales que les réformes en matière de pensions qui avaient été adoptées deux ans seulement auparavant, les propositions du gouvernement Berlusconi ont suscité deux mois de vastes contestations et ont divisé la coalition gouvernementale. Finalement, la réforme a été retirée et le gouvernement est tombé. Cela étant, on peut penser que les enseignements qui en ont été tirés ont ouvert la voie à une réforme majeure des pensions en 1995.

L'échec du plan de réforme des pensions de 1994 peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- *Fragilité de la coalition gouvernementale.* Le gouvernement Berlusconi était le premier gouvernement « politique » après une période de crise politique et financière ; ses membres avaient peu d'expérience de la pratique gouvernementale et l'unité de la coalition était fragile. La coalition était soumise à de fortes tensions avant même que s'ouvre le cycle budgétaire, et les propositions en matière de pensions ont notablement aggravé les choses car elles auraient assez durement touché l'électorat de la Ligue du Nord, l'un des éléments de la coalition.
- *Une approche unilatérale.* Les opposants à la réforme avaient des objections non seulement sur la substance des propositions mais aussi vis-à-vis de la tentative de les imposer dans le cadre du processus budgétaire, avec seulement des consultations réduites au minimum avec les autres acteurs. Tandis que certains responsables gouvernementaux craignaient qu'une approche fondée sur la concertation ne permette aux syndicats de diluer la réforme, la stratégie que le gouvernement a adoptée semble avoir renforcé l'opposition à ses propositions. Les syndicats, en particulier, étaient déterminés à défendre une approche « concertée » de la réforme, avec des négociations entre le gouvernement et les partenaires sociaux, approche qui avait prévalu sous les gouvernements technocratiques de 1992-93.
- *Des coûts inégalement répartis.* Le poids de la réforme aurait essentiellement pesé sur les salariés, qui sont la base de l'influence des syndicats et, dans l'Italie

du Nord, une source importante de soutien à la Ligue du Nord. Les réformes ne touchaient pratiquement pas les commerçants, les agriculteurs, les artisans et autres travailleurs indépendants, toutes catégories qui avaient soutenu le parti dominant de la coalition, *Forza Italia*, aux élections de 1994. En outre, alors que les cohortes jeunes avaient supporté presque entièrement le coût de la réforme des pensions de 1992 – elles allaient aussi supporter, ultérieurement, le coût de la réforme Dini – les propositions de réforme de 1994 auraient durement touché les cohortes âgées. Cela reflète la double finalité de la réforme qui était non seulement d'améliorer la viabilité financière à long terme mais aussi de générer d'importantes économies budgétaires dans l'immédiat, et cela s'est finalement révélé politiquement inacceptable.

- *Des discussions et une communication insuffisantes.* Après avoir nommé une commission d'experts pour étudier la question de la réforme des pensions, le gouvernement a ignoré les propositions des experts et présenté un train de mesures qui a surpris la plupart des observateurs. En outre, tout en étant conscient que les réformes proposées susciteraient probablement des résistances, le gouvernement n'avait guère cherché à savoir comment il pourrait le mieux rallier l'adhésion du public aux mesures qu'il envisageait de prendre. Enfin, les dissensions au sein de la coalition sur la réforme des pensions sont apparues au grand jour durant les discussions sur les propositions budgétaires, de sorte qu'il était impossible de présenter un message clair et unique à l'appui des réformes.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Le gouvernement Berlusconi était le premier gouvernement « politique » après que les affaires de corruption et la crise économique de 1992 avaient jeté le discrédit sur la plupart des partis politiques qui avaient dominé la scène politique italienne pendant un demi-siècle et ruiné la carrière de nombreux hommes politiques de premier plan. En 1992-93, le pays avait été gouverné par des technocrates. Cependant, en dépit de sa victoire électorale d'avril 1994, le nouveau gouvernement était politiquement vulnérable dès le départ. Si la coalition disposait d'une majorité à la Chambre des députés, il lui manquait deux sièges au Sénat où elle devait compter sur les voix des indépendants. C'était, en outre, une coalition hétérogène qui regroupait le parti nouvellement créé par le premier ministre, *Forza Italia*, l'Alliance nationale, à l'aile droite, la Ligue du Nord (LN), lombarde, et le Centre chrétien démocrate (CCD), l'un des partis nés de l'effondrement de l'ancien parti démocrate chrétien.

Bien que *Forza Italia* ait mené les élections avec ses partenaires de la coalition, le centre-droit n'avait pas de programme commun et il a fallu six semaines pour former un gouvernement. Les relations entre l'Alliance nationale et la Ligue du Nord n'étaient pas bonnes¹ et il était d'autant plus difficile de maintenir l'unité gouvernementale que la plupart des partis de la coalition, de même que la plupart des ministres, se trouvaient pour la première fois au gouvernement. *Forza Italia* a, très vite, été en conflit ouvert avec la Ligue du Nord, dont le leader Umberto Bossi avait refusé de faire partie du gouvernement. Néanmoins, on pouvait espérer que la coalition tiendrait : *Forza Italia* obtenait de bons résultats aux élections, le total des voix recueillies au niveau national passant de 21 % aux élections générales de mars à 30.6 % aux élections de juin au Parlement européen. Par contre, aussi bien l'Alliance nationale que la Ligue du Nord étaient en recul. Le sentiment étant qu'une chute de la coalition provoquerait des

élections, on pensait généralement que l'Alliance nationale et la Ligue du Nord préféreraient rester au gouvernement plutôt que de courir le risque d'élections anticipées qui les affaibliraient et renforceraient *Forza Italia*.

Le gouvernement a pris ses fonctions alors même que le redressement de la situation économique, après la récession de 1992-93, se confirmait : au premier semestre de 1994, la croissance réelle du PIB excédait les 3 %. Le principal défi macroéconomique pour le gouvernement était l'assainissement des finances publiques : en 1992-93, les emprunts nets des administrations publiques représentaient plus de 9.5 % du PIB et le ratio dette publique/PIB atteignait le niveau record de 125.1 %, en 1994. Avec la crise financière de 1992 encore très présente dans les esprits et le Traité de Maastricht qui ouvrait la voie à l'Union économique et monétaire (UEM), l'assainissement des finances publiques était forcément la première des priorités, pour tout gouvernement national, qu'il soit de droite ou de gauche, au milieu des années 1990. Pour 1995, l'objectif du gouvernement était de ramener les emprunts nets à 8 % du PIB, ce qui nécessitait un excédent primaire de 2 %². L'effort était, certes, très important, mais le large soutien à l'intégration européenne le rendait moins difficile à accepter que cela n'aurait normalement été le cas. Par conséquent, si le Traité de Maastricht limitait la liberté d'action du gouvernement sur le plan budgétaire et monétaire, il élargissait aussi sa marge de manœuvre sur le plan politique³.

Et les premières décisions du gouvernement ont sans doute contribué à renforcer la contrainte extérieure, poussant plus encore à un ajustement budgétaire rapide. Durant la campagne électorale, *Forza Italia* avait mis l'accent sur la création d'emplois et la croissance économique, et avait promis à la fois une baisse des impôts et une augmentation des pensions. Les dirigeants de *Forza Italia* avaient critiqué le plan Delors pour l'UEM et le nouveau ministre des affaires étrangères se montrait ouvertement eurosceptique. L'euroscepticisme perçu du gouvernement, outre son engagement à réduire les impôts, ont donc suscité des doutes quant à sa détermination à poursuivre l'effort d'assainissement budgétaire. Coïncidant avec un durcissement monétaire à l'étranger et des signes d'instabilité de la coalition, ces doutes ont contribué à ce qu'éclate une « mini-crise » monétaire durant l'été⁴. Par conséquent, à la fin du mois d'août, le gouvernement était acculé à démontrer sa volonté de réaliser un ajustement budgétaire.

Acteurs et intérêts en présence

L'une des conséquences de l'échec du système des partis et de la longue période de gouvernement par des technocrates a été la résurgence d'une politique de concertation associant le gouvernement et les partenaires sociaux. Les intérêts des travailleurs et des entreprises, en Italie, sont représentés par plusieurs grandes institutions nationales – en particulier par les trois grandes confédérations syndicales et par la confédération patronale Confindustria – et ces institutions ont occupé le champ laissé libre par l'effondrement du système des partis, en 1992. La politique de concertation n'avait rien de nouveau en Italie, mais le discrédit dans lequel se trouvaient les anciens partis traditionnels et l'incapacité, dans un premier temps, de nouvelles forces à émerger, lui ont donné une importance accrue. Des innovations majeures, notamment des éléments essentiels de l'effort d'ajustement économique après la crise, ont été négociés dans un cadre tripartite plus ou moins formalisé, débouchant sur des « pactes sociaux »⁵. Les technocrates au gouvernement ont donné assez peu de place au Parlement mais ont, en revanche, largement associé à leur action les partenaires sociaux, en particulier les syndicats. Plus que celui des partis, ils ont recherché le soutien des partenaires sociaux, s'efforçant de les convaincre que l'immobilisme serait beaucoup plus coûteux que les

réformes et s’efforçant de négocier avec eux la répartition du coût des réformes⁶. Une fois le gouvernement et les partenaires sociaux d’accord sur les mesures à prendre, l’approbation du Parlement était relativement facile à obtenir.

Cependant, la constitution du gouvernement Berlusconi a marqué le retour des partis, bien qu’il s’agisse de partis nouveaux. Disposant d’un mandat électoral, le gouvernement n’avait pas l’intention de s’appuyer sur les partenaires sociaux comme l’avaient fait ses prédécesseurs technocrates. Cela a posé un défi aux syndicats, qui avaient pris l’habitude des pratiques de concertation, pendant les deux années précédentes, et qui entendaient bien défendre leur rôle dans le processus d’élaboration des politiques publiques. Cela a aussi posé un défi à la coalition, qui tentait de gérer les tensions entre ses composantes. S’agissant de la réforme des pensions, ces tensions étaient vives car leurs bases électorales étaient différentes. L’Alliance nationale, bien implantée dans le Sud marqué par une économie peu dynamique et un faible niveau d’emploi, était soucieuse de préserver les pensions d’invalidité et autres mesures qui permettaient au système de pension de fonctionner comme un mécanisme d’ajustement passif sur le marché du travail et de redistribution entre les régions. Par contre, la Ligue du Nord était avant tout préoccupée par l’impact des réformes envisagées sur les travailleurs du Nord industriel, qui constituaient un pan important de son électorat. Quant à *Forza Italia*, elle était soucieuse de protéger ses propres électeurs, à savoir essentiellement les travailleurs indépendants et les professions libérales, de l’impact des réformes.

Bien qu’il ait eu tendance à baisser, le taux de syndicalisation, en Italie, au début des années 1990, était encore élevé au regard de ce qu’on observait dans d’autres pays d’Europe continentale. En 1994, les trois grandes confédérations syndicales italiennes représentaient environ 39 % des salariés, après un point haut d’un peu plus de 50 % à la fin des années 1970. Les trois grandes confédérations syndicales étaient la *Confederazione Generale Italiana de Lavoro* (CGIL), qui représentait environ 17 % des salariés ; la *Confederazione Italiana dei Sindacati dei Lavoratori* (CISL), qui représentait environ 12 % des salariés ; et l’*Unione Italiana del Lavoro* (UIL), qui représentait environ 5 % des salariés⁷. L’une des caractéristiques des syndicats italiens – qui les a certainement aidés à peser sur l’élaboration des politiques – est un processus de prise de décision interne relativement démocratique, qui les rend tout à fait aptes à mobiliser pour protester, mais qui leur permet aussi d’organiser un soutien⁸. C’est ainsi qu’il a été procédé à des référendums syndicaux pour ratifier aussi bien le pacte de juillet 1993 que la réforme des pensions de 1995. Le rôle des confédérations est aussi, dans une certaine mesure, inscrit dans la loi : jusqu’en 1995, la loi leur donnait *de facto* le pouvoir de représenter tous les travailleurs⁹. Cependant, sur un point essentiel, les syndicats, dans les années 1990, étaient de moins en moins représentatifs de l’ensemble de la main-d’œuvre italienne : une majorité des adhérents à la CGIL (53.7 % en 1995) étaient des pensionnés ; et la CISL ne comptait qu’une petite majorité de travailleurs actifs (54.1 % en 1995). L’UIL était, de loin, la confédération qui comptait la plus forte proportion d’adhérents actifs (75.2 % en 1995). En outre, la proportion de pensionnés était en augmentation, les adhérents des syndicats vieillissant. De nombreux syndicats avaient des sections spéciales de pensionnés. Le vieillissement de la base syndicale a eu un énorme impact sur l’économie politique de la réforme des pensions en Italie.

Quoique présents à la table des négociations lorsque des négociations tripartites ont eu lieu, les diverses organisations représentant les employeurs et les travailleurs indépendants¹⁰ ont joué un rôle beaucoup moins important dans les débats sur la réforme des pensions, en 1992-95. D’une manière générale, ces organisations étaient moins attachées à la concertation et davantage en phase avec les propositions du gouvernement,

étant surtout préoccupées de soutenir des mesures qui limiteraient toute hausse future des taux de cotisation. Cependant, ces organisations n'ont eu qu'un impact limité sur l'attitude de l'opinion publique ou du gouvernement.

La problématique

Les problèmes de pension en Italie

A la fin des années 1980, l'Italie disposait peut-être du système de pension le plus généreux du monde développé (encadré 4.1). Il était aussi largement admis que le système n'était pas viable à long terme : l'âge effectif du départ à la retraite baissait alors même que l'espérance de vie augmentait et que la population dans son ensemble vieillissait rapidement. En outre, la croissance était molle et on observait une augmentation tendancielle du chômage. En l'absence de réforme, le ratio des dépenses de pension au PIB, déjà le plus élevé de la zone de l'OCDE, aurait atteint, pense-t-on, 23 % en 2035, tandis que, dans le même temps, le ratio de dépendance économique de la population âgée serait passé d'un peu moins de 30 % à près de 65 % à l'horizon 2050. Même avec des relèvements des taux de cotisation de 38 à 50 %, l'impact direct de ce processus de vieillissement aurait entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une chute de 18 points du taux de remplacement moyen, qui se serait établi à 55.5 %¹¹. Le coût du système était d'autant plus lourd qu'on avait, en outre, largement recours aux pensions de cessation anticipée d'activité et d'invalidité pour opérer les ajustements sur le marché du travail, et que les prestations non contributives, qui constituent une forme d'aide sociale, tendaient à se développer et à servir des prestations de plus en plus généreuses. Malgré des taux de prélèvements obligatoires sur la masse salariale nettement plus élevés que ceux observés en France et en Allemagne, les ponctions à opérer sur la masse des ressources fiscales pour couvrir les déficits du système étaient de plus en plus lourdes au début des années 1990.

Dès le début des années 1970, on était conscient que le système de pension n'était pas viable. Mais, au cours des années 1980, les discussions n'ont abouti à rien et on n'a fait qu'apporter des modifications mineures au système, dont certaines ont plutôt compromis que renforcé sa solidité financière¹². De nombreuses commissions se sont réunies, des rapports officiels ont été élaborés et quelques propositions de réforme ont été avancées par divers gouvernements. Tout cela a contribué à faire prendre conscience de la nécessité d'agir mais, concrètement, la « réforme des pensions » s'est dans une large mesure limitée à des hausses de cotisations¹³. En 1994, toutefois, le décalage entre les dépenses de pension et les cotisations projetées pour l'année suivante s'élevait à 84 000 milliards de lires, soit environ 5 % du PIB, soit un peu plus de la moitié du déficit total projeté des administrations publiques¹⁴.

La recherche de solutions

Face à la crise financière de 1992, le gouvernement Amato a réussi à faire adopter d'importants ajustements paramétriques du système de pension (encadré 4.2). Au total, on estime que la réforme s'est traduite par une réduction du patrimoine retraite net des travailleurs de 47.1 %¹⁵. En outre, si la plupart des mesures n'avaient d'impact que pour les futurs retraités et si beaucoup ne touchaient que les personnes qui totalisaient moins de 15 années de cotisation en 1992, le passage à l'indexation des pensions sur les prix a eu un impact pour les personnes qui étaient d'ores et déjà à la retraite. D'après les calculs, quinze ans après le départ à la retraite, la pension initiale aurait perdu plus du tiers de sa valeur par rapport aux salaires courants¹⁶. Il n'en reste pas moins que, pour les trois

quarts, le coût de la réforme portait sur les personnes âgées de 44 ans ou moins (âge médian des électeurs en 1992). Les travailleurs de moins de 45 ans perdaient 76.7 % de leur patrimoine retraite net d'avant les réformes¹⁷. Et, pour les moins de 30 ans, le patrimoine retraite net devenait *négatif*. En revanche, la perte pour les 45 ans et plus n'était que de 16.8 % (3.4 % pour les plus de 60 ans)¹⁸.

Encadré 4.1. Le système de pension en Italie avant les réformes

Au début des années 1990, le système public de pension, en Italie, était un système professionnel largement fragmenté, financé en répartition par des cotisations à la charge des employeurs et des travailleurs. La complexité du système (17 régimes de salariés, selon les statistiques du Trésor, plus trois pour les travailleurs indépendants et 11 pour les professions libérales) était largement le résultat de jeux d'influence et d'aménagements au fil du temps, les diverses catégories professionnelles s'efforçant toujours d'obtenir des améliorations pour elles-mêmes. Lorsque le débat sur les réformes s'est engagé, Castellino (1975) a pu parler d'un « labyrinthe des pensions » – et le système n'a fait que se complexifier encore par la suite.

Les coûts et avantages étaient très inégalement répartis entre les générations et les catégories professionnelles, les taux de cotisation comme les modalités de calcul des prestations étant extrêmement variables. Les fonctionnaires, les cheminots, les employés des collectivités locales et les forces armées jouissaient d'un traitement particulièrement favorable. Les prestations étaient généralement calculées sur les gains durant la meilleure partie de la carrière. En règle générale, les droits correspondaient à 2 % du salaire moyen sur les dix dernières années de la carrière pour chaque année de cotisations (dans certains cas, la période de référence était beaucoup plus courte). Ce taux d'accumulation était très généreux, même par comparaison avec ceux observés en Allemagne (1.50 %) ou en France (1.86 %). En outre, les prestations servies étaient indexées sur les salaires ; bien souvent, l'indexation de la pension était directement liée au salaire des actifs du moment dans le type d'emploi que le retraité avait occupé.

La particularité la plus frappante du système avant les réformes était peut-être la pension d'ancienneté (*pensione di anzianità*), qui permettait aux travailleurs de partir à la retraite bien avant l'âge officiel de la retraite dès lors qu'ils avaient cotisé pendant un certain nombre d'années – la durée minimum de cotisation variait entre moins de 15 ans pour les femmes avec des enfants travaillant dans le secteur public (20 ans pour les hommes dans le secteur public) et 35 ans pour les travailleurs de l'industrie. De ce fait, et cela n'a rien d'étonnant, 85 % des fonctionnaires environ prenaient leur retraite avant l'âge officiel de la retraite. Conséquence, dans une large mesure, du mécanisme des pensions d'ancienneté, l'âge effectif moyen de départ à la retraite, en Italie, en 1992, n'était que de 58 ans. En outre, l'âge de départ à la retraite n'a cessé de baisser, pendant des décennies, alors même que l'espérance de vie augmentait. Le taux d'activité des 55-64 ans, dans les années qui ont précédé la réforme des pensions de 1992, s'établissait aux alentours de 32.5 % alors que la moyenne pour la zone de l'OCDE était de plus de 50 %*.

* L'écart de taux d'activité entre hommes et femmes était particulièrement important : alors que près de 52 % des hommes, en Italie, étaient encore en activité entre 55 et 64 ans, la proportion n'était que de 15.1 % parmi les femmes. Au niveau de l'ensemble de la zone de l'OCDE, l'écart n'était que d'environ trois points de pourcentage. Voir OCDE (2007:32).

Bien qu'il n'y ait pas eu de processus formel de concertation et qu'aucun accord n'ait jamais été signé avec les syndicats et Confindustria, l'adoption de la réforme a été facilitée par de vastes négociations tripartites qui se sont poursuivies jusqu'à ce que le gouvernement soit autorisé, en octobre 1992, à procéder à la réforme des pensions par décret. Les syndicats ont laissé faire alors même que les réductions qui s'annonçaient étaient plus importantes que ce qui avait été anticipé quelques mois seulement auparavant. Trois facteurs ont contribué à cette situation. Premièrement, les négociations

sont intervenues dans le contexte de la crise financière intense de septembre 1992, qui a fait prendre conscience à tous les acteurs du coût potentiel énorme de l'immobilisme. La crise a amené les syndicats à accepter des mesures de réforme, à court terme en particulier¹⁹. Deuxièmement, certaines dispositions, hautement visibles, de l'ancien système ont été maintenues, notamment le taux d'accumulation de 2 % l'an et le droit à une pension d'ancienneté après 35 années de cotisation. Troisièmement, les réductions ne devaient faire sentir leurs effets qu'au bout d'un certain temps : comme on l'a signalé plus haut, nombre des modifications ne concernaient que les cohortes jeunes, et même le passage à l'indexation sur les prix n'aurait guère d'impact immédiat²⁰.

Encadré 4.2. La réforme des pensions de 1992

La réforme Amato de 1992 s'articulait essentiellement autour des éléments suivants : relèvement graduel de l'âge de la retraite¹ ; calcul du salaire de référence sur la base de l'intégralité de la carrière (et non pas simplement les dix dernières années) pour les personnes qui totalisaient moins de 15 années de cotisation en 1992 ; harmonisation des coefficients d'accumulation pour la plupart des régimes² ; augmentation de 20 à 35 ans de la durée minimum de cotisation requise pour avoir droit à une pension d'ancienneté dans le secteur public ; augmentation de 15 à 20 ans de la durée minimum de cotisation requise pour avoir droit à une pension de vieillesse ; relèvement des taux de cotisation³ ; indexation des prestations sur les prix et non plus sur les salaires ; et suspension temporaire du droit à prendre sa retraite en bénéficiant d'une pension d'ancienneté. Le gouvernement a aussi fait adopter des dispositions qui ouvraient de nouvelles possibilités de souscrire à un système complémentaire privé⁴. Bien que la réforme de 1992 ait introduit une certaine homogénéité dans les seuils ouvrant droit à une pension d'ancienneté dans le secteur public et dans le secteur privé et ait réduit certaines des disparités dans le mode de calcul des prestations selon les régimes, elle avait essentiellement un caractère paramétrique et elle laissait subsister la plupart des inégalités et des incohérences techniques du système⁵. En outre, la réforme se concentrait sur les travailleurs salariés du secteur public et du secteur privé, sans toucher aux régimes de pension des professions libérales et des travailleurs indépendants, en déficit structurel.

Le problème sous-jacent des pensions d'ancienneté n'a pas été traité – même la proposition, relativement modeste, consistant à faire passer la durée minimum de cotisation exigée pour ouvrir droit à une pension d'ancienneté de 35 à 36 ans a été bloquée. Cela a eu un effet pervers : la réforme ayant durci la plupart des paramètres du système sans toucher aux pensions d'ancienneté, l'incitation à partir précocement à la retraite a été plus forte encore. La Banque d'Italie a estimé que la valeur actuelle nette des versements de pension perçus par un travailleur partant à la retraite à 65 ans après 43 années d'activité était de 23 % inférieure à la valeur actuelle nette des versements de pension perçus par un travailleur partant à la retraite à 57 ans après 35 années d'activité, toutes choses égales par ailleurs⁶. En dépit de ces limitations, la réforme Amato représentait un tournant majeur de la politique des retraites et une étape cruciale vers la viabilité des finances publiques et du système de retraite.

1. De 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes, d'ici 2002.
2. Certaines catégories professionnelles puissantes ont obtenu de ne pas être touchées par la mesure.
3. Portés à 26.5 % pour les salariés (à la charge des employeurs pour les deux tiers) et à 15 % pour les travailleurs indépendants.
4. Il a été décidé qu'il serait possible d'utiliser la future indemnité de cessation d'emploi (*Trattamento di fine rapporto*) pour souscrire à un système complémentaire privé. L'indemnité de cessation d'emploi est fondamentalement un salaire différé – l'argent est mis de côté par l'employeur jusqu'au départ à la retraite ou jusqu'à la cessation d'emploi et est versé au salarié au moment de son départ, habituellement sous la forme d'un capital. L'indemnité de cessation d'emploi représente 7.4 % de la rémunération annuelle pour chaque année d'emploi, revalorisée sur la base d'un taux d'intérêt fixe de 1.5 % plus 75 % du taux d'inflation.
5. Pizzuti (1998:46) ; voir Ferrera et Jessoula (2007:427) pour un excellent résumé de la réforme Amato. Voir aussi Toutain (1997).
6. Banca d'Italia (1995 : 46), cité dans Baccaro (2002:417).

Aussi importante fût-elle, la réforme Amato n'était qu'un premier pas. En 1993, un rapport de l'Institut national de la protection sociale (INPS) a conclu que les réformes de 1992 étaient insuffisantes pour assurer la pérennité du système, en particulier s'agissant des régimes des travailleurs indépendants. De fait, les projections concernant ces régimes se dégradaient, par suite d'une décision prise en 1990 consistant à étendre à ces catégories le système à prestations définies lié aux gains. Les projections étaient bien meilleures pour les travailleurs salariés, dont les régimes avaient été au cœur des réformes Amato. Cependant, même pour les salariés du secteur privé, on était de plus en plus conscient que d'autres réformes s'imposeraient à plus ou moins brève échéance.

Changement d'attitude dans l'opinion publique

Au début des années 1990, le modèle de l'État providence en Italie était, aux yeux de beaucoup, à la fois intenable et injuste. Les enquêtes d'opinion ont fait apparaître un net changement d'attitude dans l'opinion publique à l'égard de l'État providence, entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 : les répondants ont été de plus en plus nombreux à déclarer que les prélèvements fiscaux étaient trop élevés et le soutien en faveur des prestations est allé déclinant²¹. Cela donne clairement à penser que l'opinion publique était mûre pour une réforme en 1994 et, de fait, la question de la réforme des pensions et de la protection sociale a été largement débattue, durant la campagne électorale, cette année-là²². Cependant, le gouvernement ne pouvait se prévaloir d'aucun réel mandat en matière de réforme des pensions. Premièrement, ni *Forza Italia*, ni ses partenaires de la coalition n'avaient présenté de plan clair en la matière – la campagne du centre-droit était centrée sur les réductions d'impôts, les créations d'emplois et la croissance et, en tout état de cause, ses projets restaient flous. En vérité, *Forza Italia* avait même promis un *relèvement* des pensions, sans pour autant expliquer comment la mesure serait financée. Deuxièmement, comme cela a été signalé plus haut, les partis de la coalition n'avaient pas de programme commun, ce dont les leaders de la Ligue du Nord se sont d'ailleurs prévalus par la suite pour justifier leur décision de s'opposer aux propositions de réforme des pensions tout en restant au gouvernement.

Processus politique : la conception

La préparation du projet de réforme des pensions

L'issue de la tentative de réforme des pensions, à l'automne 1994, doit beaucoup à la façon dont la réforme a été préparée. Dans un premier temps, le ministère du travail et de la protection sociale a pris en charge le portefeuille de la réforme des pensions et, en juillet, une commission *ad hoc* de 18 membres a été constituée sous les auspices du ministère. Présidée par Onorato Castellino, la commission a rendu son rapport en août, recommandant notamment l'introduction d'un coefficient actuariel qui établirait un lien entre l'âge au moment du départ à la retraite et le niveau de la pension et une révision des dispositions en matière de pension d'ancienneté, pour décourager les cessations d'activité très précoces. Il était notamment envisagé de moduler les prestations en fonction d'une formule prenant en compte le nombre d'années cotisées et l'âge au départ à la retraite²³. Cependant, ni les travaux de la commission ni ses conclusions n'ont fait l'objet d'une grande publicité et le rapport n'a pas été publié. Les travaux de la commission ont eu lieu en même temps que se déroulaient des discussions informelles sur la réforme des pensions impliquant les syndicats et Confindustria, qui se sont poursuivies tout l'été et jusqu'en septembre. Les discussions n'avançaient guère et certains, au sein du gouvernement, ont commencé à inquiéter les syndicats en parlant de mesures radicales,

unilatérales²⁴. Sur le moment, nombreux étaient ceux qui pensaient que ces menaces étaient destinées à mettre la pression sur les syndicats mais, à la fin septembre, le gouvernement a dévoilé tout un ensemble de propositions pour la réforme des pensions dans le cadre de son projet de budget 1995, ainsi qu'un projet de loi l'habilitant à procéder à la réforme des pensions par décret²⁵.

Le train de réformes proposé par le gouvernement n'avait guère de similitude avec les recommandations de la Commission Castellino. Les propositions ont été élaborées par le Trésor, en consultation avec le cabinet du premier ministre, sans guère d'apports d'autres parties (y compris du ministère du travail et de la protection sociale), et elles visaient avant tout des objectifs budgétaires immédiats. Le fait que la réforme était essentiellement motivée par un souci d'assainissement budgétaire a, par la suite, suscité beaucoup de critiques : le plus souvent, les réformes des pensions n'ont d'effet bénéfique, sur le plan budgétaire, qu'à très long terme, car des changements dans les paramètres des régimes et des modifications des droits suffisamment drastiques pour induire une amélioration rapide sur le plan financier risquent fort de se traduire par une dégradation inacceptable de leur situation pour les personnes qui sont déjà à la retraite et pour les travailleurs âgés²⁶. Cependant, le Trésor a estimé ne pas pouvoir faire autrement que de faire des pensions un élément clé de son projet budgétaire. Les pensions à elles seules représentaient environ 30 % des dépenses des administrations publiques, et le déficit projeté de l'INPS représentait plus de la moitié du déficit projeté des administrations publiques pour 1995. Il était impossible de réduire notablement le déficit sans toucher aux pensions. En outre, des changements structurels permanents dans le système de pension induiraient des gains sur le plan budgétaire non seulement en 1995 mais au-delà, et pendant de nombreuses années, et l'on espérait que ces changements ajouteraient à la crédibilité de la stratégie budgétaire à moyen terme de l'Italie, ce que ne pourraient faire des réductions *ad hoc* des dépenses et des reports de dépenses ponctuels. L'objectif était donc de limiter la hausse des dépenses de pension à 3.5 % en 1995, de sorte que les réductions des dépenses de pension représentaient 20 % des économies budgétaires prévues pour cette année-là.

Dans cette perspective, l'équipe chargée d'élaborer le budget a proposé les mesures suivantes. Premièrement, la durée minimum de cotisation exigée pour ouvrir droit à une pension d'ancienneté passerait rapidement de 35 à 40 ans. Deuxièmement, le coefficient d'accumulation passerait de 2.0 % l'an à 1.75 % l'an pour les travailleurs ayant plus de 15 années de cotisations²⁷. Malgré cela, le coefficient d'accumulation serait donc resté supérieur à celui appliqué en Allemagne (1.5 %) et n'aurait pas été très en-deçà de celui appliqué en France (1.86 %). Mais la proposition a suscité une opposition particulièrement vive car elle ciblait les travailleurs âgés – qui étaient précisément les cohortes qui avaient été suffisamment puissantes pour s'affranchir, pour l'essentiel, des effets de la réforme de 1992. En outre, l'indexation des pensions sur les prix devait être remplacée par une indexation sur l'inflation *prévisible*²⁸ ; le relèvement de l'âge de la retraite décidé sous Amato devait être accéléré²⁹ ; et le droit à partir à la retraite en bénéficiant d'une pension d'ancienneté devait être suspendu en 1995, comme cela s'était fait en 1993³⁰. Les propositions du gouvernement laissaient sans réponse nombre des préoccupations soulevées par les syndicats durant les travaux de la Commission Castellino, à savoir notamment une meilleure couverture des femmes et autres personnes aux carrières « atypiques » et une distinction plus claire entre l'assurance sociale et l'assistance sociale³¹. D'Amato et Galasso (2002) estiment que, si elles avaient été pleinement mises en œuvre, les propositions auraient réduit la valeur du patrimoine

retraite de 9 % globalement et que les catégories professionnelles couvertes par le fonds de pension des salariés auraient subi une réduction de leur patrimoine retraite de 27.5 %³².

Les pressions budgétaires à court terme et la mise au point de la réforme

Après plus d'une décennie d'étude et de débat, il y avait largement accord, au moins parmi les experts, sur les principaux problèmes à traiter : allongement des carrières, renforcement du lien entre les cotisations et les droits à prestations et plus grande équité. La charge croissante des pensions non contributives soulignait aussi la nécessité de faire plus clairement la distinction entre ce qui devait relever des assurances sociales et ce qui devait relever de l'assistance sociale, ce que les syndicats réclamaient depuis longtemps. Les plus grandes difficultés n'étaient pas techniques mais politiques : il s'agissait essentiellement de savoir comment se répartiraient les pertes induites par la réforme des pensions. S'agissant de la réforme Amato, des changements avaient paru possibles en grande partie parce que, au milieu de la crise politique et économique de 1992, le choix semblait être non pas tant entre la réforme et la défense du *statu quo* qu'entre la réforme et la déliquescence financière³³.

S'il est vrai que la situation, à l'automne 1994, était moins extrême qu'à la fin 1992, les pressions des marchés financiers, durant l'été, ont grandement renforcé le sentiment d'urgence concernant la remise en ordre des finances publiques. En vérité, plusieurs économistes de premier plan, de toutes opinions politiques, ont signé une lettre pour appuyer les propositions du gouvernement, estimant que c'était la seule « intervention structurelle » dans le budget 1995³⁴. Cependant, la nécessité de prendre en compte les pressions budgétaires immédiates a conduit le gouvernement à concevoir son plan de réforme d'une façon qui le rendait beaucoup plus difficile à accepter, politiquement. Soucieux de réaliser des économies substantielles à court terme, le gouvernement a adopté un ensemble de mesures qui faisaient porter le coût des réformes plus largement sur les différentes cohortes d'âge. D'Amato et Galasso (2002) estiment que les 45 ans et plus auraient supporté environ 53.5 % du coût pour les salariés des réformes proposées en 1994, contre 25 % seulement dans le cas de la réforme Amato de 1992³⁵. Les réformes de 1994, toutefois, auraient largement épargné les commerçants, les artisans, les agriculteurs et autres travailleurs indépendants. La réforme Amato, également, épargnait largement ces catégories, mais la situation revêtait une signification politique différente en 1994 car ces catégories avaient été les fervents soutiens de *Forza Italia* aux élections de mars³⁶. Le gouvernement a très vite été accusé d'essayer de résoudre les problèmes financiers du système aux dépens de ses opposants.

Processus politique : l'adoption

Examen de la réforme

A la fin septembre, le premier ministre a présenté les propositions budgétaires du gouvernement aux syndicats. Ceux-ci ont réagi négativement à l'ensemble des propositions, dont ils ont estimé qu'elles frappaient tout particulièrement les actifs âgés – qui constituent le segment le plus fortement syndicalisé de la main-d'œuvre. La réunion avec les syndicats a été suivie par une réunion du conseil au cours de laquelle il a été décidé d'abandonner la proposition visant à allonger la durée minimale de cotisation requise ouvrant droit à une pension d'ancienneté. En lieu et place de cette mesure, le gouvernement a proposé de pénaliser les personnes demandant à bénéficier d'une pension d'ancienneté avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite pour les adhérents du fonds de pension des salariés du privé : en ce cas, les intéressés devaient subir une réduction de

3 % de leurs prestations pour chaque année d'anticipation par rapport à l'âge légal de la retraite. Cette concession a été jugée totalement non satisfaisante par les syndicats qui ont estimé qu'elle revenait à abolir les pensions d'ancienneté. En outre, le gouvernement était critiqué pour sa tentative de faire passer une réforme des pensions d'aussi vaste ampleur à l'occasion de l'adoption du budget qui, de par la loi, doit respecter un calendrier Parlementaire très strict qui limite les possibilités de débattre des propositions ou de les modifier. Le Président Oscar Luigi Scalfaro était au nombre de ceux qui étaient hostiles à cette méthode. Et il a déclaré qu'il refuserait d'entériner le budget jusqu'à ce que certains éléments du décret relatif à la réforme des pensions en soient dissociés. Scalfaro a estimé que la réforme méritait un débat Parlementaire à part entière et ne devait pas être soumise à la date limite du 31 décembre qui s'applique au budget³⁷. Le gouvernement s'est exécuté à contrecœur tout en maintenant le lien avec le budget 1995 pour la plupart des mesures visant la réforme des pensions.

Les confédérations syndicales ont vu dans les propositions budgétaires une violation flagrante des droits acquis des cohortes de travailleurs les plus âgés, qui constituent la base même des syndicats et qui avaient été en grande partie épargnés par la réforme Amato. Les syndicats se sont aussi élevés fortement contre la façon dont la réforme avait été présentée. En agissant unilatéralement, le gouvernement avait rompu la règle non écrite qui s'était mise en place depuis l'effondrement de la première république, qui voulait que toute réforme majeure soit négociée préalablement avec les partenaires sociaux³⁸. Pour les syndicats, le conflit s'apparentait à une défense de la concertation³⁹. Les confédérations ont alors commencé à organiser des manifestations dans tout le pays. Le 14 octobre, ils ont appelé à une grève générale au cours de laquelle, d'après les estimations, trois millions de personnes ont participé à des manifestations dans quelque 90 villes. Le 12 novembre, une deuxième grève générale a mis environ un million de personnes dans les rues de Rome. C'était l'une des plus grandes manifestations de la décennie. Confindustria et d'autres organisations patronales sont venues au soutien du gouvernement, mais leur soutien représentait peu de choses face à la mobilisation massive des syndicats.

Les manifestations ont mis au jour les fractures au sein de la coalition gouvernementale, ce qui n'a fait qu'encourager les syndicats dans leur résistance. La Ligue du Nord était particulièrement mal à l'aise avec les propositions concernant les pensions d'ancienneté car les travailleurs des industries du Nord de l'Italie – un soutien électoral clé pour la Ligue – étaient beaucoup plus susceptibles que la plupart des autres travailleurs de souhaiter prendre leur retraite tôt. Les experts de la Ligue du Nord estimaient que les trois quarts environ des départs en retraite au bénéfice d'une pension d'ancienneté intervenaient dans le Nord de l'Italie car, dans le Sud, les travailleurs étaient beaucoup moins susceptibles d'avoir un long historique de cotisations sans interruption. La Ligue s'était opposée à la proposition initiale visant à porter à 40 ans la durée minimale de cotisation exigée pour ouvrir droit à une pension d'ancienneté mais, à mesure que l'opposition à la réforme prenait de la vigueur, il est clairement apparu que la proposition de réduction des droits de 3 % était tout aussi impopulaire. A la mi-octobre, la Ligue du Nord a publiquement pris ses distances avec le projet de réforme des pensions et, en novembre, le ministre du Budget, qui appartenait à la Ligue du Nord, a publiquement déclaré que ce serait une erreur pour le gouvernement que de recourir au vote de confiance pour faire passer la réforme au Parlement. En outre, les prises de position publiques de la Ligue du Nord vis-à-vis de la coalition elle-même étaient de plus en plus ambiguës. Et la Ligue du Nord n'était pas la seule cause de préoccupation pour le gouvernement : certains membres de l'Alliance nationale ont commencé à présenter des

amendements pour leur propre compte, et les déclarations publiques du ministre du travail et de la protection sociale, qui représentait le CCD, tranchaient avec celles de son homologue du Trésor, donnant à penser à certains observateurs que Mastella souhaitait trouver un compromis⁴⁰.

Néanmoins, le gouvernement était déterminé à aller de l'avant. Le Trésor s'est fortement opposé aux propositions visant à dissocier la réforme des pensions de l'examen du budget, craignant que la réforme des pensions ne s'en trouve indéfiniment reportée. La chambre des députés s'est saisie du budget, y compris les propositions de réforme des pensions, à la mi-novembre, le gouvernement appelant à trois reprises en peu de temps à un vote de confiance pour faire passer les mesures les plus controversées, à savoir la proposition d'amnistie pour les personnes qui s'étaient rendues coupables d'évasion fiscale dans le secteur immobilier ; le relèvement accéléré de l'âge légal de la retraite ; et la réduction de 3 % des droits à une pension d'ancienneté. Le 17 novembre, toutefois, le gouvernement n'a pas appelé à un vote de confiance pour faire passer les autres éléments de ses propositions de réforme. Il n'y a pas eu d'explication à ce changement de tactique mais, sans la discipline du vote de confiance, la Ligue du Nord a fait défection, soutenant les amendements de l'opposition visant à rétablir le taux d'accumulation de 2 % l'an et la pleine indexation des pensions sur l'inflation réelle.

Pour les syndicats, ces victoires n'étaient pas suffisantes et ils menaçaient d'une nouvelle grève générale le 2 décembre. Auparavant, le gouvernement, qui essayait encore de négocier avec les syndicats, a subi un net revers au premier tour des élections municipales. *Forza Italia* ne représentait plus que 8.4 % des voix à l'échelon national, se situant derrière le Parti de la gauche démocratique, l'Alliance nationale et le Parti populaire italien, qui était le principal successeur des anciens Chrétiens Démocrates. Alors que la Ligue du Nord reculait encore, tombant à 4.5 % à l'échelon national, l'effondrement du vote en faveur de *Forza Italia* signifiait que ce parti ne pouvait plus espérer gagner des élections anticipées si le gouvernement tombait. Cette situation a pesé sur les calculs de tous les partis, qui se sont demandé s'il y avait lieu de pousser à un changement de gouvernement. Alors que la grève approchait, *Forza Italia* est devenu de plus en plus désireux de parvenir à un accord avec les syndicats et, le 1^{er} décembre, après 19 heures de négociations, le gouvernement a conclu un accord avec eux. La réforme des pensions était dissociée du budget 1995 ; en contrepartie, les syndicats acceptaient de participer à la négociation sur une réforme d'ensemble des pensions en 1995. Les économies qui devaient résulter de la réforme des pensions ont été maintenues dans le budget, l'idée étant que le gouvernement aurait le droit de relever les taux de cotisation par décret si une réforme n'était pas adoptée d'ici la fin juin, et le droit aux pensions d'ancienneté a été suspendu jusqu'à ce qu'une réforme soit adoptée. L'accélération du relèvement de l'âge de la retraite était également maintenue.

La négociation de la réforme, cependant, n'incomberait pas au gouvernement Berlusconi. Le conflit entre *Forza Italia* et la Ligue du Nord a continué de prendre de l'ampleur et, à la mi-décembre, trois motions de défiance ont été déposées à la chambre des députés – dont l'une par la Ligue du Nord. Quatre des cinq ministres Ligue du Nord présents au gouvernement ont démissionné, provoquant la démission du Premier ministre. A la fin janvier, Lamberto Dini, ministre du Trésor du cabinet sortant, a pris la tête d'un gouvernement de technocrates qui avait comme mandat de poursuivre un nombre limité d'objectifs précis, notamment la réforme des pensions inscrite dans l'accord du 1^{er} décembre. Le gouvernement Dini, soutenu principalement par le centre gauche et la Ligue du Nord, est vite parvenu à un accord avec les syndicats sur une refonte du système de pension. Renonçant à une réforme essentiellement paramétrique, le gouvernement Dini

a ouvert la voie à une transition programmée qui devait permettre de passer du système existant à prestations définies à un système à comptes notionnels, à cotisations définies.

La stratégie de communication du gouvernement

La stratégie de communication du gouvernement vis-à-vis des parties prenantes et du public était confuse. Faute de publier le rapport de la Commission Castellino, le gouvernement s'est privé d'un instrument qu'il aurait pu utiliser pour orienter l'opinion publique. Les avis d'une commission qui comprenait à la fois des experts indépendants et des représentants des partenaires sociaux auraient probablement eu un certain poids. Mais, ayant choisi d'ignorer les recommandations de la commission, le gouvernement pouvait difficilement s'appuyer sur ses analyses pour justifier la réforme. En outre, tout en anticipant la réaction des syndicats, le gouvernement ne s'est guère préoccupé de réfléchir à la façon dont la réforme devait être présentée au public. En fait, la grande campagne d'information qu'il a lancée dans les médias s'est retournée contre lui : des messages publicitaires ont été diffusés sur la télévision publique disant que, sans la réforme, « l'État ne serait plus en mesure de payer les pensions ». Ces messages ont suscité de vives critiques car beaucoup d'observateurs ont estimé que, bien que financés sur fonds publics, ils s'apparentaient plutôt à de la propagande. L'opposition en a appelé au régulateur et le Président a reproché au gouvernement de ne pas avoir su veiller à ce que la télévision publique présente une vision équilibrée des enjeux. L'incapacité de la coalition de préserver ne serait-ce qu'une apparence d'unité a rendu les choses plus confuses encore. Certains ministres étaient clairement moins désireux que d'autres de rechercher un compromis, et les leaders de la Ligue du Nord ont semblé de plus en plus enclins à utiliser la situation pour se ménager une sortie politiquement avantageuse du gouvernement. Ces manifestations ouvertes de dissensions internes non seulement ont nui à l'image publique du gouvernement mais ont aussi amoindri sa capacité de négocier avec les syndicats. Et la situation n'a fait qu'empirer à mesure que les attaques de la Ligue du Nord contre le premier ministre se multipliaient et que les démêlés de celui-ci avec la justice s'aggravaient.

L'une des choses qui manquaient, à l'évidence, dans la stratégie de communication du gouvernement c'était, assez étrangement, la référence à l'intégration européenne qui avait été – et demeurerait – un argument puissant en faveur des réformes, en Italie, tout au long des années 1990. Étant donné l'importance de l'UEM comme source de pressions en faveur de l'effort d'assainissement budgétaire, c'est paradoxal, mais ce n'est pas totalement surprenant. Certes, l'engagement du gouvernement en faveur de Maastricht demeurait, officiellement, mais son attitude concernant l'UEM était hésitante et, au total, il apparaissait quelque peu eurosceptique⁴¹. Le gouvernement n'était donc pas en mesure, ou pas désireux, de faire des critères de Maastricht un élément important pour justifier sa réforme.

Mise en œuvre : la réforme Dini

Les propositions de réforme ont été retirées et le gouvernement est tombé seulement trois semaines plus tard. Il peut donc paraître étrange de parler de mise en œuvre dans la présente étude. Cependant, le principal engagement de la réforme des pensions contenu dans l'accord du 1^{er} décembre 1994 entre le gouvernement et les syndicats *a, en effet, été mis en œuvre*. Il s'agissait de l'accord visant à adopter une réforme des pensions dans le courant de 1995. Les forces et les faiblesses de la réforme des pensions qui a été adoptée vers le milieu de l'année 1995 reflètent les enseignements que les acteurs de la réforme ont tirés des batailles de 1994.

L'élément déterminant de la réforme Dini était le passage progressif de l'ancien système rétributif, où les droits sont liés à la rémunération, à un système contributif (fonction des cotisations), pour les salariés du secteur public et du secteur privé et pour les travailleurs indépendants. Les prestations étaient aussi liées à des facteurs tels que l'âge au moment du départ à la retraite, qui était flexible (entre 57 et 65 ans), la situation économique, et les tendances démographiques. Par ailleurs, la réforme Dini opérait un relèvement des taux de cotisation ; instituait de nouvelles dispositions pour les travailleurs sous contrat « atypique » et pour les périodes consacrées à élever des enfants ; et instaurait un traitement fiscal plus généreux des pensions complémentaires de régime privé. On prévoyait que les systèmes privés par capitalisation viendraient de plus en plus compléter les pensions publiques contributives ; on pensait que, dans bien des cas, le système reposerait sur les indemnités futures de cessation d'emploi (*Trattamento di fine rapporto*) accumulées par les entreprises pour le compte de leurs salariés. Les pressions étant fortes pour dissocier les assurances sociales de l'assistance sociale, la *pensione sociale* et le complément pour faible pension ont été remplacés par une nouvelle prestation financée sur le budget, accordée sous condition de ressources. Enfin, un allongement graduel de la durée minimum de cotisation requise pour ouvrir droit à une pension d'ancienneté a été prévu : la durée minimum de cotisation requise devait passer de 35 à 40 ans d'ici 2008⁴².

La grande surprise de la réforme aura été le passage à un système à cotisations définies – qui est quelque chose que les experts avaient envisagé mais qui n'avait pas vraiment été inscrit dans le programme politique en 1994. De multiples raisons expliquent que les experts aient été séduits par l'idée d'un système à cotisations définies. Mais cela présentait surtout un avantage politique déterminant dans la perspective de l'harmonisation des régimes, étonnamment divers, qui existaient en Italie. L'harmonisation par le biais d'une réforme paramétrique faisait clairement apparaître les conséquences, douloureuses pour tous, qui en résulteraient sur le plan de la répartition des revenus. Le fait de passer à un principe totalement nouveau pour calculer les prestations – principe qui, en outre, était assez facile à expliquer et à défendre sur le plan de l'équité – semble être apparu comme une solution attrayante pour opérer le réaligement des différents régimes.

La facilité remarquable avec laquelle la réforme Dini a été adoptée reflète plusieurs facteurs. Premièrement, les syndicats étaient mieux disposés à l'égard du gouvernement Dini, simplement parce qu'il avait le soutien de la gauche au Parlement et non par Forza Italia ou par l'Alliance nationale⁴³. Deuxièmement, de nombreux leaders syndicaux avaient été ébranlés par les tentatives de réforme des pensions du gouvernement Berlusconi et avaient fini par être convaincus de la nécessité de travailler à une réforme que leurs adhérents puissent accepter plutôt que d'adopter une attitude simplement défensive. Troisièmement, le processus politique, en 1995, était marqué par un retour de la concertation : les syndicats n'étaient pas seulement consultés ; ils jouaient véritablement un rôle dans la conception de la réforme. Ils se sont aussi assurés de sa « ratification » par un référendum à l'échelon national auprès de leurs membres⁴⁴. Les organisations patronales, également, ont été associées aux négociations, encore que Confindustria a finalement refusé d'avaliser les propositions, estimant qu'elles n'allaient pas suffisamment loin ou suffisamment vite au regard des concessions que le gouvernement avait acceptées face aux syndicats. Quatrièmement, les droits acquis des travailleurs âgés étaient préservés : en contrepartie du soutien des syndicats, le gouvernement a accepté des périodes de transition exceptionnellement longues pour les

principaux éléments de la réforme. On peut penser que le gouvernement n'aurait pas pu faire adopter la réforme s'il n'avait pas accepté des délais de mise en œuvre aussi longs.

En tout état de cause, la réforme Dini était plus généreuse que les propositions Berlusconi : il a été estimé à l'époque que la réforme Dini réduirait le taux de remplacement, pour 35 années de cotisations, à 65 % à l'âge de 65 ans et 50 % à l'âge de 57 ans ; les chiffres correspondants, avec les propositions Berlusconi, auraient été de 56 % et 43 %⁴⁵. Enfin, les pressions financières, au début de 1995, ont contribué à ce que tous les partenaires sociaux soient enclins à adopter une attitude plus coopérative. Durant le premier trimestre de 1995, l'écart entre les taux des emprunts d'État, en Italie et en Allemagne, a plus que doublé ; la lire a plongé ; et les marchés se sont mis à douter fortement que l'Italie puisse participer à l'UEM⁴⁶. Les principaux acteurs du système ont compris que l'absence de réforme ne signifierait pas le maintien du *statu quo* mais de nouvelles pertes, inévitables, et d'une ampleur qui, jusque là, n'avait pas été anticipée⁴⁷.

La réforme Dini a quelque peu réduit les inégalités intersectorielles – lorsqu'elle sera pleinement mise en œuvre, les salariés du secteur public et du secteur privé et les travailleurs indépendants seront fondamentalement soumis aux mêmes règles en ce qui concerne les modalités de calcul des prestations, l'accès aux pensions d'ancienneté et l'âge de la retraite. En revanche, la réforme a beaucoup accentué les inégalités intergénérationnelles. Si, souvent, des périodes de transition sont indispensables en matière de réforme des pensions, les transitions inscrites dans la réforme de 1995 étaient exceptionnellement longues et ont entraîné de très grandes disparités dans la façon de traiter des cohortes adjacentes. Outre l'allongement très graduel de la période ouvrant droit à une pension d'ancienneté, la réforme a maintenu la logique des prestations définies pour les travailleurs qui avaient 18 années de cotisations en 1995 (autrement dit les cohortes qui avaient accumulé 15 années de cotisations en 1992). Pour les travailleurs qui n'avaient pas accumulé 18 années de cotisations en 1995, les pensions seraient calculées dans la logique ancienne des prestations définies jusqu'à cette date et dans la logique des cotisations définies pour les années ultérieures. Cela signifiait un important décalage dans les droits à prestations de deux cohortes adjacentes : par suite des réformes Amato et Dini, deux individus par ailleurs identiques présentant une différence de durée de cotisations d'un semestre en 1992 pouvaient prendre leur retraite avec une différence de 15 points de pourcentage entre leurs taux de remplacement respectifs⁴⁸. Seuls les travailleurs entrant dans le système à compter de 1995 seraient entièrement soumis à la nouvelle logique des cotisations définies. Comme cela a été signalé plus haut, la réforme n'impliquait pas de dégradation du patrimoine retraite pour les salariés âgés, encore qu'elle ait un impact pour les cohortes âgées parmi les professions libérales et les travailleurs indépendants. Par contre, Beltrametti (1995) estime que les pertes imposées aux salariés de moins de 40 ans excèdent largement leur patrimoine retraite avant la réforme.

La longue période de transition prévue par la réforme Dini a aussi suscité des interrogations. Certains éléments de la réforme ne seraient pas automatiques mais dépendaient de décisions politiques ultérieures. Ainsi, la réforme prévoyait que les coefficients appliqués pour lier les droits à pension à l'espérance de vie seraient ajustés tous les dix ans. Le premier ajustement devait intervenir en 2005, mais il n'était pas automatique et, finalement, il a été reporté. De même, le relèvement de l'âge minimum ouvrant l'accès à une pension d'ancienneté a été longuement négocié au début des années 2000 (on a parlé de la réforme Maroni-Tremonti), mais finalement la décision a été différée. Ainsi que Franco (2003) l'observe, la mise en œuvre de la réforme Dini implique un processus de négociation continu qui tend à générer des incertitudes. Or, les

avantages microéconomiques d'un système à cotisations définies dépendent largement de la clarté et de la stabilité du lien entre cotisations et droits à prestations ultérieurs. Si la relation entre cotisations et droits futurs n'est pas claire, ou si les citoyens anticipent de nouveaux changements, ils risquent d'être enclins à opter pour une cessation anticipée d'activité, cherchant à sortir du marché du travail avant que de nouvelles dégradations des droits n'interviennent⁴⁹.

Conclusion

On a pu dire que l'échec de la réforme de 1994 confortait l'idée selon laquelle, en Italie tout au moins, l'engagement en faveur d'un processus de concertation conduisant à un large consensus entre acteurs politiques et acteurs sociaux – surtout entre le gouvernement et les syndicats – est la condition préalable fondamentale de la réussite d'une réforme des pensions⁵⁰. C'est excessif et cela amène à avoir une vision de la réforme qui risque de reconnaître, de fait, aux syndicats et/ou aux divers groupes d'intérêts un pouvoir de veto. S'il est exact de dire que l'unilatéralisme n'est pas une bonne façon d'envisager des réformes en matière de pensions – des tentatives unilatérales de réforme des pensions se sont heurtées à l'hostilité ou ont été abandonnées dans plusieurs pays⁵¹ – ce n'est pas pour autant que la concertation, au sens d'une réelle négociation avec les partenaires sociaux, soit la seule voie de réussite. L'expérience de la France, outre d'autres épisodes de réforme en Italie⁵², orienterait vers une stratégie associant la recherche du consensus et l'acceptation de la confrontation.

Dans le cas de la tentative de réforme des pensions de 1994, le facteur déterminant semble avoir été, finalement, la fragilité de la coalition – si la Ligue du Nord n'avait pas choisi de quitter la coalition, les propositions de réforme auraient fort bien pu être adoptées – outre le caractère radical des propositions, motivé par la nécessité d'un assainissement budgétaire à court terme. Le gouvernement n'était tout simplement pas prêt à la confrontation que ses propositions ont suscitée. Un gouvernement plus populaire et plus uni aurait sans doute pu faire front face aux manifestations, ce que les leaders syndicaux eux-mêmes semblent avoir reconnu. En vérité, c'est en partie cette prise de conscience qui les a incités à coopérer avec Dini en 1995 : de nombreux dirigeants syndicaux ont retenu de l'expérience que s'ils n'agissaient pas sur la question des pensions, un prochain gouvernement pourrait essayer de traiter la question à nouveau sans eux – et avec davantage de réussite⁵³.

De plus, les propositions formulées en septembre étaient apparemment motivées par les pressions financières immédiates et le gouvernement n'a pas été suffisamment attentif à leurs conséquences sur le plan de la répartition des revenus ou à leurs conséquences politiques. Elles touchaient les cohortes âgées beaucoup plus durement que la réforme Amato ne l'avait fait, suscitant ainsi l'hostilité des syndicats et de la Ligue du Nord. Un traitement un peu plus rigoureux des travailleurs âgés aurait pu se justifier en termes d'équité, étant donné que les jeunes avaient déjà largement supporté le coût de la réforme Amato, mais l'apparente protection accordée à certaines catégories sociales du centre droit constituait, aux yeux de beaucoup, du favoritisme, et le gouvernement ne ménageait aucune contrepartie pour les syndicats. Il n'y avait guère eu de consultation préalable pour préparer les élites et l'opinion publique au plan de réforme, et le gouvernement ne pouvait pas se déclarer investi d'un mandat en la matière sur la base des élections de mars. La tentative du gouvernement de faire passer la réforme dans le cadre du processus budgétaire, avec des échéances strictes à respecter, n'a fait qu'aggraver l'opposition. Enfin, ayant présenté ses propositions sans beaucoup s'y être préparé, le gouvernement

n'avait pas de stratégie clairement définie pour les faire accepter par le public. L'absence quasi totale de référence à l'Europe dans le discours du gouvernement sur la réforme des pensions est particulièrement notable, étant donné la place qu'occupait l'Europe dans le débat politique, en Italie, à cette époque et l'importance du processus d'intégration européenne comme source de pression pour un effort d'assainissement budgétaire.

Comme cela a été noté plus haut, plusieurs facteurs ont facilité l'adoption relativement rapide de la réforme Dini, en 1995, mais l'élément clé semble avoir été l'acceptation par le gouvernement d'une période de transition très longue avant que la réforme soit pleinement mise en œuvre. Sans cette concession aux syndicats, la réforme se serait probablement heurtée à un blocage : la rapidité avec laquelle les propositions de 1994 auraient pris effet était l'une des raisons de l'opposition farouche des syndicats⁵⁴. Mais la très longue période de transition inscrite dans la réforme de 1995 a été critiquée par certains comme allant trop loin dans le sens opposé⁵⁵. Assurément, un certain gradualisme est inévitable en matière de réforme des pensions – les brusques revirements dans les politiques publiques en la matière peuvent être très coûteux pour les cotisants, qui font des choix de carrière et d'épargne qui s'inscrivent dans une perspective à long terme. Mais, des délais de mise en œuvre très longs n'ont pas seulement pour conséquence de retarder l'amélioration des équilibres financiers, ils peuvent aussi induire leurs propres risques, en particulier si des décisions sur des points importants mais controversés ont été reportées à la phase de mise en œuvre, comme cela a été le cas avec la réforme Dini. La réforme n'a pas été bloquée ou empêchée, mais les incertitudes persistantes sur la façon dont elle sera pleinement mise en œuvre et sur les délais correspondants ont engendré des coûts spécifiques.

Notes

1. À tel point que *Forza Italia* avait dû constituer deux coalitions électorales, l'une dans le Sud (*Polo del Buon Governo*), avec l'Alliance nationale ; et l'autre dans le Nord (*Polo della Libertà*), avec le Centre chrétien démocrate et la Ligue du Nord.
2. Voir OCDE (1995), en particulier le tableau 16. Finalement, le gouvernement Dini a fait bien mieux en 1995, avec des emprunts nets représentant 6.9 % du PIB et un excédent primaire de 2.9 %, le décalage s'expliquant par la sous-estimation du coût du service de la dette dans le budget initial.
3. Natali (2004).
4. Quoique cette « mini-crise » n'ait en aucune façon été aussi grave que la crise de 1992, la lire a touché un point bas par rapport au DM et la crise était suffisamment grave, à la mi-août, pour que le premier ministre interrompe ses vacances.
5. Voir, par exemple, le Pacte de juillet 1992 sur la suppression du mécanisme d'indexation sur le coût de la vie (ce que l'on appelait la *scala mobile*) et l'accord tripartite du 22 juillet 1993 sur la politique des revenus, la négociation collective et la réforme du marché du travail.
6. Pour plus de précisions, voir Ferrera and Gualmini (2000b) et Pérez (2000).

7. Des confédérations et syndicats indépendants plus petits représentent, en outre, de 10 à 20 % des syndiqués.
8. Voir Baccaro (2000, 2002).
9. Un référendum de 1995 a aboli l'article 19 de la Loi 300/1970 qui organisait la sélection des organismes représentatifs sur la base des syndicats les plus représentatifs.
10. Outre la principale confédération patronale, *Confindustria*, on citera *Confcommercio* (commerçants), *Confartigianto* (artisans) et *Confagricoltura*, ainsi que de nombreuses petites associations.
11. Galasso (2006) ; et Ferrera et Gualmini (2000). Voir aussi Marè et Pennisi (2004).
12. En 1990, la logique des prestations définies a été étendue aux travailleurs indépendants, ce qui a été l'un des changements les plus coûteux opérés dans le système. Voir Baccaro (2002:416).
13. Voir Ferrera et Jessoula (2007:424-30) ou Marè et Pennisi (2004:182-4) pour une bonne présentation des premières tentatives de réforme et comprendre pourquoi elles ont échoué. Voir aussi Cioccia *et al.* (2001:3-6) et Pizzetti (1998).
14. Natali (2004:1083).
15. Les conséquences de la réforme Amato étaient à ce point radicales que nombre des réductions ont été en partie annulées lorsque les décrets d'application ont été pris par le gouvernement Ciampi : les adhérents ont été autorisés à exclure leurs plus mauvaises années sur le plan des gains, dans la limite de 25 % du total, pour calculer leurs droits à prestations, et le taux de revalorisation des gains, précédemment fixé à 1 % l'an, a été porté à environ 1.5 %. Pizzutti (1998:47) estime que cela a permis de regagner environ 20 % de la valeur des pensions dans le système final. Decreto Legislativo 11 agosto 1993 N 373.
16. Pizzuti (1998:46).
17. Autrement dit, la valeur actuelle des promesses faites, en vertu de la législation alors en vigueur, aux retraités et aux travailleurs, nette dans le cas de ces derniers des cotisations qu'ils auront à payer ultérieurement.
18. Pour des estimations détaillées du coût de la réforme par groupes d'âge, voir d'Amato et Galasso (2002:197).
19. Lorsque les propositions ont été dévoilées, en juillet, les syndicats ont organisé des manifestations contre les mesures à effet immédiat, tout en se déclarant ouverts à des négociations sur des mesures à plus long terme ; après l'exclusion de la lire du mécanisme de change européen (MCE), ils ont accepté la nécessité de mesures drastiques à court terme.
20. Pizzuti (1998:47) ; pour une bonne présentation de la logique de la réforme Amato, voir Ferrera et Jessoula (2007:431-34). Pour une analyse du biais d'âge dans les comportements des représentants syndicaux (qui ne se limite pas à la seule question des pensions), voir Brugiavini *et al.* (2001).
21. Voir les résultats de sondages présentés dans Natali (2004:1086) ; et Ferrera (1997).
22. Ferrera et Jessoula (2007:434).
23. Une personne partant à la retraite à 58 ans avec 40 années de cotisations aurait des droits en gros équivalents à ceux d'une personne partant à la retraite à 65 ans avec 33 années de cotisations.
24. Natali (2001).

25. Il y avait un précédent récent. La loi 421 du 23 octobre 1992, adoptée après qu'il a été décidé de laisser flotter la lire, a donné pouvoir au gouvernement Amato de réviser le système de pension dans les limites des indications générales données par le Parlement et sans avoir à négocier avec les partenaires sociaux.
26. Voir Pizzuti (1998:62).
27. En outre, le pouvoir de modifier le coefficient à l'avenir devait être délégué au ministère du travail et de la protection sociale, en consultation avec le Trésor.
28. Les opposants ont été prompts à signaler que cela reviendrait simplement à transférer au Trésor le pouvoir d'opérer les ajustements en fonction du coût de la vie.
29. L'âge de la retraite devait passer à 62 ans pour les hommes et 57 ans pour les femmes à compter de juillet 1995, et devait ensuite augmenter d'un an tous les 18 mois et non pas un an tous les deux ans. Ainsi, on serait arrivé à l'âge envisagé par Amato (65 et 60 ans, respectivement) avec deux d'avance sur le calendrier prévu.
30. Le droit à partir à la retraite en bénéficiant d'une pension d'ancienneté a souvent été suspendu durant les réformes des pensions, la perspective d'une réforme constituant, pour ceux qui sont en mesure de bénéficier d'une pension d'ancienneté, une incitation à sortir vite du marché du travail, avant qu'une éventuelle réforme n'impacte leurs droits à pension.
31. Voir Artoni et Zanardi (1997) ; et Natali et Rhodes (2004).
32. Voir aussi Beltrametti (1995).
33. Ferrera et Jessoula (2007:437).
34. Cf. *La Repubblica*, 20 décembre 1994 ; parmi les signataires, on trouvait, en plus du Prix Nobel Franco Modigliani, Romano Prodi, futur premier ministre de centre-gauche, et Mario Baldassarri, qui entrerait plus tard au gouvernement en tant que ministre adjoint de la formation de droite Alliance nationale.
35. Les auteurs estiment que la réforme Dini de 1995 a eu un coût nul pour ces cohortes : elle n'a pas eu de réel impact sur le patrimoine retraite des salariés de 40 ans ou plus.
36. Natali (2003).
37. *Financial Times*, 4 octobre 1994.
38. En fait, Regini et Regalia (1997) pensent même que les syndicats et le gouvernement auraient probablement pu trouver un accord sur le fond si le gouvernement n'avait pas décidé d'abandonner la concertation.
39. Braun (1996: 212).
40. Ferrera et Jessoula (2007:434-35).
41. Le ministre des affaires étrangères, Antonio Martino, avait souhaité une renégociation du Traité de Maastricht. Voir Radaelli (2002:219).
42. Avec la réforme Dini, en 2008, les travailleurs pourraient prendre leur retraite à n'importe quel âge dès lors qu'ils auraient 40 années de cotisations, ou à 57 ans avec 35 années de cotisations (depuis, on est passé à 40 années). Les travailleurs du secteur public conservaient, pour le moment, le droit de partir à la retraite après 20 années, mais avec une pension réduite dans la proportion de 1-35 % en fonction du nombre d'années de cotisation manquantes par rapport à la norme des 35 ans.
43. Sur ce point, voir Ferrera et Gualmini (2004).

44. La réforme Dini était très largement approuvée par les retraités, qui n'étaient pratiquement pas touchés, et était aussi approuvée par une majorité d'actifs. Elle n'était rejetée que dans quelques secteurs et régions où la question des pensions d'ancienneté se posait avec une acuité particulière. Les règles régissant l'accès aux pensions d'ancienneté ne devaient être révisées que très graduellement, et c'était là, aux yeux de nombreux observateurs, l'un des aspects les plus faibles de la réforme Dini. Pourtant, la question a dominé le débat dans les syndicats et a suscité plus d'opposition que toute autre mesure. Voir Baccaro (2002:420-23).
45. Beltrametti (1995).
46. Voir Ferrera et Jessoula (2007:436-7) pour plus de précisions.
47. Ferrera et Jessoula (2007:449).
48. Billari et Galasso (2008). Cela pourrait ne pas être le seul point de décalage : Franco (2002) observe que la révision des coefficients de conversion à intervalles de dix ans pourrait aussi engendrer d'importantes disparités dans la façon dont seront traitées des générations adjacentes de pensionnés.
49. Franco (2003). C'est l'une des raisons pour lesquelles, souvent, le droit à partir à la retraite en bénéficiant d'une pension d'ancienneté a été suspendu lorsqu'ont été prises des initiatives en matière de réforme : lorsqu'une réforme des pensions est à l'ordre du jour, ceux qui peuvent partir à la retraite en bénéficiant d'une pension d'ancienneté ont tendance à le faire en plus grand nombre.
50. Ferrera et Jessoula (2007:435) ; voir aussi les conclusions de Natali et Rhodes (2004) ; et D'Amato et Galasso (2002).
51. On a l'exemple de la tentative de réforme des pensions, en France, en 1995, et des changements qui ont été adoptés en Allemagne par le dernier gouvernement Kohl sur lesquels les autorités sont revenues après que le centre gauche est arrivé au pouvoir, au lendemain des élections générales de 1998.
52. Comme la réforme Amato examinée plus haut ou la réforme Maroni de 2004.
53. Cf. Baccaro (2002:419) : le gouvernement ayant tenté d'imposer une réforme des pensions unilatéralement en 1994, les syndicats pouvaient aisément imaginer que s'il ne parvenait pas à réformer le système dans des conditions qui leur paraissent satisfaisantes, un futur gouvernement pourrait de nouveau essayer – et peut-être avec plus de succès – de les marginaliser.
54. Voir Boeri *et al.* (2007:203-04).
55. Voir, en particulier, Franco (2002) et les travaux qui y sont cités.

Bibliographie

- Artoni, R. et A. Zanardi (1997), « L'évolution du système de retraite italien », dans B. Palier (dir. publ.), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, vol. 1, MIRE, Paris, pp. 267-92.
- Baccaro, L. (2000), « Centralized Collective Bargaining and the Problem of 'Compliance': Lessons from the Italian Experience », *Industrial and Labor Relations Review* 53 : 4, juillet, pp. 579-601.
- Baccaro, L. (2002), « Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory », *Industrial and Labour Relations Review* 55:3, avril, pp. 413-431.
- Banca d'Italia (1995), « La riforma del sistema pensionistico », *Bolletino Economico* 25, octobre.
- Beltrametti, L. (1995), « Le pensioni tra solidarietà et sostenibilità », *Il Ponte* 2-3, Florence.
- Billari, F. et V. Galasso (2008), « What Explains Fertility? Evidence from Italian Pension Reforms », *CEPR Discussion Paper* n° 7014, octobre.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2007), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Braun, M. (1996), « The Confederated Trade Unions and the Dini Government: The Grand Return to Neo-Corporatism? », dans M. Caciagli et D. Kertzer (dir. publ.), *Italian Politics: The Stalled Transition*, Westview Press, Boulder.
- Brugiavini, A., B. Ebbinghaus, R. Freeman, P. Garibaldi, B. Holmund, M. Schludi et T. Verdier (2001), « What Do Unions Do to the Welfare State? », dans T. Boeri, A. Brugiavini et L. Calmfors (dir. publ.), *The Role of the Unions in the Twenty-first Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Castellino, O. (1975), *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologne.
- Cioccia, A., S. Turcio et P. Calza-Bini (2001), « The Italian Pension System and Pension Reform Pathways », Istituto di Recherche sulle Dinamiche della Sicurezza Sociale (IRiDiSS), 28 février.
- D'Amato, M. et V. Galasso (2002), « Assessing the Political Sustainability of Parametric Social Security Reforms: The Case of Italy », *Giornali degli Economisti e Annali di Economia* 61:2, décembre.
- Ferrera, M. (1997), « The Uncertain Future of the Italian Welfare State », *West European Politics* 20:1, pp. 231-49.

- Ferrera, M. et E. Gualmini (2000), « Italy: Rescue from Without? », dans F. Scharpf et V. Schmidt (dir. publ.), *Welfare and Work in the Open Economy Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. et E. Gualmini (2004), *Rescued by Europe?*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Ferrera, M. et M. Jessoula (2007), « Italy: A Narrow Gate for Path-Shift », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (dir. publ.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 396-453.
- Franco, D. (2002), « Italy: A Never-Ending Pension Reform », dans M. Feldstein et H. Siebert (dir. publ.), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Franco, D. (2003), « Pension Reform: What Lessons from Italy? », dans G. Tumpel-Gugerell et P. Mooslechner (dir. publ.) *Structural Challenges for Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Galasso, V. (2006), *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, The MIT Press, Cambridge MA.
- Marè, M. et G. Pennisi (2004), « Financial Constraints and Policy Options: The Pension Reform Process in Italy and Its Relevance to Transition European Economies », dans *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of OECD and Transition Countries*, OCDE, Paris.
- Natali, D. (2003), « The Role of Trade Unions in the Pension Reforms in France and Italy », *EUI Working Paper SPS* n° 2003/3.
- Natali, D. (2004), « Europeanization, Policy Arenas and Creative Opportunism: The Politics of Welfare State Reforms in Italy », *Journal of European Public Policy* 11 : 6, décembre, pp. 1077-1095.
- Natali, D. et M. Rhodes (2004), « Trade-offs and Veto Players: Reforming Pensions in France and Italy », *French Politics* 2:1, pp. 1-23.
- Pizzuti, F. (1998), « Pension Reform and Economic Policy Constraints in Italy », *Labour* 12:1, pp. 45-66.
- Radaelli, C. (2002), «The Italian State and the Euro: Institutions, Discourse and Policy Regimes», dans K. Featherstone et C. Radaelli (dir. publ.), *The European States and the Euro*, Oxford University Press, Oxford.
- Regini, M. et Regalia, I. (1996), « Employers, Unions, and the State: The Resurgence of Concertation in Italy? », dans M. Bull et M. Rhodes (dir. publ.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass, Londres.
- Toutain, S. (1997), « Vieillesse et réforme du système des retraites en Italie », *Population* 52:2, mars-avril, pp. 441-449.

Chapitre 5

Mexique : La réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux, 2001-07

Résumé et principales conclusions

Une réforme du régime de retraite des fonctionnaires fédéraux géré par l'*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE, Institut de sécurité sociale et de services sociaux des travailleurs de la fonction publique) a été adoptée en mars 2007. A l'instar du régime général de retraite réformé des travailleurs du secteur privé, ce nouveau régime s'appuie sur des cotisations définies. Dans ce cadre, les cotisations seront versées sur des comptes individuels, ce qui permettra le transfert des retraites entre le régime de l'ISSSTE et le régime général. La génération de la période transitoire a le choix entre conserver l'ancien régime à prestations définies, sous réserve de certaines modifications, et recevoir un titre de reconnaissance de leurs droits à pension acquis qui arrivera à échéance lorsqu'ils atteindront l'âge de la retraite. Ce dispositif permettra d'étaler sur une longue période les conséquences de cette transition pour les finances publiques. La monétisation ainsi réalisée des droits acquis devrait coûter au contribuable 8 % environ du PIB en valeur actualisée nette. Selon les estimations, la réforme a ramené la valeur actualisée nette du passif éventuel du régime de retraite de l'ISSSTE de 57 % à 35 % du PIB¹.

La réforme a finalement été adoptée avec le soutien des principaux syndicats du secteur public mexicain, qui s'y étaient dans un premier temps ardemment opposés. Divers facteurs ont favorisé ce dénouement, dont les suivants :

- *La formation d'un consensus sur la nécessité d'une réforme.* Dès le début des années 2000, il était flagrant que l'envolée des déficits du régime de l'ISSSTE n'était pas viable à long terme. Si les conditions et le calendrier de la réforme ont suscité un débat houleux, les autorités n'ont guère eu de difficultés à persuader les principaux intervenants de sa nécessité. Par ailleurs, du fait que le régime de retraite des travailleurs du secteur privé avait été réformé dix ans plus tôt, il était encore plus difficile aux fonctionnaires fédéraux de défendre le leur, très avantageux.
- *Reconnaissance des droits acquis.* Les personnes entrées dans la fonction publique avant la réforme peuvent soit continuer d'adhérer à l'ancien régime, sous réserve de quelques modifications, soit s'affilier au nouveau. Seuls les agents qui ont rejoint la fonction publique après le 1^{er} avril 2007 doivent automatiquement adhérer au nouveau. Les agents de la génération de la période transitoire recevront un titre de reconnaissance de leurs droits à pension acquis, exigible lorsqu'ils atteindront l'âge de la retraite. Compte tenu de sa position

d'endettement globalement faible, l'État était en mesure d'émettre les titres de reconnaissance nécessaires pour financer cette monétisation des droits acquis.

- *Exercice approfondi de concertation, d'explication et de promotion.* Le projet de réforme suscitait de vives inquiétudes parmi les syndicats de la fonction publique. Les hauts responsables du Ministère des finances ont donc consulté leurs dirigeants lors de l'élaboration des propositions initiales, les modifiant parfois en fonction des préoccupations syndicales. Par la suite, entre 2003 et 2005, le gouvernement a déployé une énergie considérable pour convaincre les dirigeants et les membres des syndicats du bien-fondé de la réforme. Pour finir, la quasi-totalité des syndicats du secteur public l'ont acceptée.
- *Volonté présidentielle.* À sa première soumission au vote du Congrès, la loi de réforme a été rejetée, en grande partie parce qu'elle précédait de très peu les élections présidentielles de 2006 et parce que les principaux intervenants doutaient de l'engagement du gouvernement sortant à son égard. Après les élections, toutefois, le nouveau président a rapidement manifesté son appui personnel à la réforme et, en prenant des mesures dès le début de son mandat, a augmenté les risques que pourrait entraîner une opposition à sa volonté.
- *Une injection de liquidités dans le régime de l'ISSSTE.* La réforme d'un régime de retraite entraîne généralement des coûts initiaux substantiels, ses avantages ne se manifestant en revanche que des décennies plus tard. Pour faire en sorte que la réforme apporte des avantages immédiats et visibles, des capitaux substantiels ont été injectés dans l'ISSSTE, mesure qui a pu être prise grâce à la situation financière relativement solide du Mexique. L'ISSSTE, qui souffrait d'un sous-financement chronique depuis plusieurs années, est responsable de la gestion des retraites, mais aussi des soins de santé et de quelques autres prestations et services sociaux destinés aux fonctionnaires fédéraux. Les fonds injectés lui ont ainsi permis de moderniser l'administration des retraites, mais aussi d'améliorer les services de santé et d'autres dispositifs parmi ceux qu'il gère.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La réforme du régime de retraite de l'ISSSTE fut entamée dans les années qui suivirent la transition du Mexique à un régime politique réellement multipartite après 70 ans de règne du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), transition qui instaura un climat difficile pour les réformes. Après les élections de 2000, le nouveau gouvernement Fox se trouva face à un Congrès déjà en bonne voie de devenir une législature indépendante et active, où le Parti d'action nationale (PAN) du Président ne disposait d'une majorité dans aucune des deux chambres. De plus, les vastes pouvoirs de la présidence durant les années de domination du PRI avaient certes tenu à la majorité permanente que le parti détenait au Congrès, mais aussi à sa présence dans pratiquement toutes les grandes institutions publiques ou sociales. Les Présidents issus du PAN élus en 2000 et en 2006 n'héritèrent pas de ce pouvoir « méta-constitutionnel »². De fait, la position du successeur de M. Fox, Felipe Calderón, parut dans les premiers temps encore plus faible, en raison des résultats très serrés des élections en 2006 et du refus du principal candidat de l'opposition de reconnaître la légitimité des résultats.

La situation économique créa également des difficultés pour le gouvernement Fox, entré en fonctions au moment même où la reprise du Mexique au sortir de la « crise tequila » s'essouffait et où l'économie mondiale accusait un ralentissement. Le taux de croissance du PIB réel au cours des trois premières années (2001-03) fut en moyenne à peine supérieur à 0,6 % par an, contre 4,5 % entre 1996 et 2000. Si ce ralentissement n'eut pas de répercussions directes sur la politique de réforme du régime de retraite, l'atonie de la croissance eut rapidement raison du soutien public au gouvernement : le PAN perdit environ un quart des sièges qu'il détenait au Congrès lors des élections à mi-mandat de 2003, laissant le Président affaibli pour le reste de son mandat de six ans³.

La défaite électorale fragilisa cependant la discipline interne du PRI et ébranla son pouvoir sur les principaux syndicats et les autres institutions, ce qui ouvrit la voie à l'établissement de coalitions regroupant des membres du PRI et de certains syndicats qui lui étaient traditionnellement affiliés. Par ailleurs, bien qu'affaibli par le ralentissement des années 2001-03, le gouvernement PAN n'en récolta pas moins certains fruits de la reprise de la fin des années 90 : il hérita d'un budget fédéral relativement solide et, notamment, d'un rapport de la dette publique au PIB faible et en recul. Lorsque le gouvernement Fox avait été élu, ce rapport, selon la définition classique, s'établissait à 26 % environ et diminuait rapidement⁴. Au moment de la réforme, il était de quelque 20 %, laissant au gouvernement une marge considérable pour émettre la dette nécessaire au financement des « titres de reconnaissance » attribués aux fonctionnaires fédéraux qui adhéraient au régime de retraite réformé⁵.

Acteurs et intérêts en présence

Au sein du gouvernement Fox, le fer de lance de la réforme de l'ISSSTE fut le ministère des Finances et du Crédit public (SHCP), qui voyait dans les retraites des fonctionnaires fédéraux le plus grand défi pour le Mexique en termes de dépenses publiques, et qui estimait par ailleurs qu'une réforme pouvait favoriser l'assouplissement du marché du travail. La direction de l'ISSSTE elle-même se mobilisa, convainquant les syndicats du secteur public d'accepter la réforme et, ultérieurement, de la mettre en œuvre. Dans un premier temps, craignant une réaction défavorable des syndicats, qui jouaient un grand rôle dans la gouvernance de l'ISSSTE, elle aborda cette question avec prudence. Il lui était néanmoins difficile de s'opposer à la réforme étant donné l'état calamiteux des finances de l'ISSSTE qui, en tant qu'institution, avait tout à gagner de l'injection de crédits budgétaires qui devait accompagner le programme de réforme. La désignation, à la fin de 2006, d'un nouveau directeur-général, doté du mandat précis de conduire la réforme, concourut également à assurer le soutien de l'ISSSTE. Ce changement à la tête de l'institution résultait lui-même directement de la mobilisation de la présidence : M. Calderón intervint bien plus directement et activement en faveur de la réforme de l'ISSSTE que ne l'avait fait M. Fox.

La phase législative de la réforme fut compliquée par le fait qu'aucun parti ne disposait d'une majorité à aucune des chambres du Congrès après 2000. Le Président pouvait compter sur son parti, le PAN, pour soutenir le projet, et il était certain que le Parti démocratique révolutionnaire (PRD), de gauche, s'y opposerait. Le gouvernement pouvait rallier l'appui d'autres petits partis représentés au Congrès, mais c'est le PRI, lequel, pendant les dernières années du gouvernement Fox, était de loin le parti dominant aux deux Chambres, qui joua le rôle déterminant pendant tout le processus⁶. Le PRI n'était en rien totalement opposé à la réforme (il avait, après tout, réformé le régime de retraite bien plus important des salariés du secteur privé en 1997), mais il était idéologiquement scindé en factions plus ou moins favorables à celle-ci, et divisé quant

aux conséquences politiques d'une coopération avec le PAN. Certains de ses dirigeants relativement réformistes hésitaient même à appuyer le gouvernement et à offrir ainsi une victoire au Président, tandis que d'autres considéraient qu'une obstruction acharnée porterait tort, à terme, au PRI. Ils jugeaient bon de laisser le PAN assumer la responsabilité principale d'une réforme difficile, mais nécessaire, évitant ainsi au PRI d'avoir à traiter le problème une fois revenu au pouvoir.

Le secteur public mexicain étant fortement syndicalisé, les consultations avec les mouvements syndicaux furent une caractéristique essentielle du processus de réforme. Tout au long de cet exercice, les syndicats eurent pour préoccupation première de protéger les droits acquis des cohortes plus âgées. L'équipe responsable de la réforme au sein du SHCP devait traiter avec plus de 100 syndicats, mais deux dominaient : le syndicat des enseignants, le SNTE⁷ (qui, avec ses 1,3-1,4 million d'adhérents, est le plus grand syndicat d'Amérique latine), et la fédération des syndicats du secteur public, la FSTSE⁸. Tous deux étaient traditionnellement très proches du PRI, et leurs dirigeants siégeaient au Congrès dans les rangs de celui-ci. Néanmoins, les tensions entre le SNTE et les dirigeants du PRI s'exacerbèrent : la dirigeante du SNTE, Elba Esther Gordillo, l'un des chefs de file du PRI au Congrès au début des années 2000, quitta le PRI en 2005 pour créer son propre parti.

Un groupe d'intervenants aurait dû influencer le processus de réforme, mais ne le fit pas : les gestionnaires des caisses de retraite privées ne jouèrent jamais un rôle influent à l'appui de la réforme, alors qu'ils auraient pu constituer un groupe de pression important en sa faveur. Il est vrai que ces sociétés gestionnaires, ou AFORE, existaient depuis peu, puisqu'elles avaient été créées à l'issue de la réforme du régime de retraite général de 1997 et ne s'étaient pas encore forgé une véritable identité sectorielle. Les sociétés gestionnaires les plus importantes appartenaient majoritairement à des groupes financiers mondiaux, dont les principaux intérêts au Mexique relevaient d'autres domaines et pour lesquels la réforme de l'ISSSTE n'était pas une préoccupation majeure, les plus petites étant pour leur part peu influentes. Par ailleurs, les résultats des AFORE faisaient déjà l'objet de critiques de plus en plus vives au Mexique au début des années 2000⁹, de sorte qu'il aurait été risqué pour elles d'envenimer la controverse en appuyant publiquement une réforme aussi sensible. Dans tous les cas, les AFORE tiraient profit de la réforme, qu'elles la soutiennent ou pas, et compte tenu de la situation financière de l'ISSSTE, il était peu probable que cette réforme soit reportée indéfiniment. Les AFORE n'avaient donc guère de raisons de se mobiliser.

Historique

Bien qu'établi en 1959, le régime de retraite des fonctionnaires fédéraux en vigueur au début des années 2000 (encadré 5.1) était pour l'essentiel le produit du boum pétrolier des années 70. Afin de conserver le soutien d'une armée grandissante de fonctionnaires fédéraux, le PRI au pouvoir commença à leur accorder des prestations très généreuses, assises sur l'engagement pris par l'État de couvrir tout déficit éventuel du régime ; les cotisations demeurèrent en effet très faibles. Au début, ce régime de retraite par répartition ne paraissait pas trop généreux pour être viable : jusqu'en 1980, 20 fonctionnaires en activité finançaient un retraité dans le cadre de l'ISSSTE. Or, ce ratio était passé à 5 pour 1 en 2003, et était censé tomber à 2 pour 1 en 2020, de sorte de l'engagement du gouvernement fédéral de couvrir les déficits du régime devenait rapidement très coûteux. La dégradation du ratio de dépendance du régime tenait au vieillissement des fonctionnaires fédéraux, mais aussi au recours croissant à la préretraite pour réduire les effectifs de la fonction publique après 2000.

Encadré 5.1. L'Institut de la sécurité sociale et des services sociaux des travailleurs de la fonction publique (ISSSTE)

Avec 2.5 millions d'affiliés actifs et retraités et 10 millions d'ayant-droits, l'ISSSTE fédéral est la deuxième institution de sécurité sociale mexicaine après l'IMSS, qui regroupe 14 millions de salariés et quelque 45 millions d'ayant-droits. Il existe d'autres régimes, au nombre inférieur d'adhérents, pour Pemex et d'autres entreprises parapubliques (274 000 salariés), la fonction publique des États fédérés mexicains (900 000 fonctionnaires couverts par des régimes ISSSTE au niveau des États), les universités, les communes, la Banque de développement et, enfin, les 375 000 agents de l'IMSS, qui sont couverts par leur propre régime. Outre les retraites, l'ISSSTE fournit des services médicaux et d'assurance, des prêts individuels et d'autres prestations culturelles et sociales aux fonctionnaires et retraités fédéraux. Il est assujéti à la supervision commune du gouvernement fédéral et des syndicats du secteur public, les syndicats et les principaux ministères fédéraux étant représentés à son conseil d'administration.

Avant la réforme, les retraites de l'ISSSTE étaient exceptionnellement généreuses. Un agent comptant moins de 15 années de service n'avait pas de droits à pension, mais un fonctionnaire fédéral ayant cotisé 15 ans à l'ISSSTE avait droit à 50 % de son salaire à partir de l'âge de 55 ans. Après 30 ans de service, il pouvait prendre sa retraite avec une pension égale à son dernier salaire, quel que soit son âge. Du fait que les promotions s'accompagnaient parfois d'annuités supplémentaires, qui étaient créditées mais pas travaillées, la plupart des fonctionnaires fédéraux partaient à la retraite après 28 ans d'activité. Deux autres facteurs ont régulièrement augmenté les coûts du régime. D'abord, la hausse de l'espérance de vie, qui a dépassé 77 ans en 2006 alors que l'âge de retraite moyen du régime de l'ISSSTE diminuait, passant de 62 ans environ au milieu des années 70 à 56 ans au début des années 2000. Ensuite, une loi de 2001 qui stipulait que les pensions de l'ISSSTE devaient augmenter chaque année d'un taux égal à celui de l'inflation des prix à la consommation ou de l'augmentation de rémunération accordée aux syndicats du secteur public concernés, le plus élevé étant retenu. Les pensions de l'ISSSTE n'étaient pas transférables : un employé quittant le service fédéral avant de cumuler les annuités nécessaires n'avait pas de droits à pension.

Malgré la générosité du régime, les cotisations de retraite étaient extrêmement faibles : l'État et le fonctionnaire payaient chacun 3,5 % du salaire de base ; par ailleurs, à compter de 1992, l'État versa 2 % supplémentaires sur un compte individuel dans le cadre d'un régime d'épargne-retraite, portant à 9 % le pourcentage épargné du salaire de base, auquel l'État contribuait pour un peu plus de 60 %. En 2003, le SHCP estimait que les cotisations capitalisées pour un fonctionnaire fédéral cumulant 30 années de service, cotisations de l'employeur et de l'agent comprises, ne représenteraient en moyenne pas plus de 22 % du coût final de sa retraite. Pour combler cet écart par la seule hausse des cotisations, il aurait fallu relever le taux de cotisation à 44,5 % du salaire de base ; avec un taux de cotisation inchangé, il était possible de supprimer le déficit en augmentant de 20 ans l'âge effectif moyen de la retraite (soit 75 ans). En reportant l'âge de la retraite à 65 ans, le régime aurait été viable moyennant un taux de cotisation de 26,8 %.

Avant la réforme, les comptes d'épargne-retraite de l'ISSSTE n'étaient pas distincts de ceux de la branche santé et des autres activités : les cotisations salariales et patronales, de même que les subventions budgétaires, étaient rassemblées en un budget unique, sans allocation rigoureuse des crédits à des fonctions particulières. Pendant de nombreuses années, ce dispositif a présenté un grand intérêt pour les responsables de la gouvernance de l'ISSSTE, qui disposaient d'un bien plus grande latitude dans la gestion des sommes très importantes qui transitaient par le système que ce n'aurait été le cas si celui-ci avait reposé sur des comptes individuels ou sur une affectation plus claire des fonds. Néanmoins, face au creusement du déficit du régime de retraite, conjugué à l'absence de dispositifs de financement séparés, le versement des retraites prit le pas sur tout le reste. Le régime de santé de l'ISSSTE souffrait d'un sous-investissement chronique, même s'il était mieux financé que la plupart des autres activités autres que la retraite, dont beaucoup étaient tout simplement privées de liquidités afin de couvrir les pensions et les soins de santé.

* Selon le SHCP, l'employé type du secteur public qui prenait sa retraite au début des années 2000 avait une espérance de vie à la retraite de 22 ans.

Le régime accusa un léger déficit de trésorerie en 1993, dont l'existence ne fut pas tout de suite publiquement reconnue. En 2002, ce déficit avait atteint 15 milliards MXN (0,24 % du PIB), et en 2006 il s'élevait à plus de 37 milliards (0,4 % du PIB). L'État versait alors à l'ISSSTE six pesos environ pour chaque peso de cotisation des fonctionnaires fédéraux. Près de 80 % de l'apport de l'État consistait en subventions budgétaires visant à couvrir le déficit du régime de retraite de l'ISSSTE ; le reste représentait la part de l'État sur les cotisations des fonctionnaires fédéraux. L'ISSSTE constituait de loin la première source d'engagements non provisionnés futurs pour l'État mexicain : la dette actuarielle de son régime de retraite était estimée à la fin de 2002 à quelque 45 % du PIB et augmentait d'environ 2 points de pourcentage par an. Globalement, les déficits actuariels des autres régimes de retraite non réformés du secteur public étaient estimés représenter encore 45 % du PIB¹⁰.

En 1997, le gouvernement PRI d'Ernesto Zedillo mena à bonne fin la réforme du régime de retraite de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) pour les salariés du secteur privé, le transformant d'un régime à prestations définies en un régime à cotisations définies accompagné de comptes individuels, d'une gestion privée et d'une baisse sensible des déficits actuariels¹¹. Dans ce cadre, les nouveaux salariés étaient automatiquement inscrits au régime réformé, mais ceux qui adhéraient déjà au régime antérieur étaient libres de choisir entre celui-ci et le nouveau ; ils avaient par ailleurs la possibilité d'effectuer ce choix en *fin* de carrière, ce qui signifiait une période de transition d'une trentaine d'années, que le Mexique pouvait se permettre essentiellement parce qu'il était encore dans les toutes premières phases d'une évolution démographique. Le gouvernement Zedillo espérait à l'origine réformer aussi le régime de l'ISSSTE, et il prit quelques timides mesures pour tâter le terrain, mais rapidement le prix parut trop élevé en termes politiques¹². Les syndicats du secteur public étaient tout à fait contre, et le gouvernement était peu enclin à s'attirer leur animosité avant ce qui semblait devoir être une élection présidentielle très disputée en 2000. Quoi qu'il en soit, les problèmes financiers de l'ISSSTE, malgré une aggravation rapide, ne semblaient alors pas aigus au point d'exiger des mesures immédiates. La générosité de son régime ne paraissait toutefois que plus insolite après la réforme de l'IMSS, dont l'exécution offrait un modèle pour des réformes ultérieures et conduisit à la création de plusieurs institutions, dont des caisses de retraite privées et une nouvelle instance de réglementation des retraites, qui pouvaient jouer un rôle dans toute réforme du régime de retraite du secteur public.

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

En octobre 2001, le SHCP présenta une étude actuarielle de l'ISSSTE à la Chambre des députés, suscitant ainsi un débat informel et donnant le coup d'envoi au processus d'information du Congrès et du public. Les travaux d'élaboration du projet de loi de réforme débutèrent véritablement la même année et, à la fin de l'année suivante, le premier projet de réforme était prêt. Entre 2003 et 2005, il fut discuté avec les dirigeants syndicalistes, les membres dominants du Congrès et d'autres intervenants¹³, négociations que la participation directe des syndicats à l'administration de l'ISSSTE facilita quelque peu : si leurs dirigeants demeuraient inébranlables dans leur défense des droits acquis, ils étaient directement témoins de l'état catastrophique des finances de l'ISSSTE et donc ouverts à la réforme. Qui plus est, le dirigeant de l'ISSSTE était un ancien responsable du PRI qui entretenait des relations étroites avec le SNTE. Quoi qu'aient pu penser les

militants, les dirigeants syndicalistes étaient de plus en plus conscients que le *statu quo* ne pouvait durer.

Dès le début, les fonctionnaires du SHCP chargés de préparer la réforme prirent pour modèle celle de l'IMSS. L'objectif général était de transférer les fonctionnaires fédéraux à un régime essentiellement identique à celui des employés du secteur privé, même si certaines caractéristiques institutionnelles du régime du secteur public demeuraient. Cette approche découlait en partie de la certitude sur laquelle s'était fondée la réforme de 1997, à savoir qu'un régime à cotisations définies reposant sur des comptes individuels offrait le moyen le plus sûr de garantir à la fois l'adéquation des pensions futures et la viabilité financière de l'ensemble du système. Il y introduirait en outre une transparence et une prévisibilité qui lui faisaient cruellement défaut, puisque les droits à pension alloués aux individus de plein droit ne pouvaient aisément faire l'objet de manipulations ou d'ajustements politiques *a posteriori*. Aussi généreux l'ancien régime de l'ISSSTE fût-il, il reposait entièrement sur un pouvoir politique discrétionnaire : les droits individuels à pension n'étaient pas juridiquement opposables. En cas de restrictions financières ultérieures, rien n'aurait empêché le gouvernement de réduire les pensions des fonctionnaires fédéraux de manière à contenir les subventions budgétaires à l'ISSSTE. La réforme visait également à récompenser les carrières plus longues dans un secteur caractérisé par les départs anticipés en retraite, tandis que l'harmonisation des régimes de l'ISSSTE et de l'IMSS avait pour objectif de permettre le transfert des pensions entre les secteurs public et privé, et d'accroître ainsi la flexibilité du marché du travail. Enfin, le SHCP souhaitait éliminer, ou tout au moins réduire, les subventions croisées qui ont un effet régressif au plan social. Le fait que des contribuables ordinaires aux revenus relativement modestes finançaient les retraites des agents comparativement bien payés du secteur public mexicain était jugé manifestement inéquitable.

Les fonctionnaires du SHCP responsables de la réforme décidèrent par ailleurs de se conformer à deux principes fondamentaux : tenir les retraites en cours complètement à l'écart de la réforme et respecter les droits acquis (implicites et explicites) des agents en service. Le SHCP souhaitait toutefois limiter le flou potentiel de ce dernier engagement ; alors que la réforme de l'IMSS autorisait le choix entre les deux régimes au moment du départ en retraite, instaurant ainsi une période de transition de 30 ans, le SHCP voulait transférer immédiatement les fonctionnaires fédéraux au nouveau régime. C'est dans cet esprit que les réformateurs empruntèrent à la réforme de 1981 du régime de retraite chilien un élément qui n'avait pas été utilisé en 1997 : l'émission de « titres de reconnaissance » aux agents adhérant au nouveau régime. Fondamentalement, chaque fonctionnaire fédéral devait recevoir un titre de reconnaissance, d'un montant égal à la valeur actualisée nette des droits à pension acquis en vertu de l'ancien système, qui arriverait à échéance au moment où il prendrait sa retraite¹⁴. De fait, les titres honorerait même les droits acquis qui n'étaient pas reconnus par la loi ; en vertu de l'ancien système, un fonctionnaire fédéral n'avait pas de droits à pension avant 15 années de service. S'il quittait la fonction publique avant ce délai, il n'avait pas droit à une retraite. Or, le SHCP proposa d'offrir des titres de reconnaissance à *tous* les fonctionnaires fédéraux – faute de quoi quelque 60 % des fonctionnaires en service n'auraient bénéficié d'aucun capital de départ dans le cadre du nouveau régime et auraient en outre été privés des avantages de la portabilité des pensions, tout au moins avant l'accomplissement de 15 années de service. Du fait qu'un fonctionnaire obtenait le droit à une retraite d'un montant égal à 50 % de son dernier salaire dès qu'il atteignait les 15 années de service, ce montant augmentant de manière linéaire pour atteindre 100 % au bout de 30 ans, le calcul des titres de reconnaissance a simplement supposé une

accumulation linéaire des droits à compter du premier jour d'emploi dans la fonction publique fédérale.

Si ces principes fondamentaux restèrent au centre des travaux d'élaboration de la réforme de l'ISSSTE du SHCP, il ressortit bientôt clairement des discussions avec les dirigeants du Congrès et des syndicats que d'autres concessions s'imposeraient. D'abord, même avec les titres de reconnaissance, toute mesure visant à obliger les fonctionnaires fédéraux en activité à adhérer au nouveau régime se heurterait à une forte résistance. Les réformateurs choisirent donc de leur donner le choix entre le nouveau et l'ancien régime, choix qui serait toutefois assujéti à un délai : ils ne pourraient l'exercer au moment de partir en retraite, comme la réforme de l'IMSS avait permis aux salariés du secteur privé de le faire. Par ailleurs, ceux qui choisiraient de conserver l'ancien régime à prestations définies verraient tout de même leurs cotisations augmenter progressivement, mais sensiblement, et l'âge de la retraite augmenter graduellement (encadré 5.2).

La question de savoir qui gèrerait les comptes d'épargne-retraite de l'ISSSTE était primordiale pour les syndicats, opposés à une gestion privée des cotisations de retraite des fonctionnaires fédéraux. Les syndicats participaient depuis longtemps à l'administration de l'ISSSTE et n'étaient guère enclins à sacrifier ce rôle sur l'autel de la réforme. En 2003, la FSTSE et ses alliés commencèrent à réclamer la création d'une AFORE publique qui serait la seule responsable de la gestion des cotisations des fonctionnaires fédéraux. L'instance de réglementation des retraites, la CONSAR¹⁵, mit publiquement en doute la possibilité de recourir à cette solution, et le SHCP s'y montra profondément hostile. Les syndicats continuèrent cependant de militer en faveur de la création d'une AFORE publique chargée de gérer le régime, et un compromis fut atteint avec la création de « PensionISSSTE », une AFORE publique dotée d'un conseil d'administration constitué paritairement de représentants de l'État et des syndicats. En cas d'égalité de votes, c'est l'État qui aurait la voix prépondérante. PensionISSSTE n'aurait cependant pas indéfiniment le monopole de la gestion des fonds des fonctionnaires fédéraux. Les fonctionnaires fédéraux qui accepteraient le titre de reconnaissance seraient tenus d'en rester clients pendant trois ans, après quoi ils disposeraient d'une entière liberté de choix. Les fonctionnaires embauchés après l'entrée en vigueur de la réforme pourraient opter pour l'AFORE de leur choix.

Processus politique : l'adoption

Contretemps sous la présidence Fox

Dès les premières phases il fut admis qu'il serait extrêmement difficile de faire adopter la réforme par un Congrès dominé par l'opposition, surtout dans un climat de morosité économique et de progrès réguliers du PRI dans les élections au niveau des États et les élections législatives à mi-mandat de 2003. Sans l'appui de quelques membres au moins du PRI, la réforme serait irréalisable. A l'automne 2003, néanmoins, une coalition favorable à la réforme sembla se former au Congrès, regroupant les membres du PAN et quelques membres du PRI, dont les dirigeants du SNTE et de la FSTSE. Or, avant que le projet de loi puisse être soumis à la Chambre, un bouleversement au sein du PRI conduisit au remplacement de Mme Gordillo, du SNTE, au poste de chef de file du PRI, et il fallut ajourner la réforme. Cette situation découlait en partie d'une simple lutte de pouvoir au sein du PRI, mais aussi de ses divergences stratégiques. Les dirigeants du PRI, de plus en plus certains de gagner les élections présidentielles en 2006, n'étaient donc

guère enclins à coopérer avec le gouvernement, surtout si cette coopération devait leur aliéner le soutien des agents du secteur public, électorat fondamental pour le parti.

Encadré 5.2. Le plan de réforme de l'ISSSTE

Aux termes du plan, les personnes rejoignant la fonction publique fédérale après l'entrée en vigueur de la réforme cotiseraient à hauteur de 6,125% de leur salaire de base à un compte individuel géré par l'AFORE de leur choix ; l'État y verserait en outre 6,625 %, soit un total de 12,75 % du salaire. A son départ en retraite, le fonctionnaire convertirait le solde cumulé en une rente indexée sur les prix. Afin de mobiliser un plus vaste soutien à la réforme, le plan offrait en outre aux fonctionnaires fédéraux un très généreux programme d'épargne volontaire : ils seraient autorisés à épargner jusqu'à 2 % de leur salaire, auquel l'État apporterait une contribution correspondant à 3,25 fois ce montant. Autrement dit, si un fonctionnaire plaçait 2 % de son salaire sur ce compte, l'apport de l'État en représenterait 6,5 %.

Les agents déjà au service de l'État fédéral au moment de la réforme auraient la possibilité d'adhérer au nouveau régime, moyennant un titre de reconnaissance du montant de leurs droits acquis en vertu de l'ancien système, ou de conserver le régime à prestations définies existant. S'ils optaient pour ce dernier, ils verraient néanmoins leur taux de cotisation de 3,5 % augmenter de 0,5 points par an jusqu'à 6,125 %. Qui plus est, à compter de 2010, un âge de retraite minimum entrerait en vigueur, même pour les fonctionnaires ayant cotisé pendant 30 ans. L'ancien système n'avait jamais fixé d'âge minimum de retraite en cas de durée maximale de cotisation. L'âge minimum, fixé au départ à 51 ans pour les hommes et à 49 ans pour les femmes, augmenterait d'un an tous les 24 mois jusqu'à respectivement 60 ans et 58 ans en 2028. Les réformateurs du SHCP avaient initialement envisagé de fixer uniformément l'âge minimum à 65 ans, mais les syndicats s'y opposèrent. L'âge auquel les fonctionnaires ayant cotisé moins de 30 ans pourraient partir à la retraite, qui était fixé à 55 ans avant la réforme, augmenterait également d'un an tous les 24 mois jusqu'à 60 ans.

Face à ce contretemps, le gouvernement redoubla d'efforts pour arracher l'adhésion des syndicats au programme de réforme, faute de quoi il risquait de ne jamais surmonter les obstacles législatifs. Toutefois, le SHCP continua d'exercer des actions directes auprès du Congrès pour préserver ses options politiques. Il en résulta des tensions avec certains dirigeants syndicaux. Par ailleurs, l'administration s'employa à hâter l'adoption d'une réforme beaucoup plus modeste du régime de retraite des salariés de l'IMSS, qui fut votée en août 2004, malgré les objections du syndicat concerné¹⁶. Prises ensemble, ces actions adressèrent un signal important aux autres syndicats du secteur public : certes, le SHCP avait grandement besoin de trouver un terrain d'entente avec les syndicats concernant l'ISSSTE, mais ses manœuvres de couloir au Congrès et sa réforme du régime des salariés de l'IMSS soulignaient sa volonté de ne pas céder à un veto de fait du mouvement syndical. Avec l'accord des dirigeants de la FSTSE, les hauts responsables du SHCP et de l'ISSSTE engagèrent un cycle de consultations avec plus de 20 grands syndicats du secteur public, représentant plus de 85 % des agents concernés. Les consultations se déroulèrent en plusieurs phases en 2004 et 2005. La réaction des syndicats fut variée, mais globalement favorable – quelque 94 % des adhérents participant aux consultations acceptèrent la réforme. A l'issue de ce processus, les dirigeants de la FSTSE annoncèrent eux-mêmes publiquement leur appui à cette réforme – un soutien déterminant compte tenu de l'influence de la FSTSE à l'intérieur du PRI.

L'exercice de consultation prépara le terrain pour un examen au Congrès dans des circonstances plus favorables. En décembre 2005, les responsables de la FSTSE et du SNTE présentèrent la réforme au Congrès, mais le SNTE retira son appui au projet de loi

à la dernière minute¹⁷. Les versions divergent quant aux raisons ayant provoqué la rupture de l'accord à ce stade tardif, mais il semblerait que la cause principale ait été la crainte des dirigeants du SNTE que les élections de 2006 ne soient déjà trop proches pour prendre le risque de faire adopter une réforme aussi complexe. Il fallait la convocation d'une session extraordinaire du Congrès en janvier, et il n'était pas certain que le Président serait disposé à prendre le risque de convoquer une session spéciale sur un sujet aussi sensible quelques mois à peine avant le scrutin. Étant donné l'incertitude quant à l'engagement du Président envers la réforme, et sachant qu'il ne pouvait briguer un second mandat, les dirigeants du SNTE et leurs alliés n'étaient guère enclins à prendre des risques pour favoriser l'adoption de la réforme ; ils pouvaient se permettre d'attendre¹⁸.

Adoption sous la présidence Calderón

A la fin de 2006, le nouveau gouvernement Calderón montra sa détermination à poursuivre la réforme de l'ISSSTE, se fixant pour objectif d'obtenir son adoption avant la fin du premier trimestre de 2007. A la surprise de nombreux observateurs, ce délai fut respecté. Trois facteurs semblent avoir favorisé ce dénouement rapide. D'abord, M. Calderón fit de cette réforme une priorité dès son élection. Il nomma un autre ancien responsable du PRI proche du SNTE au poste de directeur général de l'ISSSTE et lui confia le mandat exprès de poursuivre la réforme structurelle dans le sens indiqué dans le plan du SHCP. Dans le même temps, il réunit à nouveau les principaux syndicats du secteur public. A ce stade, le président et le ministre des Finances et du Crédit public, Agustín Carsens, tenaient les rênes des négociations avec les syndicats. Les deux hommes étaient beaucoup plus impliqués dans le processus de réforme que ne l'avaient été leurs prédécesseurs. L'influence de M. Calderón sur les syndicats et d'autres intervenants était grandement renforcée par le fait qu'il entamait un mandat de six ans. Tout comportement opportuniste ou reniement d'engagements antérieurs à ses dépens risquait de se traduire par un coût politique élevé au cours des années à venir. C'est seulement après être parvenu à un accord avec les dirigeants de la FSTSTE et du SNTE que le gouvernement présenta le compromis obtenu aux partis du Congrès.

Ensuite, en redoublant d'efforts pour accélérer la procédure législative, le nouveau gouvernement apporta une modification substantielle au plan de réforme : à la requête des syndicats, des sommes appréciables furent mises à disposition pour améliorer les autres services de l'ISSSTE : 8 milliards MXN pour les services de santé ; 2 milliards pour les crédits personnels et hypothécaires, et des sommes plus modestes pour d'autres activités. Selon l'avis des syndicats, auquel le gouvernement souscrivit, cette injection de fonds garantirait que la réforme apporterait des avantages immédiats et concrets. En outre, après la réforme, les comptes des différentes activités de l'ISSSTE devaient être séparés, de sorte que les cotisations seraient utilisées pour financer les activités qu'elles étaient censées financer, et la gamme complète des services de l'ISSSTE, y compris les crédits personnels et d'autres prestations, pourraient à nouveau être assurée. Si le problème des retraites seul était traité, les coûts de la réforme se manifesteraient assez rapidement, alors que ses avantages ne se concrétiseraient qu'à très long terme. Sous réserve que les fonds supplémentaires soient raisonnablement dépensés, cette proposition ne posait pas de problème au SHCP, le colossal sous-financement dont souffrait l'ensemble des activités de l'ISSSTE étant unanimement reconnu. Ainsi, tandis que les syndicats pourraient s'attribuer le mérite de cette « concession », le SHCP ne voyait pas du tout dans ces dépenses supplémentaires une concession : elles visaient à résoudre de vrais problèmes et ne compromettaient en rien les objectifs essentiels de la réforme.

Troisièmement, le projet de loi révisé fut présenté au Congrès sous forme de proposition des syndicats, et non du gouvernement, accompagné d'une demande de la FSTSE et du SNTE de l'adopter rapidement. Il fut ainsi beaucoup plus difficile aux députés du PRI, en particulier, de s'y opposer. Le PAN, le PRI, les Verts et la Nouvelle Alliance appuyèrent tous le projet de loi, la seule opposition majeure venant du PRD. Ainsi, malgré l'organisation de quelques manifestations contre la réforme à Mexico, le projet de loi fut voté sans encombre par la Chambre des députés. Au Sénat, son adoption fut retardée par le PRI qui réclamait des réformes visant à améliorer l'environnement concurrentiel des AFORE, qui faisaient depuis plusieurs années l'objet de vives critiques. Si la réglementation des AFORE était en soi un problème distinct de la réforme de l'ISSSTE, les préoccupations que suscitaient leurs résultats avaient été l'un des arguments utilisés par les opposants à la réforme. Sur ce point, il fut relativement facile au SHCP d'accéder aux demandes du PRI puisqu'il travaillait déjà à une réforme de cette nature. Il s'agissait essentiellement d'améliorer la transparence de la structure des commissions perçues par les AFORE¹⁹. Dans ce cas également, la « concession » accordée pour obtenir l'adoption de la réforme fut relativement facile, justement parce qu'elle cadrerait avec la réforme globale et ne la contrariait en rien.

La stratégie de communication du gouvernement

En présentant la réforme aux syndicats, les représentants de l'ISSSTE et du SHCP mirent l'accent sur cinq points. Ils insistèrent d'abord sur le fait que le *statu quo* était impossible. Ils rappelèrent ensuite que les prestations dont bénéficiaient les affiliés à l'ISSSTE dans le cadre du régime à prestations définies n'étaient pas garanties par la loi et pouvaient être modifiées à tout moment par des décisions politiques. Compte tenu de la hausse rapide des déficits de l'ISSSTE, ils soulignèrent que la baisse des prestations serait à terme inévitable en l'absence de réforme. Les comptes individuels, en revanche, établiraient des droits de propriété et protégeraient les particuliers de toute manipulation *a posteriori* de leurs prestations. Ce point revêtait une importance particulière pour la jeune génération, puisqu'il était peu probable que les modalités en vigueur resteraient viables, sur le plan financier ou politique, jusqu'à la fin de leur carrière. C'est dans ce contexte que les responsables évoquèrent le titre de reconnaissance, qui démontrait clairement la valeur des droits acquis en vertu de l'ancien système²⁰. En troisième lieu, ils insistèrent tout particulièrement sur le fait que nul ne serait obligé d'accepter le titre de reconnaissance ; aux termes de la réforme, les fonctionnaires resteraient libres de choisir leur régime et n'avaient donc aucune raison de se sentir menacés. Quatrièmement, ils mirent en avant les avantages potentiels de la portabilité, surtout pour les jeunes agents. Enfin, toutes les analyses du SHCP montraient que plus la réforme serait retardée, plus la diminution des prestations serait forte quand elle serait finalement adoptée, puisque chaque nouvelle cohorte de fonctionnaires adhérant au régime non réformé augmentait son passif futur.

Si le gouvernement s'employa surtout à gagner le soutien des syndicats du secteur public à la réforme, le SHCP fit également appel aux médias pour expliquer le problème de l'ISSSTE au grand public. La dette actuarielle nette, estimée à plus de 100 % du PIB pour les régimes de retraite du secteur public non réformés, retint énormément l'attention. L'apport de fonds supplémentaires à l'ISSSTE fournit un autre argument solide durant les dernières phases du débat : s'il était difficile pour le public de saisir l'enjeu des « déficits actuariels » astronomiques dans un futur lointain, quiconque avait affaire à l'ISSSTE savait que ses services étaient dans un état catastrophique, surtout dans le domaine de la santé : l'infrastructure hospitalière se dégradait, les patients devaient attendre et il y avait

pénurie de médicaments. Les responsables de l'ISSSTE soulignèrent donc avec force les bienfaits immédiats de la réforme pour les services de santé et les services autres que les pensions.

Processus politique : la mise en œuvre

Du fait que les fonctionnaires fédéraux recrutés après l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} avril 2007, choisissaient leur propre AFORE et adhéraient à un régime sensiblement identique à celui des salariés du secteur privé, le problème essentiel pour l'exécution de la réforme concernait les fonctionnaires en poste, qui avaient la possibilité de conserver l'ancien système ou d'accepter les titres de reconnaissance qui formeraient la base de l'épargne gérée par leur AFORE. Dans une certaine mesure, le choix auquel ils étaient confrontés avait trait aux risques auxquels ils souhaitaient être exposés. Ceux qui optaient pour l'ancien système seraient exposés à un plus grand risque politique puisqu'ils ne détiendraient pas de droits acquis juridiquement opposables ; leurs droits à pension pourraient être ajustés à tout moment avant leur départ à la retraite. Ceux qui optaient pour les titres de reconnaissance disposeraient de droits de propriété bien établis au plan juridique, mais seraient plus exposés aux risques financiers puisque leur retraite dépendrait dans une large mesure de la performance de leur AFORE. On pouvait donc prévoir que les fonctionnaires jeunes seraient plus enclins que leurs collègues âgés à accepter les titres de reconnaissance : leur investissement fructifierait pendant une période plus longue et ils avaient plus de chances de profiter de la transférabilité de leurs pensions.

Un délai courant jusqu'à la mi-2008 était accordé aux fonctionnaires fédéraux pour effectuer ce choix. Il s'avéra cependant irréaliste, car les dossiers de l'ISSSTE n'étaient pas suffisamment bien tenus pour que l'on puisse procéder à une évaluation précise des droits acquis. D'immenses efforts furent alors déployés pour reconstruire les données souvent erronées ou incomplètes de l'Institut, et le délai d'acceptation des titres de reconnaissance dut donc être reporté jusqu'au 14 novembre. Dans ces circonstances, l'injection de fonds supplémentaires dans l'ISSSTE se révéla opportune, car une part substantielle de cet argent fut consacrée à la mise à niveau de technologies de l'information obsolètes et au renforcement des systèmes de gestion. Les sommes allouées aux services de santé, aux prêts hypothécaires et à d'autres fins comportaient des dotations pour frais généraux que l'ISSSTE put consacrer à la formation du personnel et à la restructuration de la direction. L'Institut augmenta par ailleurs considérablement ses investissements dans l'infrastructure, l'équipement et le personnel des hôpitaux qu'il gérait.

En définitive, le taux d'adoption des titres de reconnaissance a été assez bas : à peine 14.7% des personnes éligibles ont opté pour ces titres²¹. Dans une large mesure, cela reflétait apparemment le fait que de nombreux travailleurs étaient a priori convaincus que, puisque le gouvernement n'avait manifestement pas engagé la réforme pour rendre les pensions ISSSTE plus généreuses, le nouveau régime serait nécessairement moins généreux que l'ancien système par répartition, même si celui-ci avait subi de profondes modifications. De plus, la stratégie de communication au stade de la mise en application - à la différence du stade de l'adoption - s'est révélée assez déficiente, de nombreux employés fédéraux recevant des informations inappropriées ou même incohérentes sur les choix qu'ils avaient à faire²². Des conseils déroutants et même contradictoires ont sans doute eu tendance à renforcer le biais en faveur du statu quo chez les individus peu enclins au risque. Enfin, il importe de noter que la très grande majorité des employés

fédéraux ont apparemment pris leurs décisions dans les quelques semaines précédant la date butoir. Si les retards dus au problème des dossiers personnels ont concouru à cette situation, il semble qu'une valeur d'option ait été attribuée à l'attente : compte tenu de la nature irréversible de la décision, les fonctionnaires hésitants quant à la meilleure ligne de conduite n'étaient guère enclins à faire leur choix avant l'expiration du délai. Cela signifie qu'un grand nombre de fonctionnaires prenaient leurs décisions dans le contexte de turbulences financières internationales de plus en plus fortes, facteur qui s'ajoutait aux risques perçus de l'option des titres de reconnaissance – et ce d'autant plus que la presse évoquait alors les pertes subies par les AFORE à cause de la chute des marchés. Pourtant, même si le taux d'acceptation des titres était plus faible qu'escompté, cela n'avait guère d'effet sur la situation dans son ensemble : seule une faible part de l'épargne générée par la réforme dépendait des choix faits par les individus, car les modifications apportées au système par répartition étaient également substantielles.

Les dispositions régissant PensionISSSTE demeurent source de difficultés. En principe, celle-ci devrait être assujettie aux mêmes obligations réglementaires que les autres AFORE, mais des problèmes et anomalies persistent. PensionISSSTE a été établie par voie législative, et non par les procédures habituellement employées pour mettre en place des AFORE, de sorte qu'on ne sait trop si la CONSAR pourrait mettre un terme à ses activités s'il le fallait ; les avis divergent même sur la question de savoir si elle est en mesure de lui imposer des amendes. La loi établit que PensionISSSTE ne peut recevoir de subvention publique, mais elle précise également qu'elle doit facturer des commissions d'un montant inférieur au montant moyen des commissions de toutes les AFORE, une obligation dont les opposants à la loi estiment qu'elle nécessitera à terme des subventions cachées. On craint également que les priorités et les intérêts stratégiques des syndicats et ministères siégeant au conseil d'administration de PensionISSSTE ne faussent les décisions en matière d'investissement et à d'autres égards. L'ampleur de ce problème éventuel sera en partie fonction de l'importance du volume des fonds gérés, qui dépend du degré d'adoption des titres de reconnaissance et des choix des nouveaux fonctionnaires fédéraux : les autorités prévoient que PensionISSSTE sera une AFORE de catégorie intermédiaire, mais elle pourrait être de grande dimension si le taux d'acceptation des titres de reconnaissance est plus élevé que prévu ou si les nouveaux fonctionnaires fédéraux montrent une préférence marquée pour elle. Plus elle sera grande, plus grands seront les risques que son statut particulier nuise à la concurrence dans l'ensemble du secteur.

Dès le début, l'intention du gouvernement était que la réforme de l'ISSSTE prépare le terrain à une réforme des autres régimes de retraite par répartition du secteur public, qui couvraient 1,5 millions de personnes environ, et qui sont encore sous-financés et trop généreux. Certains étaient de fait encore plus généreux que l'ancien système de l'ISSSTE. Le SHCP s'emploie activement à encourager leur réforme : à titre incitatif, il réserve une partie des recettes pétrolières au financement de ces réformes tout en faisant savoir que ceux qui y résisteront plus longtemps pourront s'attendre à un traitement moins généreux dans la mesure où les moyens supplémentaires que le gouvernement est prêt à mettre à leur disposition à ce titre sont limités²³. Les autorités de nombreux États ont commencé à discuter des différents modèles de réforme avec le SHCP en 2007 et 2008.

Conclusion

La trajectoire de réforme des régimes de retraite mexicains ressemble à celle de nombreux autres pays, où cette réforme s'est déroulée par étapes, en commençant par les segments les plus importants, mais les plus faciles à réformer, du système et en abordant progressivement les secteurs les plus susceptibles d'opposer une forte résistance. La réforme de l'IMSS a ouvert doublement la voie à celle de l'ISSSTE : elle a d'abord fourni un modèle de base que le SHCP a suivi au début des années 2000 ; elle a ensuite eu pour conséquence qu'il a été plus difficile de résister à d'autres réformes, dont la nécessité et, à vrai dire, l'inévitabilité étaient de plus en plus largement acceptées, tandis que les partisans du maintien des privilèges de ces régimes étaient de moins en moins nombreux. En tout cas, la situation financière de l'ISSSTE se dégradait rapidement, de sorte que même ceux qui avaient intérêt à maintenir le *statu quo* reconnaissaient qu'elle n'était pas viable à long terme. L'essentiel est cependant que ces problèmes financiers n'avaient pas encore atteint un point critique : en intervenant rapidement, le Mexique a pu procéder à la réforme à un coût inférieur qu'il n'aurait pu le faire s'il avait attendu qu'une crise se profile.

A l'instar de la réforme de l'IMSS, celle de l'ISSSTE a offert des conditions extrêmement avantageuses aux fonctionnaires en service, en honorant pleinement leurs droits acquis et en en faisant peser toutes les conséquences sur les cohortes de nouveaux arrivants. Ce traitement généreux a été possible en partie parce que le groupe concerné était assez restreint, mais aussi parce que les réformateurs se sont attaqués au problème relativement tôt. La réforme a sans doute été plus longue de ce fait – il n'y avait pas de menace d'une crise imminente pour imposer des mesures rapides, et les négociations ont duré des années –, mais cela signifie que des efforts beaucoup plus grands ont été déployés pour expliquer la réforme et la faire accepter par les personnes concernées, ce qui devrait réduire la probabilité d'un retour en arrière. En outre, ce processus a aidé le gouvernement à opérer un profond ajustement à la baisse des pensions fédérales sans susciter les nombreuses grèves et protestations du secteur public que des réformes bien plus modestes avaient provoquées ailleurs. Par ailleurs, même si les fonctionnaires plus anciens ont reçu un traitement plus favorable que leurs jeunes collègues, comme c'est généralement le cas dans les réformes importantes des régimes de retraite, le recours à une échelle mobile progressive pour calculer la valeur des titres de reconnaissance a permis d'éviter des clivages brutaux entre les différentes cohortes. Même les cohortes plus jeunes de fonctionnaires en exercice y ont gagné quelque chose : la portabilité des pensions et la confirmation des droits à pension acquis pour moins de 15 ans de service, que l'ancien système ne reconnaissait pas. L'État a également pu effectuer des versements supplémentaires généreux, sous la forme d'un complément de ressources pour l'ISSSTE, du plan d'épargne volontaire et de la part très importante des cotisations de retraite financées par l'État.

Surtout, la plupart des concessions accordées aux syndicats allaient dans le sens de la réforme, et pas à son encontre, et n'ont donc pas porté atteinte à sa cohérence²⁴. Qui plus est, les consultations approfondies avec les syndicats qui ont abouti à ces concessions ont permis de mobiliser leur soutien à la réforme et de la faire adopter par un Congrès divisé. Dans les dernières phases du débat, la participation directe du Président nouvellement élu aux négociations avec les grands syndicats a joué un rôle déterminant.

Notes

1. OCDE (2007).
2. Pastor et Wise (2005) ; Elizondo (2003).
3. Pastor et Wise (2005).
4. Selon une définition plus large de l'endettement public, tenant compte des passifs créés par le renflouement du secteur financier de la fin des années 90 et des programmes d'investissement à long terme (PIDIREGAS), le rapport de la dette publique au PIB était supérieur d'environ 15 points de pourcentage. Voir OCDE (2004).
5. On pourrait avancer que les titres de reconnaissance ne faisaient qu'explicitier des éléments de passif implicites, sans effet véritable sur l'endettement de l'État. Néanmoins, du fait qu'avant la réforme, les retraites n'étaient pas juridiquement garanties (rien n'empêchait les autorités de modifier les prestations à tout moment), les éléments de passif étaient d'un montant incertain, alors que les titres de reconnaissance étaient représentatifs d'un droit.
6. Le PAN, parti du Président, et ses alliés étaient représentés à la Chambre des députés après 2000, mais étaient loin de détenir la majorité, et le PRI conservait le plus grand nombre de voix au Sénat. Après les élections à mi-mandat de 2003, le PRI devint le parti de loin le plus important à la chambre basse, quelques voix seulement le séparant de la majorité absolue. La situation du PAN se rétablit quelque peu en 2006, de même que celle du PRD, mais des coalitions furent nécessaires pendant toute la législature.
7. Le *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* ou Syndicat national des travailleurs de l'éducation.
8. La *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado* ou Fédération des syndicats des travailleurs de la fonction publique.
9. Braine (2007) ; Lozano (2007) ; et Aguila *et al.* (2008).
10. Le SHCP estimait les passifs éventuels de la seule entreprise pétrolière PEMEX à pas moins de 18 % du PIB, selon certaines hypothèses (dont des effectifs constants).
11. S'agissant de la réforme de l'IMSS, voir Madrid (2003), chapitre 3.
12. Dion (2008).
13. Dion (2008).
14. Les titres seraient assortis d'un taux d'intérêt réel de 3,5 %, identique à celui utilisé pour calculer la valeur des droits acquis lors de la détermination de la valeur nominale du titre.
15. La *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* ou Commission nationale des régimes d'épargne-retraite.

16. Quoique de bien plus faible ampleur que la réforme de l'ISSSTE, celle de l'IMSS fut vivement contestée car elle exigeait des salariés de l'IMSS qu'ils cotisent, pour la première fois, à leur propre retraite. Jusque là, ces retraites avaient été entièrement financées sur les recettes générales.
17. Vázquez lui-même retira sa signature de la motion.
18. Dion (2008).
19. Auparavant, les AFORE étaient autorisées à facturer un pourcentage sur les cotisations, les actifs sous gestion ou une combinaison des deux. Étant donné l'extrême variété des commissions possibles en vertu d'un tel dispositif, il était difficile de comparer les taux de rendement effectifs des différentes AFORE. Le SHCP et la CONSAR considéraient qu'en limitant les commissions aux actifs sous gestion les consommateurs pourraient comparer plus facilement les AFORE.
20. A de nombreuses réunions, des tableaux furent distribués aux participants qui leur permettaient, selon leur âge et leurs années de service, de calculer immédiatement le montant de leurs titres de reconnaissance.
21. SHCP (2009:74).
22. La passivité des syndicats du secteur public a pu contribuer à une communication médiocre à ce stade de la réforme : ayant appuyé l'adoption de la réforme de l'ISSSTE, les syndicats se sont par la suite efforcés de déjouer les tentatives pour la faire échouer, mais ils étaient largement indifférents au choix fait par les individus d'accepter les obligations de reconnaissance.
23. M. González Anaya, l'architecte de la réforme de l'ISSSTE, a par la suite été nommé responsable des relations financières avec les États au sein du SHCP, en grande partie parce que le ministère voit dans la réforme des régimes de retraite un élément central de ses discussions avec les États.
24. PensionISSSTE sera peut-être une exception à cette règle.

Bibliographie

- Aguila, E., M. Hurd et S. Rohwedder (2008), « Pension Reform in Mexico: The Evolution of Pension Fund Management Fees and Their Effect on Pension Balances », *University of Michigan Retirement Research Center Working Paper* WP 2008-196, septembre, www.mrrc.isr.umich.edu/publications/papers/pdf/wp196.pdf.
- Braine, T. (2007), « Mexico: Squabble over Pension Fees and Net Returns », *The Banker*, avril.
- Calderón-Colín, R., E. Domínguez et M. Schwartz (2008), « Consumer Confusion: The Choice of AFORE in Mexico », *IMF Working Paper* WP/08/177, juillet, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08177.pdf.
- Dion, M. (2008), « Retrenchment, Expansion, and the Transformation of Mexican Social Protection Policies », *Social Policy and Administration* 42:4, août.
- Elizondo, C. (2003), « After the Second of July: Challenges and Opportunities for the Fox Administration », dans J. Tulchin et A. Selee (dir. pub.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Lozano, L. (2007), « Mexico Pension Funds: High Commissions Lead to Anaemic Returns », *Euro money*, avril.
- Madrid, R. (2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- Pastor, M. et C. Wise (2005), « The Lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico », *Latin American Politics and Society* 47:4, décembre.
- SHCP (2005), « ISSSTE: Una Propuesta de Reforma Integral: Documento de Trabajo », ministère des Finances et du Crédit public, Mexique.
- SHCP (2009), « Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública: Cuarto trimestre de 2008 », Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_info_trimestral/2008/informe_trime408%20gral.pdf.

Chapitre 6

Pologne : La réforme du régime général des retraites 1996-99

Résumé et principales conclusions

En 1999, la Pologne a entrepris une réforme globale de son régime général de retraite en vue d'accroître les incitations au travail, de remettre le système sur des bases actuariellement saines et de faire en sorte que les passifs liés aux pensions soient intégralement financés. La réforme a établi un système à cotisations définies articulé autour de trois piliers : un pilier par répartition, reposant sur des comptes notionnels à cotisations définies (NCD) et administré par l'Institut d'assurance sociale (ZUS), un pilier obligatoire par capitalisation dans lequel des fonds de pension privés gèrent les cotisations individuelles et un troisième pilier volontaire composé des régimes de retraite des entreprises et autres instruments d'épargne. La réforme de 1999 a été conçue et adoptée sous deux gouvernements successifs d'orientation politique très différente : elle a peut-être été la plus importante des réformes entreprises depuis 1989 pour transcender les clivages partisans. Ce résultat s'explique par un certain nombre de facteurs :

- *Un contexte économique favorable.* Au milieu des années 90, la croissance économique était relativement forte et la Pologne était encore en mesure d'affecter une part importante des revenus des privatisations au financement du passage à un nouveau régime de retraite.
- *Un large consensus sur la nécessité d'une réforme.* Contrairement aux citoyens de nombreux pays d'Europe de l'Ouest confrontés aux pressions de la réforme des retraites, le Polonais moyen était de plus en plus mécontent du système existant, que beaucoup jugeaient à la fois opaque et injuste, et donc ouvert au changement. L'opinion publique était de plus en plus consciente de la nécessité d'une réforme suite à un large débat public sur les pressions démographiques et fiscales pesant sur le régime de retraite.
- *Une dépolitisation du débat et une communication efficace sur les problèmes.* La création, en 1996, du Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale (BPR) a permis aux autorités de dépolitiser, dans une certaine mesure, le débat sur la réforme des retraites. Le BPR est parvenu à concilier une approche consultative et une approche technocratique de l'élaboration des politiques : constamment engagé dans la communication publique et le dialogue avec les différentes parties prenantes, il a su néanmoins concentrer effectivement la conception de la réforme entre les mains d'une institution relativement apolitique à haut niveau d'expertise. Le BPR a donc joué un rôle critique dans l'information des élites et du public, la création au-delà des clivages partisans d'un consensus en faveur de la réforme et l'élaboration d'un

plan de réforme. Il est également devenu le coordonnateur de l'offre externe de conseils et d'assistance à la fois technique et financière.

- *Des concessions et des « paiements de transfert » aux opposants potentiels à la réforme.* Le plan de réforme a attribué un rôle très important, dans le nouveau système, à l'institut existant des assurances sociales, le ZUS, ce qui a contribué à neutraliser l'opposition potentielle de cet organisme. De même, des concessions ont été faites aux syndicats sur des questions telles que l'âge de départ à la retraite et des opportunités importantes leur ont été offertes de participer activement au régime de retraite réformé : les deux principales confédérations syndicales ont été parmi les membres fondateurs des fonds de pension créés lors de la mise en œuvre de la réforme.
- *Un traitement différé des problèmes les plus difficiles.* A certains stades, les deux gouvernements impliqués dans l'adoption de la loi de réforme des retraites ont su maintenir l'impulsion de la réforme en traitant en premier les problèmes les moins sujets à controverse et en différant l'examen des problèmes les plus litigieux. Cela a permis de poursuivre le processus de réforme ; en effet, l'adoption des premiers éléments de la réforme a effectivement accru la pression en faveur de l'action pour le reste du programme des réformes. Toutefois, deux des questions les plus délicates, celle des « pensions relais » pour les groupes qui bénéficieront de droits à la retraite anticipée et celle de la législation régissant les paiements du pilier obligatoire financé par capitalisation, ont été différées en 1997-98 et n'ont pas encore été résolues. Sur le long terme, le non-règlement de la question des départs en retraite anticipée pourrait coûter très cher.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

L'histoire de la Pologne post-communiste s'est jouée essentiellement sur fond d'instabilité ministérielle. Au cours des années 90, le pays a eu neuf Premiers ministres et la coalition de gauche au pouvoir de 1993 à 1997, époque durant laquelle la réforme des retraites a été conçue et mise en route, a connu trois Premiers ministres en dépit de sa forte majorité au Parlement. La fragilité des coalitions de gouvernement a accru, à son tour, le rôle délibératif du Parlement, en particulier de sa chambre basse, la Sejm : la discipline de parti a eu tendance à être faible, de sorte que même des gouvernements ayant une solide majorité ont pu voir leurs propositions rejetées ou modifiées de façon drastique par le Parlement. Toutefois, en dépit de remaniements ministériels fréquents et de conflits très durs sur des mesures spécifiques, tous les partis en présence ont reconnu la nécessité d'une réforme et l'orientation globale de la politique économique a été relativement cohérente, suggérant une certaine force d'impulsion¹.

Abstraction faite de l'instabilité ministérielle, le contexte dans lequel s'est opérée la réforme des retraites au milieu des années 90 a été relativement apaisé. Premièrement, après une récession forte mais de courte durée en 1990-91, la Pologne a connu une progression régulière et réelle de son PIB de 5 à 7 % par an. Deuxièmement, si la nécessité d'une réforme des retraites s'imposait de plus en plus clairement, on avait encore le temps d'agir avant que la Pologne n'atteigne un point critique. Bien qu'appelée à se dégrader sur le long terme, la situation démographique semblait devoir demeurer relativement favorable pendant quelques années : le taux de dépendance des personnes âgées (ratio entre la population arrivant à l'âge de la retraite et la population d'âge actif)

devait rester relativement stable, (aux alentours de 23 %) jusqu'à fin 2005 avant de s'établir autour de 34 % en 2020². Ce ratio relativement bas était en forte opposition avec le ratio élevé, et en forte progression, de dépendance du système (ratio retraités /personnes ayant un emploi) qui était en 1995 supérieur à 60 %³. Le ratio élevé de dépendance à l'égard du système accentuait l'urgence d'une réforme et soulignait la nécessité de s'attaquer aux incitations à un départ en retraite anticipé mais aussi aux défis démographiques à venir.

Un contexte économique et démographique relativement favorable ne pouvait être aisément utilisé pour différer la réforme des retraites, ce pour deux raisons. La première est qu'au milieu des années 90, le système était largement considéré par l'homme de la rue comme injuste et opaque⁴. La deuxième est qu'à l'époque la Pologne était encore fortement endettée et aux prises avec des déficits budgétaires importants. En dépit d'une baisse rapide de son ratio d'endettement par rapport au pic de 1993 (88.7 %), le pays était encore étroitement surveillé par ses créanciers à l'affût du moindre signe de fléchissement de l'engagement d'assainissement budgétaire ou de réforme du marché, pris par la coalition de gauche élue en 1993. Dans la mesure où les subventions budgétaires au système de retraite étaient largement considérées comme étant la cause principale des déficits budgétaires (tableau 6.1)⁵, il existait un lien manifeste entre la réforme des retraites et l'assainissement budgétaire. Enfin, il était encore possible d'utiliser les abondantes recettes futures au titre des privatisations pour aider à financer la mise en œuvre de la réforme sans imposer des coûts inacceptables à certaines cohortes.⁶

Tableau 6.1. Les dépenses au titre des pensions d'invalidité et de retraite

	Pour cent du PIB						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pensions de retraite et d'invalidité	8.6	12.6	14.6	14.6	15.4	14.6	15.2
Aides budgétaires au régime de retraite		4.4	6.3	6.2	6.1	4.2	4.1
<i>Dont :</i>							
Fonds d'assurance sociale (ZUS)		2.7	4.3	4.2	3.9	2.1	1.9
Fonds d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS)		1.7	2	2	2.2	2.1	2.2

Source : OCDE (1997), *L'Études économiques de l'OCDE : Pologne 1996-97*, OCDE, Paris.

Acteurs et intérêts en présence

Avant 1996, les principaux acteurs étaient le ministère du Travail et de la Politique sociale et le ministère des Finances. Le premier était en charge de la politique des retraites et se voyait comme le défenseur des droits des pensionnés mais, du fait des contraintes budgétaires, le deuxième s'est retrouvé également fortement impliqué. Dans un premier temps, il y a eu relativement peu d'apports extérieurs dans la politique, hormis les protestations populaires contre les mesures d'austérité et les propositions d'un petit nombre d'experts individuels. Certaines des institutions qui allaient ultérieurement jouer un rôle important n'ont émergé qu'au cours du processus de réforme. Ainsi, durant la phase critique de la réforme, l'acteur public le plus important a été le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale (BPR), créé dans le but d'apaiser le conflit politique sur la réforme des retraites. Le ZUS lui-même et, par la suite, l'UNFE, autorité nouvellement créée pour surveiller la gestion des fonds de retraite, ont eu également une influence considérable, en particulier sur la mise en œuvre.

Les grands partis politiques polonais étaient en proie à des divisions internes sur l'orientation de la réforme. L'Alliance de la gauche démocrate post-communiste (SLD) et

le Parti paysan polonais (PSL), qui ont gouverné en coalition sur la période 1993-97, avaient tous deux de fortes factions opposées à la réforme structurelle des retraites. Il en allait de même, quoique dans une moindre mesure, pour la coalition Action électorale Solidarité (AWS)-Union pour la liberté (UW) élue en 1997. Ainsi, les problèmes les plus délicats à résoudre se posaient non pas entre les partis politiques mais entre le gouvernement et les syndicats, dont les principales préoccupations étaient d'éviter un relèvement important de l'âge de départ en retraite, de protéger les droits au départ en retraite anticipée d'un grand nombre de leurs membres et d'obtenir les taux de remplacement les plus élevés possibles. Les deux grandes confédérations syndicales étaient Solidarité et l'Alliance des syndicats de Pologne (OPZZ)⁷. Bien qu'ayant des orientations strictement opposées sur l'échiquier politique, les deux syndicats ont fait cause commune sur un certain nombre de points de la réforme des retraites et lorsqu'ils ont agi ensemble ils ont été très influents. De plus, si l'on ne peut pas dire que Solidarité détenait un droit de veto, après 1997 il n'en était pas loin, eu égard à ses liens avec l'AWS.

De nombreux autres acteurs, internes et externes, ont été également impliqués. Des instituts de recherche et des experts indépendants⁸ ont joué un rôle clé, en particulier lorsqu'il s'est agi d'identifier des solutions permettant de sortir de l'impasse dans laquelle le débat sur la réforme semblait se trouver en 1995-96⁹. Des lobbies sectoriels et, par la suite, des institutions financières, en particulier les fonds de pension nouvellement créés, sont également devenus des acteurs importants au stade de la mise en œuvre, et la Banque mondiale et d'autres donneurs externes ont joué un rôle clé en apportant un soutien technique et financier aux travaux du BPR. Globalement, les acteurs non gouvernementaux ont eu tendance à interagir avec le gouvernement plutôt que les uns avec les autres. Ils n'ont guère dialogué entre eux et n'ont eu assurément rien qui ressemble à une grande « concertation »¹⁰. La réforme s'en est probablement trouvée facilitée, dans la mesure où aucune grande coalition anti-réforme n'a jamais vu le jour.

Aperçu historique

Le problème des retraites en Pologne

La Pologne post-communiste a hérité de l'ancien régime un système de retraite par répartition à prestations définies, déjà en déséquilibre. Dans les années 80, les autorités communistes avaient étendu les droits à la retraite anticipée à de nombreux groupes de professionnels dans le but d'atténuer les tensions sur le marché du travail et de calmer le jeu politique¹¹. Cette tendance s'est poursuivie dans les premières années de la transition, car le départ en préretraite a été utilisé comme mesure passive d'ajustement du marché du travail¹². En 1997, l'âge effectif de départ en retraite était tombé à 58.3 ans pour les hommes et 54.1 ans pour les femmes. Bon nombre d'autres ajustements ont été opérés ponctuellement au début des années 90, lorsque les gouvernements et les parlementaires se sont trouvés coincés entre la nécessité de contenir le gonflement des dépenses au titre des pensions et les fortes pressions populaires en faveur de prestations encore plus généreuses¹³. Si certains changements ont visé à réduire les dépenses au titre des pensions et à lier davantage cotisations et prestations, ils ont été annulés, et au delà, par des mesures qui ont accru l'élément redistributif du système et sa générosité globale¹⁴. Les taux de remplacement ont fortement augmenté¹⁵ et les dépenses liées aux pensions ont pratiquement doublé par rapport au PIB (tableau 6.1)¹⁶. La dette implicite au titre des retraites (IPD)¹⁷ s'est accrue, atteignant à l'horizon 1995 un pourcentage du PIB estimé à 220 %¹⁸. Les taux de cotisation ont augmenté régulièrement mais ils n'ont pas suivi la

progression des dépenses liées aux pensions : en 1993-94, le montant des transferts opérés sur le budget de l'État pour couvrir le déficit de la sécurité sociale dépassait 6 % du PIB.

De plus en plus, le caractère ponctuel de la politique des retraites a été perçu comme un problème majeur en soi. Le rafistolage constant des paramètres du système a sapé la confiance du public dans le système, s'ajoutant à la liste des incitations au départ en retraite anticipée¹⁹. En outre, dans les années antérieures à 1996, le Tribunal constitutionnel a invalidé, à plusieurs reprises, des changements spécifiques apportés au système, forçant le gouvernement à rembourser les arriérés de prestations rétablies. Cela a souligné davantage encore la nécessité d'une approche plus systématique. Le Tribunal a insisté de manière constante sur le fait que ses décisions *n'empêchaient pas* une modification systémique et permanente des réglementations relatives aux retraites, sous réserve que celle-ci se fonde sur une législation appropriée²⁰. Ses décisions ont largement contribué à faire de la question d'une réforme plus fondamentale du régime des retraites l'une des préoccupations majeures du gouvernement.

Évolution de l'opinion publique

Au milieu des années 90, les données d'enquêtes montraient un déclin régulier de la confiance dans le régime des retraites et une acceptation grandissante de la nécessité d'en changer²¹. Début 1997, environ 70 % des personnes répondant aux enquêtes trouvaient le système opaque et près des deux tiers déclaraient ne pas comprendre sur quelle base leurs pensions seraient calculées²². Ce manque de compréhension contribuait en outre à un sentiment généralisé d'injustice du système : les citoyens comprenaient que la faiblesse du lien entre cotisations et prestations masquait une importante redistribution, dont une bonne part aurait été difficile à justifier par des motifs d'équité, et il semble que la plupart des cotisants aient été convaincus d'être au bout du compte les *perdants* de cette redistribution, conviction qui a rendu très attractives les propositions de cotisations définies. Enfin, le tableau de plus en plus sombre brossé par les médias de l'avenir des retraites en Pologne a convaincu un grand nombre de Polonais que le maintien du statu quo était aussi injuste que non viable²³. Cette situation était bien différente de celle observée dans de nombreux autres pays de l'OCDE où l'électorat est demeuré profondément opposé aux réformes, même si les systèmes étaient également perçus comme non viables.

En principe, du moins, les Polonais moyens étaient ouverts à un changement fondamental : une grande majorité était favorable aux comptes individuels, à l'existence d'un lien fort entre prestations et cotisations et à un système financé par répartition plutôt que par capitalisation. De plus, les sondages donnaient à penser que l'opinion était réceptive aux propositions de gestion privée du deuxième pilier²⁴. Cette ouverture aux solutions du secteur privé reflétait un manque de confiance dans les institutions de l'État en général et dans le ZUS en particulier, mais aussi la relativement bonne réputation du secteur financier polonais. Malgré tous ses problèmes, celui-ci, quoique encore immature, avait été relativement bien régleménté et avait su éviter les crises majeures.

Processus politique : la conception

Les débats entre experts et responsables publics sur une réforme plus fondamentale se poursuivaient depuis 1991 mais leur impact était minime²⁵. Le programme de la coalition SLD-PSL arrivée au pouvoir en 1993 contenait un vague engagement de réformer le régime des retraites mais dans la mesure où le soutien des retraités lui était indispensable

pour se faire élire, le gouvernement a eu tendance, dans un premier temps, à *relever* le niveau des retraites. Toutefois, le ministère des Finances a commencé à avancer des propositions de réforme radicale du système, motivées dans une large mesure par la nécessité d'engager le gouvernement sur une voie crédible de consolidation budgétaire et de montrer aux créanciers multilatéraux et aux marchés que les partis de coalition étaient résolus à poursuivre de nouvelles réformes économiques. Les ambitions du ministère des Finances ont été contrecarrées par le ministère du Travail et de la Politique sociale (MPPS), qui s'est opposé tant aux mesures immédiates comme l'indexation des retraites sur les prix plutôt que sur les salaires²⁶, qu'aux propositions du ministère des Finances en faveur d'une réforme structurelle des retraites comportant une retraite de base faible financée par répartition, l'essentiel de l'offre reposant sur un pilier obligatoire par capitalisation. Le MPPS était favorable à une réforme paramétrique modeste que le ministère des Finances jugeait financièrement non viable. La politique du gouvernement a oscillé entre les deux tout au long de la période 1994-95, aucun des deux ministères n'étant parvenu à imposer ses priorités.

Un certain nombre de propositions non gouvernementales de réforme ont circulé à cette époque ; les plus importantes ont été celles présentées par le syndicat Solidarité et par l'Institut du Travail et des Affaires sociales (IPSS) ; des éléments de ces deux propositions ont été repris in fine dans la réforme qui a été adoptée. Solidarité proposait d'attribuer les obligations des privatisations à tous les employés pour aider au financement du pilier capitalisé, et Solidarité et l'IPSS étaient favorables à un élément important de NCD dans le pilier par répartition²⁷.

Dépolitiser la réforme des retraites

On est sorti de l'impasse après un changement de gouvernement intervenu en février 1996. Le nouveau Premier ministre, Włodzimierz Cimoszewicz, qui était partisan d'une réforme structurelle plutôt que d'une réforme paramétrique, a nommé au MPPS un ministre favorable à la réforme, Andrzej Bączkowski. Ancien activiste du syndicat Solidarité, Bączkowski a également été pour le gouvernement un lien avec l'opposition. C'est à ce stade que le gouvernement a créé le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale (BPR) sous les auspices du MPPS, le ministre jouant le rôle de plénipotentiaire. Le BPR avait pour mandat de préparer pour le gouvernement un plan de réforme des retraites, offrant ainsi un moyen de sortir des querelles interministérielles qui avaient caractérisé les années précédentes. La création du BPR a reflété la prise de conscience de la nécessité d'un large consensus interpartis sur la réforme des retraites, consensus qui n'était pas facile à trouver dans le contexte politique polonais souvent polarisé. Bien que formellement subordonné au MPPS, le BPR jouissait d'un haut degré d'indépendance de fait. Il demeurait également largement en dehors des politiques de parti, rassemblant des économistes, des hommes de loi, d'anciens fonctionnaires et d'autres experts de tous les horizons politiques. En novembre 1996, la supervision du BPR a été transférée au Bureau du Premier ministre afin d'accroître encore son autonomie et de le protéger de ceux qui, au sein du gouvernement, continuaient de s'opposer à une réforme structurelle des retraites²⁸.

Le BPR est devenu bientôt le principal vecteur de l'aide extérieure en matière de réforme des retraites. Un grand nombre de donneurs internationaux et d'autres agences ont participé activement à la préparation de la réforme, notamment la Banque mondiale, le PNUD, le KHF (Know-How Fund) britannique, la SFI, le programme PHARE et l'ASDI. La Banque mondiale a aidé à la création et au financement du BPR, dont la gestion au jour le jour a été assurée par un agent polonais détaché de la Banque mondiale,

et les représentants du BPR ont travaillé en étroite collaboration avec les organisations de donateurs à l'identification des besoins et à une facilitation de la coordination de l'aide. La Suède, pionnière en matière d'approche NCD, a aidé à financer l'élaboration du système de NCD et aidé à la création du modèle utilisé pour les simulations.

Outre le BPR lui-même, le ministère des Finances, le Trésor et le ZUS ont pris part à la préparation de la réforme. Bien qu'initialement peu enthousiasmé par les plans du BPR, le ZUS ne s'est pas opposé à une réforme structurelle des retraites. Sa coopération a reflété en partie le fait que les plans de réforme envisageaient pour lui un rôle important dans le nouveau système, de chambre de compensation de tous les paiements de pensions, d'administrateur du premier pilier et d'agence en charge de la gestion du nouveau système de comptes individuels. De plus, le président du ZUS était un élu politique et pouvait, à ce titre, être sanctionné pour non soutien de la ligne gouvernementale²⁹.

« *La sécurité via la diversité* »

Le projet de plan de réforme du BPR, intitulé *La sécurité via la diversité*, a été présenté en février 1997 (encadré 6.1). Son objectif principal était de faire en sorte que le système puisse assurer à la population des retraites adéquates dans des conditions financièrement viables. Son deuxième grand objectif était de mettre un terme à l'ensemble des privilèges sectoriels et autres éléments de redistribution jugés inéquitables. Il témoignait en outre d'une claire prise de conscience de la nécessité de préserver les droits acquis des travailleurs âgés, en particulier pour éviter de nouvelles interventions du Tribunal constitutionnel, d'encourager l'allongement des carrières et l'épargne individuelle, et de diversifier les risques auxquels seront confrontés les futurs retraités. La création d'un lien stable et clair entre cotisations et prestations a été jugée essentielle pour faire en sorte que les incitations à travailler plus longtemps et à cotiser plus soient efficaces³⁰. On espérait également qu'un tel lien limiterait la possibilité de manipulation politique et l'octroi d'avantages particuliers à des groupes d'intérêts particuliers. Le BPR et la Banque mondiale ont vu également dans les fonds de pension émergents des investisseurs institutionnels à long terme, capables de stabiliser le système financier et de stimuler la croissance.

La réforme s'est inspirée d'un certain nombre de modèles étrangers, en particulier des modèles chilien et suédois. Mais le système à trois piliers proposé par le BPR comportait un premier pilier beaucoup plus important que dans le modèle chilien³¹ et attribuait aux fonds de pension un rôle plus grand que dans le modèle suédois. Le système par capitalisation continuait de se heurter à une très vive résistance et même les partisans des fonds de pension étaient conscients des risques qu'impliquait une dépendance excessive à l'égard des régimes par capitalisation dans un pays comme la Pologne dont le système financier est encore assez immature. De plus, le montant considérable de la dette implicite des retraites aurait rendu prohibitif le passage rapide d'un régime par répartition à un régime principalement financé par capitalisation³². Faire en sorte qu'une partie importante des cotisations sociales continue d'alimenter le premier pilier en contrepartie du versement ultérieur des prestations du régime par répartition était une manière de contenir le déficit visible du régime de retraite durant la période de transition³³. Enfin, le BPR arguait qu'une division plus équilibrée entre les piliers permettrait de mieux gérer les risques : le taux de rentabilité dans le premier pilier, qui serait lié à l'élargissement de la base de cotisation, dépendrait des performances du marché du travail et de la productivité, tandis que les piliers financés par capitalisation dépendraient des taux de rentabilité des portefeuilles titres³⁴.

Encadré 6.1. Le plan de réforme des retraites

Le plan de réforme imaginé par le BPR reprenait des éléments des diverses propositions de réforme qui circulaient déjà en 1996. Le régime des pensions de vieillesse devait être séparé du reste du système d'assurance sociale. Le taux de base des cotisations sociales demeurerait inchangé à 36.59 %, mais le paiement serait partagé en gros à 50/50 entre l'employeur et l'employé au lieu d'être intégralement à la charge de l'employeur. A peine plus de la moitié de cette cotisation, équivalant à 19.52 % des salaires bruts, serait affectée à la provision pour pensions de retraite, le solde allant à d'autres cotisations sociales obligatoires. La provision pour pensions de retraite devait être organisée autour de trois piliers :

- Un important pilier financé par répartition et constitué de prélèvements représentant 12.22 % des salaires bruts serait maintenu mais ces montants seraient désormais crédités à des comptes individuels sur une base de NCD. Un fonds de réserve démographique allait être créé pour soulager les tensions générées par l'évolution démographique sur le pilier financé par répartition¹.
- Le solde des cotisations obligatoires de retraite (7.3 % des salaires bruts) irait à un nouveau pilier entièrement capitalisé, géré par des fonds de pension privés. Ces fonds devaient être soumis aux règles de diversification de portefeuille². Les individus cotisant au deuxième pilier devaient choisir leurs fonds de pension avant le 30 septembre 1999 ; passée cette date, un fonds leur serait attribué de manière aléatoire.
- Le troisième pilier serait volontaire et comprendrait les régimes de retraite des entreprises et autres instruments d'épargne.

Les prestations du premier pilier dépendraient des cotisations versées tout au long de la vie³, de règles uniformes d'indexation et de l'âge au moment du départ à la retraite. Une retraite minimum devait être garantie à toute personne ayant à son actif 25 années de cotisations⁴. mais le système par répartition ne serait pas autrement redistributif. Les artisans de la réforme arguaient vivement qu'une redistribution en faveur des personnes pauvres et âgées était plus efficace en dehors du système des pensions de vieillesse. Les prestations du deuxième pilier dépendraient du montant de cotisation, de l'âge lors du départ à la retraite et de l'efficacité de la stratégie d'investissement du fonds. Les règles de calcul des prestations ne changeraient pas pour les personnes prenant leur retraite d'ici la fin de l'année 2006 et les prestations accordées avant la réforme ne seraient pas affectées. Les droits acquis avant la réforme par les personnes partant à la retraite après 2006 devaient être converties en « capital initial » dans le nouveau système (Chlon *et al.*, 1999:15).

La participation au deuxième pilier devait être obligatoire pour les personnes nées en 1969 ou ultérieurement⁵. tandis que les personnes nées avant 1949 devaient partir à la retraite selon le système de répartition existant. Les cohortes nées entre 1949 et 1968 pouvaient choisir d'adhérer ou non au deuxième pilier ; celles qui n'ont pas opté à la fin de l'année 1999 pour un compte de deuxième pilier 1999 paient l'intégralité des 19.52 % des salaires bruts dans leurs comptes NCD de premier pilier. Les estimations du BPR donnaient à penser que, pour les personnes ayant autour de 50 ans, la question n'était pas tant de choisir entre la participation et la non-participation au deuxième pilier mais que pour les personnes plus âgées cela semblait risqué (Góra, 2000). Certes, l'âge « officiel » de départ à la retraite devait être fixé à 62 ans pour les hommes comme pour les femmes mais il s'agissait simplement de l'âge auquel les droits à prestations pouvaient être acquis, il n'y aurait aucune obligation de sortir du marché du travail à un âge particulier et, de fait, on s'attendait à une augmentation sensible des taux de remplacement pour les personnes faisant le choix d'une carrière plus longue (tableau 6.2).

1. Actuellement, ce fonds accumule et investit tout excédent du premier pilier plus un point de pourcentage des salaires transférés sur la période 2002-08.
2. Les fonds opérant dans le deuxième pilier ne pouvaient détenir directement des actifs constitués à plus de 40 % d'actions de sociétés cotées sur des places boursières, à 5 % d'avoirs étrangers, 10% de titres

- du second marché, 10% de fonds nationaux d'investissement et 15 % d'obligations des administrations locales.
3. La réforme a provisionné des cotisations financées sur le budget de l'État sur une base individuelle pour les périodes de service militaire national, de congé parental et les périodes passées à élever des enfants handicapés.
 4. Elle devait être versée à partir de 65 ans aux bénéficiaires de retraites inférieures à 49 % de la retraite moyenne. Une prestation financée sur les recettes générales (et non sur les cotisations de retraite) complètera ce montant jusqu'à concurrence du niveau minimum. L'objectif était de séparer la redistribution (via le budget) de la réaffectation des revenus sur le cycle de vie (via le système de retraite).
 5. La situation contraste nettement avec celle observée en Hongrie où les tribunaux ont déclaré irrecevable toute tentative visant à imposer aux personnes déjà en activité de participer au deuxième pilier.

Tableau 6.2. Les projections des taux de remplacement moyens dans le nouveau système¹

En pour cent du dernier salaire

	Âge au moment du départ en retraite										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Premier pilier	21.8	23.2	24.7	26.3	28.0	29.9	31.8	33.9	36.2	38.7	41.3
Deuxième pilier	22.9	24.5	26.2	28.0	30.0	32.2	34.5	37.0	39.7	42.6	45.9
Total	44.7	47.7	50.9	54.3	58.0	62.1	66.3	70.9	75.9	81.3	87.2

1. Calculés en prenant l'hypothèse d'un taux notionnel de rendement de 3 % pour le premier pilier et de 6 % pour le second.

Source : Estimations du BPR in Chłoń *et al.* (1999), « Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity », *World Bank Social Protection Discussion Paper* n° 9923, Banque mondiale, Washington, DC.

Lors de la rédaction du projet de plan de réforme, le BPR a laissé de côté deux questions hautement problématiques : celle des pensions d'invalidité, qui devaient être séparées du régime des pensions de retraite, et celle des pensions des agriculteurs affiliés à la caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS). Ces deux omissions étaient de taille. En effet, la proportion des titulaires de pension d'invalidité parmi l'ensemble des pensionnés a doublé dans la première moitié des années 90, ces pensions étant utilisées à l'époque pour enrayer l'augmentation du nombre de chômeurs inscrits, et en 1996 ces titulaires représentaient en Pologne plus de 35 % de l'ensemble des pensionnés. La réforme des pensions d'invalidité a été néanmoins reportée après la réforme des pensions de vieillesse. Initialement, la réforme visait à englober les agriculteurs mais le BPR a été assez vite contraint d'abandonner cette idée, en partie à cause des difficultés techniques particulières qu'elle posait mais aussi et surtout de l'impossibilité de toucher au KRUS du fait du pouvoir du lobby agraire en général et du PSL en particulier.

Processus politique : l'adoption

L'intention initiale du gouvernement était de grouper la réforme du premier pilier (répartition) avec la création du deuxième pilier et la re-réglementation des retraites complémentaires privées. Mais à l'approche des élections, le gouvernement a fait machine arrière et opté pour une stratégie de *dégroupage* des différents éléments de la réforme, remettant à plus tard (après les élections) la résolution des problèmes les plus controversés.

L'adoption des projets de lois de réforme des retraites

Le projet *La sécurité via la diversité* a été approuvé par le gouvernement en avril 1997, puis par la Commission tripartite sur les affaires économiques et sociales, organisme créé en 1994 pour servir d'instance de discussion des politiques impliquant les syndicats, les employeurs et l'État. La Commission a globalement soutenu le plan en dépit des réserves des syndicats sur certains aspects spécifiques. Ces craintes concernaient essentiellement le pilier par répartition et la réduction ou la suppression des droits de certains secteurs à une retraite anticipée. Soucieux de faire adopter avant les élections une grande partie de la réforme, le gouvernement a laissé ces sujets de côté et s'est concentré sur les éléments les moins controversés de la réforme, à savoir les trois textes de lois qui devaient régir les deux nouveaux piliers (le deuxième et le troisième) mais aussi réglementer l'utilisation du produit des privatisations pour compenser les pertes subies par le premier pilier (répartition) du fait du détournement vers le second de certaines cotisations de sécurité sociale³⁵. On espérait que cela obligerait tout gouvernement sorti des urnes à accélérer le processus de réforme. Les trois premiers projets de lois de réforme des retraites ont donc été adoptés durant l'été 1997 avec une majorité de près de 90 % au Parlement³⁶. Toutefois, la législation du deuxième pilier ne couvrait que la « phase d'accumulation » : le projet de loi sur les modalités de paiement des prestations du deuxième pilier se révélant litigieux³⁷, il a été laissé de côté pour la phase suivante de la réforme.

L'acceptation par les syndicats du principe des cotisations définies a probablement reflété le fait que de nombreux travailleurs syndiqués s'attendaient à être avantagés par un système moins redistributif tandis que les titulaires de droits à une retraite anticipée étaient plus soucieux de les préserver que de conserver des prestations définies. Les grands perdants du passage à un système de NCD ont été probablement les personnes à faible revenu et celles ayant cotisé moins longtemps, deux catégories qui dans l'ancien système bénéficiaient d'un traitement relativement généreux. Dans la mesure où les femmes tendent à la fois à gagner moins et à faire des carrières plus courtes et plus fréquemment interrompues, le groupe qui avait le plus à perdre en termes relatifs était probablement celui des femmes travaillant dans des secteurs à bas salaire mais leurs intérêts étaient faiblement représentés dans le débat sur la réforme des retraites³⁸. La création d'un pilier obligatoire financé par capitalisation et géré par des fonds privés a été soutenue non seulement par Solidarité, qui avait appelé à la création d'un tel pilier dans ses propres propositions mais également par OPZZ. Cela reflétait, du moins pour partie, l'orientation généralement favorable au marché de Solidarité mais aussi pour partie le résultat de la stratégie délibérée du BPR d'impliquer les syndicats à un stade précoce dans les discussions de la réforme et les opportunités que leur offrait la réforme. Lorsque la réforme a été mise en œuvre, Solidarité et l'OPZZ ont fait leur apparition parmi les membres fondateurs (dans les coentreprises internationales) des nouveaux fonds de pension³⁹.

Les efforts du BPR pour assurer à la réforme un soutien interpartis se sont révélés d'une importance critique du fait que la gauche a perdu les élections de septembre et que le soin d'achever la réforme a été laissé à la coalition AWS-UW. En dépit de son importance considérable, la réforme des retraites n'a pas été très présente dans la campagne électorale du fait essentiellement que tous les grands partis avaient soutenu la première vague de textes de loi quelques mois auparavant seulement et que les principaux experts des deux coalitions avaient soutenu le plan du BPR. Deux partis de pensionnés, l'un de gauche l'autre de droite, ont présenté des candidats aux élections, mais aucun des deux n'a obtenu de siège au Parlement⁴⁰. Néanmoins, la poursuite de la réforme n'était

pas garantie car de nombreux parlementaires AWS voulaient une révision du plan⁴¹. Toutefois, UW a soutenu l'approche du BPR, de même que la plupart des responsables AWS directement impliqués dans la politique des retraites. In fine, la coalition a donc confirmé son adhésion à l'approche globale de *La sécurité via la diversité*. Le nouveau gouvernement était, en tout état de cause, contraint de poursuivre car l'adoption de la législation sur le deuxième et le troisième pilier avait, comme l'espérait le BPR, accentué la pression en faveur du changement. Un organe de régulation des fonds de pension, l'UNFE, a été créé début 1998 en vertu de la loi sur le pilier par capitalisation et à l'été des licences ont commencé à être accordées aux fonds de pension. Cela a conduit à l'émergence rapide d'un nouveau groupe d'intérêts important favorable à la réforme, à mesure que les institutions financières nationales et étrangères se sont mobilisées pour s'engager dans la nouvelle activité « retraites ». Abandonner la réforme aurait été préjudiciable à la réputation de la Pologne aux yeux des grandes institutions financières.

Une fois sa décision prise, le gouvernement souhaitait faire vite, car l'objectif de l'AWS était de lancer quatre grandes réformes (retraites, soins de santé, éducation et administration locale) durant sa première année d'exercice du pouvoir pour que celles-ci commencent à porter leurs fruits avant les élections de 2001. Mais la législation relative au premier pilier s'est révélée beaucoup plus difficile à faire adopter que les projets de loi antérieurs :

- Les syndicats ont réclamé, et obtenu, quelques changements significatifs dont le plus important a été la décision de ne pas modifier l'âge de départ à la retraite : les femmes pourraient demander à percevoir les prestations de retraite à partir de 60 ans et les hommes à partir de 65 ans. Mais aucun accord n'a été trouvé sur la question critique des droits de départ en retraite anticipée dont bénéficient certains secteurs spécifiques. Le gouvernement proposait de ne les conserver que pour les cohortes de travailleurs plus âgés mais les syndicats souhaitaient les conserver indéfiniment. Solidarité et l'OPZZ ont donc remis au Parlement des évaluations négatives du projet de loi. Les concessions du gouvernement sur l'âge de départ à la retraite et sur d'autres points ont été néanmoins suffisantes pour obtenir l'assurance qu'ils ne se mobiliseraient pas contre la réforme.
- Quelques parlementaires AWS demeuraient sceptiques à l'égard de la réforme et, tout en exprimant son soutien au concept général de la réforme, le parti d'opposition SLD contestait nombre de dispositions spécifiques et soutenait la défense par les syndicats des droits à la retraite anticipée⁴². Si le gouvernement a obtenu une majorité suffisante pour déroger aux amendements réclamés par la SLD, le maintien d'une discipline de parti a été difficile sur les problèmes pour lesquels les députés AWS étaient enclins à soutenir les syndicats.

Face à une contestation ligne par ligne des projets de loi à la Sejm, le gouvernement a repris à son compte la tactique du précédent gouvernement, s'attaquant en premier aux questions les moins controversées. La discussion de la loi relative au premier pilier a été suspendue et l'attention a été détournée vers une loi-cadre moins litigieuse sur le système d'assurance sociale, qui a été adoptée en octobre avec peu de changements majeurs⁴³.

Lorsque la loi sur le premier pilier et la question controversée des régimes professionnels de départ en retraite anticipée est revenue devant le Parlement, les syndicats se sont mobilisés et les représentants du syndicat des mineurs Solidarité (Solidarnosc) ont même occupé le ministère du Travail pendant deux jours début décembre⁴⁴. Des négociations entre représentants du patronat, des syndicats et du

gouvernement ont abouti à un accord partiel prévoyant des dispositions transitoires relativement généreuses pour les travailleurs âgés. Le sort des cohortes plus jeunes n'a pas été réglé car il a été convenu qu'après l'adoption de la réforme, une commission spéciale réfléchirait à une formule équitable pour régler la question des droits de retraite anticipée dont bénéficient certains secteurs. Pour donner de la crédibilité à cette promesse, la loi sur le premier pilier a été amendée de manière à imposer que les « pensions relais » soient abordées dans le cadre d'une loi ultérieure. Les travailleurs éligibles pourraient partir en retraite anticipée mais le ZUS ne serait pas redevable du paiement de leurs pensions jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de la retraite. Au contraire, les systèmes de soudure couvrant la période allant du départ en retraite anticipée à l'âge réglementaire de départ à la retraite seraient financés indépendamment du ZUS, par des cotisations complémentaires des employeurs et par le budget de l'État⁴⁵. En l'absence d'un tel engagement législatif, les syndicats n'auraient probablement pas accepté de négocier *après* l'adoption de la législation dans la mesure où, dans des circonstances normales, ils auraient été davantage en position de force pour négocier *avant* l'adoption. Le compromis a également dû beaucoup aux liens du syndicat Solidarité avec le gouvernement⁴⁶. Le « deal » sur les pensions relais a ouvert la voie à l'adoption de la composante finale de la législation sur les retraites. Mais, là encore, la législation sur les paiements au titre du deuxième pilier a été différée : un projet de loi a été préparé puis retiré parce que le gouvernement n'en était pas satisfait. Dans la mesure où aucune prestation du deuxième pilier ne serait payable avant 2009, il a été jugé préférable de prendre davantage de temps pour régler le problème.

La stratégie de communication du gouvernement

Dès le départ, le BPR a vu dans sa communication avec le public un élément clé de son rôle, et ses efforts pour façonner le débat public sur la réforme des retraites ont commencé bien avant que soit révélée l'existence du projet *La sécurité via la diversité*. Les plénipotentiaires successifs et autres experts affiliés au BPR ont publié de nombreux communiqués de presse⁴⁷. Lorsque la première législation a été préparée en vue d'être soumise à la Sejm, le BPR a lancé une grande campagne d'information publique en faveur de la réforme. Le personnel du BPR et du ZUS ont été formés à communiquer avec le public et des séminaires ont été organisés pour cibler les différents publics, notamment les hommes politiques, les journalistes, les employeurs et les responsables syndicaux. Des brochures s'adressant aux différents groupes d'intérêts ont été publiées⁴⁸. Ces efforts de relations publiques ont connu apparemment un certain succès : la couverture presse du plan de réforme a été largement favorable et les sondages ont montré que l'opinion publique était majoritairement favorable à la réforme, encore que les réponses aux enquêtes donnent à penser que ce soutien se fondait davantage sur des doutes concernant l'ancien système que sur la compréhension du nouveau. La focalisation de cette campagne de communication s'est déplacée avec l'évolution du débat. Dans sa phase initiale, en 1997, les efforts ont porté principalement sur la nécessité de la réforme et sur son caractère inéluctable. En 1998, le BPR s'est attaché à justifier la réforme des privilèges de la retraite anticipée et à expliquer au public la nouvelle législation sur les fonds de pension.

Tout au long de la discussion, le BPR a mis l'accent sur la clarté essentielle et le caractère équitable d'un système de NCD plutôt que sur ses conséquences en termes de redistribution. Il a également souligné la nécessité d'assurer sa viabilité financière. Selon les sondages, c'étaient des arguments auxquels les citoyens polonais devaient être sensibles. Le BPR et le gouvernement ont également évité d'attirer l'attention sur le fait

qu'après la réforme le rapport cotisations versées/ prestations reçues serait *moins* généreux pour de nombreux Polonais. Ils ont plutôt insisté sur le fait que des taux élevés de remplacement pourraient être maintenus sous réserve que les travailleurs fassent des carrières complètes et qu'ils aient placé leurs cotisations dans des fonds performants. Quoi qu'il en soit, la complexité des changements adoptés, et en particulier l'incertitude quant au taux de rendement des cotisations du deuxième pilier, a rendu très difficile une estimation des économies générées par la réforme. Le gouvernement a estimé qu'à l'horizon 2050 la valeur des obligations du ZUS au titre des retraites serait réduite à raison de 268 % du PIB, mais que l'essentiel de cette réduction reflèterait simplement le déplacement des ressources vers le deuxième pilier⁴⁹. Le montant de patrimoine-retraite effectivement éliminé dépendrait principalement de la performance de ce pilier. Les projections du gouvernement donnent à penser qu'en 2050 la valeur totale des engagements au titre des retraites du premier et du deuxième pilier chuterait d'environ 59 % du PIB, soit une réduction de l'ordre de 13 % du patrimoine affecté aux retraites avant la réforme. Toutefois, puisque le système réformé semblait de moins en moins viable, les partisans de la réforme pouvaient arguer que le système était appelé à devenir moins généreux au fil du temps ; la question était de savoir si cette générosité moindre serait le résultat d'une réforme ou d'une crise.

Processus politique : la mise en œuvre

Gestion

Bien que la législation définitive n'ait été adoptée qu'en décembre 1998, l'entrée en vigueur du nouveau dispositif est intervenue en avril 1999 après avoir été reportée le 1^{er} janvier de la même année à la demande du ZUS⁵⁰. La décision d'adopter aussi rapidement le nouveau système semble avoir été due à des considérations électorales ; le gouvernement souhaitait en effet que d'éventuels désordres initiaux associés à des réformes sociales controversées soient oubliés au moment des élections parlementaires suivantes prévues pour fin 2001⁵¹. Toutefois, la préoccupation la plus urgente semble avoir été le désir du gouvernement de synchroniser la réforme des retraites et celle des soins de santé. Ces deux réformes impliquant des changements radicaux dans le fonctionnement du ZUS, qui gérait également les cotisations d'assurance-maladie, il était important de les coordonner. Cela n'a pas été simple car les contraintes techniques imposées au ZUS par les deux réformes étaient quelque peu différentes⁵². La complexité de l'opération aurait pu indiquer la nécessité d'une période de transition plus longue mais le ministère des Finances était bien déterminé à ce que la réforme des systèmes de santé se déroule selon le calendrier prévu, pour des raisons budgétaires, et il craignait que tout retard dans la mise en œuvre de la réforme des retraites entraîne également des retards coûteux dans la réforme du système de santé.

Du fait de ce calendrier très serré, la mise en œuvre du nouveau système a connu des débuts difficiles. Les premiers mois de 1999 ont révélé le manque de préparation du ZUS : ses bureaux étaient assiégés par des clients inquiets en quête d'informations, de formulaires et de logiciels. Nombre d'employeurs étaient également mal préparés à assumer les tâches administratives que leur imposait la réforme. L'organisation de comptes individuels a pris du retard de sorte qu'à fin 1999 le ZUS avait transféré aux fonds de pension à peine 50 % des cotisations accumulées du deuxième pilier et qu'environ 40 % des comptes étaient toujours dormants. Des anomalies juridiques subsistaient dans certains textes préparés pour la réforme et quelque 17 amendements législatifs ont été nécessaires entre 1999 et 2001 pour remédier aux problèmes techniques.

Un plan stratégique de restructuration du ZUS a été adopté fin 1999⁵³. James et Brooks (2001) estiment que ces désordres ont été le prix à payer par le gouvernement pour concéder au ZUS, qui autrement aurait pu s'opposer à la réforme, un rôle clé dans le nouveau système. Toutefois, le calendrier très serré de mise en œuvre a été imposé par la volonté de réaliser la réforme des systèmes de santé dans les délais, et il n'est pas certain qu'une autre agence aurait pu être mise en place assez rapidement pour que le nouveau système soit plus opérationnel qu'il ne l'a été avec le ZUS. Après tout, l'UNFE était une agence entièrement nouvelle et elle aussi s'est attirée de nombreuses critiques, notamment de certains des architectes mêmes de la réforme qui ont insisté sur le fait qu'elle était à la fois excessivement politisée et insuffisamment préparée à sa tâche.

Communication

La mise en œuvre s'est accompagnée, elle aussi, d'une campagne d'information à grande échelle menée par le gouvernement dans le but de fournir aux citoyens les informations dont ils avaient besoin pour prendre leurs décisions en matière de retraites et d'apaiser leurs craintes concernant les incidences possible de la réforme pour les différents groupes. C'était particulièrement important pour les cohortes intermédiaires qui devaient décider d'adhérer ou non au deuxième pilier⁵⁴. Des sondages effectués fin 1998 ont montré que 30 % seulement des répondants pensaient comprendre la réforme. En 1999, le BPR a donc réorienté ses efforts de communication des leaders d'opinion vers le grand public, cherchant non plus à convaincre mais à expliquer⁵⁵. Des messages spécifiques ont été envoyés à des cohortes spécifiques au motif de l'impact différent de la réforme sur les différents groupes d'âge. En outre, le ZUS a mené sa propre campagne d'information, essentiellement pour expliquer les nouvelles obligations déclaratives et d'autres dispositions.

Les campagnes de publicité des nouveaux fonds de pension, qui ont été lancées au deuxième semestre 1998, ont compliqué la tâche des autorités. Si les efforts de marketing des fonds privés ont permis de sensibiliser le public à la réforme et peut-être même de s'assurer de son soutien, ils ont souvent généré des attentes irréalistes⁵⁶ ou rendu plus confus les problèmes auxquels seront confrontés les futurs retraités⁵⁷. L'UNFE a été critiquée pour n'avoir pas su maîtriser plus efficacement ces campagnes dans les médias mais ses pouvoirs en la matière étaient limités⁵⁸. Les fonds de pension consacrant à l'information du public environ vingt fois plus que le gouvernement, le risque était que l'explication de la réforme par le gouvernement soit simplement asphyxiée. Toutefois, le BPR a ajusté sa stratégie à destination des médias à maintes reprises tout au long de l'année, et dans les derniers mois de 1999 les groupes de concertation ont commencé à faire de plus en plus la différence entre les publicités des fonds et l'information du gouvernement. Globalement, la proportion des Polonais déclarant bien connaître le système réformé est passée de moins de 50 % en mars 1999 à 80 % un an plus tard⁵⁹.

Problèmes non résolus

Comme noté ci-dessus, certaines décisions importantes de conception ont été laissées pour la phase de mise en œuvre ; la plus importante a concerné les pensions relais. En principe, seules devaient bénéficier d'une retraite anticipée les personnes travaillant dans des conditions particulièrement préjudiciables pour leur santé (par exemple, les mineurs) ou dont le travail nécessitait une bonne santé physique ou psychique (par exemple, les pilotes). Certes, il y avait au sein du BPR des personnes opposées aux pensions relais et à la retraite anticipée comme solution à adopter dans ce cas, mais ces critères ont été largement acceptés. Toutefois, les tentatives successives d'application de ces critères ont

été brisées par la résistance des personnes menacées de perdre leurs privilèges en matière de retraite anticipée. Le problème de la retraite anticipée n'a été réglé d'une manière plus ou moins définitive que pour les mineurs qui, en 2005, se sont vu accorder un régime spécial après les violentes manifestations de Varsovie. Le gouvernement lui-même a tenté de bloquer cette modification, qui a été adoptée par le Parlement et signée par le Président, contre la volonté du Cabinet, au cours des mois qui ont précédé les élections parlementaires de 2005⁶⁰. En 2008, le nouveau gouvernement de centre-droit est revenu sur la question des pensions relais, en présentant un projet de législation qui restreignait ces pensions aux travailleurs âgés occupant un éventail très limité de postes, préservant effectivement les droits à la retraite anticipée de quelque 130 000 travailleurs, alors que dans l'ancien système le nombre de personnes éligibles était estimé à un million. Toutefois, ces propositions se sont heurtées à une vive opposition des syndicats et la législation finalement adoptée a préservé ces droits pour 270 000 travailleurs⁶¹.

D'autres problèmes dont le traitement avait été différé pour faciliter l'adoption de la réforme demeuraient eux aussi largement non résolus une décennie plus tard, même si le gouvernement avait commencé à faire des propositions de loi. Le versement des premières prestations des régimes fondés sur la répartition devait commencer à compter de janvier 2009⁶², et à la fin de 2008 le gouvernement a adopté une solution intérimaire, exigeant que les fonds de pension eux-mêmes assurent les paiements correspondants de 2009 à 2013, mais le projet de loi sur la création d'organismes de pension spéciaux pour traiter le problème des paiements du deuxième pilier s'est heurté au veto du président, de sorte que la question n'est toujours pas résolue. Une tentative de réforme du système de sécurité sociale des agriculteurs entre 2003 et 2005 n'a pas donné grand chose, laissant le système KRUS pratiquement inchangé, bien que le gouvernement se soit réattaqué au problème en 2008. La réforme des pensions d'invalidité lancée en 1999 a quelque peu progressé et les rentrées mais aussi les dépenses au titre de ces pensions ont chuté ; pourtant, cette réduction a été en grande partie compensée par l'augmentation des « prestations de préretraite » qui sont versées par le ZUS aux travailleurs âgés ayant à leur actif un certain nombre d'années de cotisations mais trop jeunes pour toucher leur pension de vieillesse⁶³. Ces prestations semblent avoir remplacé les pensions d'invalidité comme mode de sortie prématurée pour de nombreux travailleurs⁶⁴.

Conclusion

À bien des égards, le contexte économique et politique de la Pologne dans la deuxième moitié des années 90 était exceptionnellement propice à une réforme des retraites. Le mécontentement suscité dans l'opinion par l'inefficacité et l'iniquité du régime existant était considérable et les pressions démographiques et budgétaires contribuaient à créer un consensus grandissant sur la nécessité d'un changement. Des modifications ponctuelles avaient rendu le système plus complexe et moins équitable. L'opinion était donc ouverte à une réforme pour des motifs d'équité et les principes d'un système à cotisations définies étaient relativement faciles à expliquer aux citoyens. Cela dit, un certain degré de créativité et de volonté politique a été nécessaire pour sortir de l'impasse en 1996. C'est là que le travail du BPR a été d'une importance critique : son indépendance, l'accent mis sur la consultation et la communication avec le public et sa capacité à rassembler des experts et des dirigeants venus de tous les horizons politiques ont fait que le processus de réforme s'est caractérisé par une grande continuité en dépit du changement de gouvernement en 1997. Les effectifs et les activités n'ont guère changé sous les plénipotentiaires successifs qui avaient tous en commun une volonté fondamentale de réforme structurelle des retraites. S'il n'est pas possible de dépolitiser

totale­ment un sujet tel que la réforme des retraites, le BPR a toutefois réussi à limiter grandement la polarisation partisane sur le problème. En confiant au BPR le rôle qu'elles lui ont confié, les autorités polonaises ont également réussi à combiner une approche participative et une approche technocratique de l'élaboration des politiques : tandis que la conception technique a été concentrée dans les mains d'une institution relativement dépolitisée et à haut niveau d'expertise, de nombreux groupes et acteurs ont été impliqués dans la discussion de la réforme⁶⁵.

L'adoption de la réforme a encore nécessité de la part des gouvernements impliqués une certaine finesse tactique. Dans certains cas, les opposants potentiels, comme le ZUS et les syndicats, ont été attirés dans le processus et admis à jouer un rôle important dans le nouveau système. De plus, les deux gouvernements successifs ont cherché à maintenir l'impulsion de la réforme en adoptant les éléments les moins controversés dans un premier temps et en repoussant l'examen des problèmes plus délicats. Ils ont fait le calcul, exact jusqu'à un certain point, que les progrès réalisés sur certaines questions pousser­aient à avancer sur d'autres. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Les questions les plus délicates ont été différées jusqu'à la phase de mise en œuvre et certaines, en particulier celle de la législation sur les versements au titre du deuxième pilier, n'étaient toujours pas résolues au début de 2009.

Notes

1. Pour un tour d'horizon, voir OCDE (1997).
2. Estimations du GUS citées dans Góra et Rutkowski (1998) ; on trouvera dans Styczeń (1999) des prévisions un peu moins pessimistes mais montrant tout de même une progression du taux de dépendance démographique, qui devrait dépasser 33 % à l'horizon 2050. Voir également Cain et Surdej (1996).
3. Guardiancich (2004:44) et Barr (2001:252-3).
4. Pour des détails sur l'opinion publique, voir ci-dessous.
5. Banque mondiale (1997:72).
6. Góra (2000). En raison de leur caractère ponctuel, les recettes provenant des privatisations n'ont pas permis de résoudre les problèmes budgétaires ou de retraite plus importants mais elles ont permis de financer les coûts ponctuels associés au passage à un nouveau régime de retraite.
7. Créée en 1982 par les autorités communistes comme une alternative au syndicat Solidarité alors interdit, l'OPZZ est demeurée proche de la SLD post-communiste dans les premières années de transition.
8. Citons, en particulier, le Centre pour la recherche sociale et économique (CASE), l'Institut du travail et des affaires sociales (IPSS) et l'Institut de Gdansk pour l'économie de marché (IBnGR), ainsi que d'éminents experts des universités polonaises.

9. Pour affirmer cela, Bialas *et al.* (2001) se fondent sur les entretiens menés avec les participants au processus d'élaboration des politiques de retraite.
10. Bialas *et al.* (2001) comparent la structure d'action à un réseau en étoile au centre duquel se trouve l'État, plutôt qu'à un réseau plus complexe.
11. En 1989, près d'un quart de la population d'âge actif était en droit de partir avant l'âge légal de la retraite (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes) sans une quelconque amputation de leurs prestations. Dans la mesure où le nombre d'années de service ne pesait guère dans la formule de calcul des prestations, les incitations à travailler plus longtemps étaient peu nombreuses, voire inexistantes.
12. Départ à la retraite fondé à la fois sur l'âge et l'incapacité : en 1995, on recensait quelque 3.4 millions de titulaires de pensions d'invalidité, soit environ 37 % de la population de pensionnés : en gros, le double de la proportion de 1989 ; 70 % d'entre eux appartenaient à la catégorie 3 (invalidité partielle) qui est celle se prêtant le plus aux abus. Voir OCDE (1997:107).
13. Les quelques mesures visant à renforcer les finances du système ont été annulées, et au-delà, par des mesures qui ont accru la générosité du système. Pour plus de détails, voir Chłoń (2000).
14. Pour un résumé de ces premiers changements, voir Chłoń (2000).
15. Le taux moyen de remplacement a augmenté, passant de 52% en 1989 à 64 % en 1994; ce taux est à comparer à des taux à cette date de 57% en Hongrie, 49 % en République tchèque et 42 % en Slovaquie (OCDE, 1998:65).
16. Y compris les pensions de vieillesse et d'invalidité et les systèmes de sécurité sociale des employés et des agriculteurs (ZUS et KRUS, respectivement).
17. Valeur actuelle des droits acquis des titulaires de pensions et des travailleurs dans les régimes de retraite existants.
18. James (1998:460).
19. La perspective de réductions des prestations ou d'autres changements défavorables apportés au régime a encouragé les travailleurs âgés à prendre leur retraite avant que ces changements ne leur soient applicables.
20. Hausner (1998a:3).
21. Sauf indication contraire, les résultats des sondages cités dans ce paragraphe sont tirés de Chłoń (2000). Voir également Bialas *et al.* (2001).
22. Bialas *et al.* (2001:26) citent les données d'une enquête de 1996 qui donne un résultat similaire.
23. Sur la teneur de la couverture presse, voir Bialas *et al.* (2001).
24. Voir Chłoń (2000), Hausner (1998b:107) et Bialas *et al.* (2001).
25. De nombreuses propositions ont été lancées, dont certaines relativement radicales : dès 1991, le Président du ZUS, Wojciech Topinski et l'actuaire Marian Wisniewski proposaient un système à plusieurs piliers librement inspiré du modèle chilien, mais les politiques en se sont pas sérieusement intéressés à cette proposition.
26. En 1991, la Pologne a commencé à indexer les retraites sur les salaires ; dans un premier temps, la mesure a généré des économies importantes car, à l'époque, les salaires réels étaient orientés à la baisse, mais elle est devenue très onéreuse lorsque la progression des salaires réels a repris en 1993.

27. Voir Orenstein (2004:44) pour une comparaison des propositions du ministère des Finances, du MPPS, de Solidarité et de l'IPSS.
28. Le décès brutal de Bączkowski a conduit à la nomination d'un nouveau plénipotentiaire, Jerzy Hausner. Mais ce dernier n'a pas succédé à Bączkowski dans ses fonctions de ministre, de sorte que le transfert a effectivement conforté le statut du BPR et donné au nouveau plénipotentiaire l'assurance de n'avoir aucun lien de subordination avec le nouveau ministre du Travail qui critiquait ouvertement la réforme proposée par le BPR.
29. Orenstein (2000:43) oppose l'expérience polonaise à la situation de la Hongrie où les plans de réforme ont menacé le rôle de la Caisse d'assurance des retraites qui, en conséquence, s'est opposée à la réforme, et où la Caisse elle-même a été gouvernée par un organisme élu de manière indépendante et ayant une forte représentation syndicale.
30. Si le lien entre cotisations et prestations est opaque ou instable, la combinaison d'un système à cotisations définies et d'un calcul actuariellement équitable des prestations risque de n'avoir guère d'impact sur les incitations individuelles.
31. A cet égard, il différerait également du modèle à trois piliers proposé par la Banque mondiale (1994).
32. Voir, en particulier, James (1998) et Orenstein (2000).
33. Plus la dette implicite au titre des retraites sera importante, plus attractive sera une approche de ce type. James (1998) et James et Brooks (2001) soutiennent de manière empirique l'affirmation selon laquelle les pays dans lesquels cette dette était importante dans l'ancien système (du fait de prestations généreuses liées aux gains antérieurs et d'une couverture universelle) ont eu tendance à conserver après la réforme des piliers publics importants fondés sur la répartition et à moins recourir aux systèmes par capitalisation.
34. Alors que les deux piliers seraient ébranlés par des chocs macro-économiques communs, le BPR a cherché à se couvrir contre les risques les plus susceptibles d'affecter l'un ou l'autre pilier arguant, par exemple, que le pilier par répartition serait plus sensible aux manœuvres politiciennes, au vieillissement démographique et à une mauvaise situation du marché du travail tandis que le pilier par capitalisation serait plus exposé aux risques d'inflation et d'instabilité des marchés financiers. Voir Chłoń *et al.* (1999) et Góra (2000).
35. Tout le monde s'accordait à reconnaître l'intérêt d'utiliser le produit des privatisations pour financer la réforme des retraites ; la question était de savoir comment le faire. Contrairement à Solidarité, les réformateurs ont choisi de l'utiliser pour financer le premier pilier.
36. Seul un petit nombre de députés de l'aile chrétienne nationale de Solidarité a continué de s'opposer à une réforme fondamentale. Voir Orenstein (2000:45).
37. Les désaccords portaient sur les institutions à impliquer dans le paiement des prestations du deuxième pilier, mais aussi sur les règles régissant, par exemple, les tables actuarielles à utiliser et les droits pouvant être prélevés.
38. Zajicek *et al.* (2007). La discrimination homme-femme au travail ici est largement compensée par l'utilisation de tables unisexe de l'espérance de vie pour le calcul des prestations lors du départ à la retraite. Dans la mesure où les femmes vivent plus

- longtemps, le calcul de prestations identiques pour des hommes et des femmes ayant cotisé le même nombre d'années profite à ces dernières.
39. Le fait que les deux syndicats représentaient des travailleurs du secteur privé aussi bien que du secteur public a probablement contribué à cette situation : il est probable en effet que l'efficiencia et le bas niveau des cotisations sociales faibles seront plus importants pour des travailleurs du privé confrontés à un environnement concurrentiel que pour des employés du secteur public. Voir James et Brooks (2001).
 40. Pour plus de détails, voir Chan (1998).
 41. En particulier, un certain nombre d'entre eux voulaient revoir les propositions du syndicat Solidarité pour l'affectation des obligations émises dans le cadre des privatisations aux comptes de retraite par capitalisation des employés.
 42. Ayant été à l'origine de la réforme, la SLD ne pouvait guère s'y opposer à présent. Mais l'équilibre des forces dans le groupe SLD au Parlement se déplaçait au profit des opposants à la réforme, de sorte que la lutte contre le gouvernement sur le détail de la législation devenait une stratégie attractive.
 43. La loi sur le système d'assurance sociale couvre des questions de base telles que : l'admissibilité à l'assurance sociale obligatoire ; le niveau des cotisations et leur affectation aux différents objets ; enfin, l'imputation de la responsabilité du paiement des cotisations. Les changements les plus notoires apportés à cette loi ont été l'inclusion des forces en uniforme et l'exclusion des procureurs, les juges ayant, quant à eux, déjà obtenu d'en être exemptés pour raisons constitutionnelles.
 44. Les craintes des mineurs étaient aggravées par la restructuration en cours de l'industrie charbonnière qui a entraîné des fermetures de mines.
 45. C'est cet amendement qui a incité les mineurs à quitter le bâtiment du ministère.
 46. D'autres groupes de mineurs, y compris le syndicat affilié à l'OPZZ et quelques petits syndicats de branche indépendants, ont appelé à de nouvelles manifestations mais, contrairement à Solidarité, ils n'ont pas pu affecter le processus législatif. Voir Orenstein (2000:49).
 47. Bialas *et al.* (2001) donnent le meilleur aperçu des efforts de communication en la matière des gouvernements successifs.
 48. Chłoń (2000).
 49. L'estimation par la Banque mondiale d'une dette implicite au titre des retraites de 220 % du PIB ne couvrait que la valeur des dettes au titre des pensionnés et des travailleurs cumulées au moment des calculs ; l'estimation par le gouvernement d'une dette de 462 % du PIB à l'horizon 2050 englobait également les dettes qui seraient accumulées dans les années à venir. Un autre léger écart résulte du fait que les estimations du gouvernement sont un peu plus tardives que celles de la Banque, et que la dette implicite au titre des retraites était en hausse avant la réforme.
 50. Mi-1998, le ZUS a indiqué qu'il ne serait pas prêt pour janvier. De toute façon, les retards pris dans l'adoption de la législation définitive ont probablement rendu le report inévitable.
 51. Kochanowicz *et al.* (2005).
 52. Le ZUS devait mettre en place des comptes individuels pour tous les participants dans les deux systèmes. Or, les deux systèmes englobaient des groupes de personnes différents (ceux qui participaient à l'un des systèmes ne participant pas à l'autre),

- mais aussi des bases de cotisation différentes en termes de revenu évalué des participants, et les conditions requises pour la gestion des cotisations collectées étaient très différentes.
53. Pour des détails sur ces difficultés de jeunesse, voir Chłoń-Domińczak (2004:271-75) et OCDE (2000).
 54. En fin de compte, une grande majorité de personnes de la cohorte intermédiaire ont adhéré au deuxième pilier.
 55. La campagne s'est appuyée sur tout l'éventail des médias, avec des publicités dans la presse et à la télévision, la publication de brochures et la mise en place de centres d'appels pour répondre aux questions des citoyens. Le BPR a publié des simulations montrant, pour chaque option, les circonstances dans lesquelles les individus pouvaient escompter une meilleure retraite. Le BPR a également mis sur le web un logiciel permettant aux personnes de calculer leur retraite pour chacune des deux options. Pour plus de détails, voir Chłoń (2000).
 56. Des publicités montrant, par exemple, des retraités en vacances dans des îles exotiques, ont suscité de nombreuses critiques car si elles ne promettaient pas effectivement des prestations de retraite extraordinaires, l'implication néanmoins était claire.
 57. Par exemple, en ne prenant pas en compte dans leurs calculs l'incidence des charges administratives sur le montant des rentes.
 58. Góra (2000).
 59. Voir les résultats des sondages cités dans Chłoń (2000).
 60. Le MPPS estimait le coût des mesures relatives aux mineurs à 10 milliards PLN en 2020, soit l'équivalent de 500 PLN par habitant. En fait, les véritables gagnants n'ont pas été les mineurs mais les sociétés minières. On n'a jamais réellement douté que les mineurs conserveraient leurs privilèges en matière de retraite anticipée, quelle que soit la solution retenue pour régler le problème. Toutefois, une solution de type pension relais aurait sollicité à la fois les cotisations des employeurs et les recettes budgétaires. La législation d'août 2005 a permis de reprendre dans le budget le coût des privilèges des mineurs.
 61. La loi sur les pensions relais adoptée par le gouvernement de centre-droit s'est heurtée au veto du président, mais le Parlement est passé outre en décembre 2008, des partis de gauche s'étant alliés au gouvernement contre le président.
 62. Les paiements en question seraient initialement très faibles car ils n'affecteraient que la minorité d'individus nés en 1949 et ayant choisi de participer au deuxième pilier ; ces retraités n'auraient accumulé qu'un montant de droits limité dans le nouveau système. Néanmoins, il était essentiel de mettre en place des mécanismes pour le paiement de ces prestations.
 63. Les conditions d'admissibilité sont complexes car elles dépendent de l'âge, du sexe, du nombre d'années de cotisations, des antécédents de travail, et des raisons du licenciement. Pour des détails, voir ZUS (2007).
 64. Voir OCDE (2004:98-101) et (2006:75-77).
 65. Kochanowicz *et al.* (2005).

Bibliographie

- Andrews, E. et M. Rashid (1996), « The Financing of Pension Systems in Central and Eastern Europe: An Overview of Major Trends and their Determinants, 1990-1993 », *World Bank Technical Paper* 339, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (1997), *Poland: Country Economic Memorandum: Reform and Growth on the Road to the EU*, Banque mondiale, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/07/15/000009265_3980203115246/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, New York et Oxford.
- Bialas, J., A. Chłoń-Domińczak et A. Ruzik (2001), « Pension Reform in Poland », Public Participation and the Pension Policy Process: The Citizen and Pension Reform, Deliverable D2, Pont Info Ltd, 28 février.
- Bönker, F. (2006), *The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Cain, M. et A. Surdej (1996), « Facing the Pension Crisis: Current Problems and Future Perils in the Polish Pension System », *Emergo: Journal of Transforming Economies and Societies* 3:2, printemps.
- Chan, K. (1998), « The Polish General Election of 1997 », *Electoral Studies*, 17:4, décembre.
- Chłoń, A., M. Góra et M. Rutkowski (1999), « Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity », *World Bank Social Protection Discussion Paper* n° 9923, Banque mondiale, Washington, DC, [http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/\(attachmentweb\)/spdp009923/\\$FILE/spdp009923.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/(attachmentweb)/spdp009923/$FILE/spdp009923.pdf).
- Chłoń, A. (2000), « Pension Reform and Public Information in Poland », Pension Reform Primer Series, *Social Protection Discussion Paper* n° 0019, Banque mondiale, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/11/28/000094946_01110804163176/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Chłoń-Domińczak, A. (2004), « Pension Reform in Poland », dans *Reforming Public Pensions: Sharing Experiences of OECD and Transition Countries*, OCDE, Paris.
- Góra, M. (2001), « Polish Approach to Pension Reform », *Private Pensions Series No. 3: OECD Private Pensions Conference 2000*, OCDE, Paris.

- Góra, M. (2003), « The New Polish Pension System: An Example of a Non-Orthodox Approach to Pension Reform », *PIE Discussion Paper* n° 168, The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, août, www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2003/dp168/text.pdf.
- Góra, M. et M. Rutkowski (1998), *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*, Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale, Varsovie, www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp286.pdf.
- Guardiancich, I. (2004), « Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: The Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia », *Managing Global Transitions*, 2:1, printemps.
- Hausner, J. (1998a), « Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland », *Collegium Budapest Discussion Paper Series*, octobre.
- Hausner, J. (1999), « The Merits of Fully-Funded versus Pay-As-You-Go in Transition Economies », *UNECE Economic Survey of Europe (Etude sur la situation économique de l'Europe)*, n° 2.
- Hausner, J. (2000), « Poland: Security through Diversity », *INWENT Issue Notes and Background Papers*, 6 avril, www.inwent.org/ef-texte/kop5/hausner.htm.
- James, E. (1998), « The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review », *Annals of Public and Comparative Economics* 69:4.
- James, E. et S. Brooks (2001), « The Political Economy of Structural Pension Reform », dans R. Holzmann et J. Stiglitz (dir. publ.), *New Ideas about Old Age Security*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Kochanowicz, J., P. Kozarzewski et R. Woodward (2005), « Understanding Reform: The Case of Poland », document préparé comme une partie de la Global Development Network Project « Understanding Reform », CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, novembre, www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/5629700_rc59.pdf.
- Müller, K. (2004), « The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe », dans *Reforming Public Pensions: Sharing Experiences of OECD and Transition Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Pologne 1996/1997*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Pologne 1997/1998*, OCDE, Paris.
- Orenstein, M. (2000), « How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries », *World Bank Policy Research Working Paper* 2310, Banque mondiale, Washington, DC, mars.
- Piętka, K. (2007), « Social Protection in Poland », document préparé pour EU8 Social Inclusion Study, CASE – Centre for Social and Economic Research, Warsaw, janvier, <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/PolandSocialPolicyReview.pdf>.

Styczeń, M. (1999), « Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modelling Incomes and Social Security Retirement Pensions », *Studia i Analizy* 168, CASE – Center for Social and Economic Research, Varsovie, www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/SA168.pdf.

Zajicek, A., T. Calasanti et E. Zajicek, « Pension Reforms and Old People in Poland: An Age, Class and Gender Lens », *Journal of Aging Studies* 21:1, janvier.

ZUS (2007), « Social Insurance in Poland: Information, Facts », Social Insurance Institution, Varsovie, www.zus.pl/files/english.pdf.

Chapitre 7

Pologne : La réforme du régime de Sécurité Sociale des agriculteurs, 2003-05

Résumé et principales conclusions

La Pologne a un régime séparé de sécurité sociale pour les agriculteurs, administré par la Sécurité sociale agricole (KRUS). Ce régime couvre les retraites, l'assurance-maladie, les pensions d'invalidité et d'autres prestations pour l'immense partie de la population satisfaisant aux critères plutôt larges d'inclusion dans le régime agricole. Ce régime administré par le KRUS a été critiqué de longue date pour ses iniquités perçues, les incitations perverses qu'il génère et les distorsions qui en résultent sur le marché du travail et le marché foncier, enfin pour le fait qu'il n'est nullement en passe de s'autofinancer : au début des années 2000, les subventions budgétaires au KRUS représentaient chaque année environ 2 % du PIB, chiffre bien supérieur aux montants dépensés au titre de l'agriculture en dehors du KRUS. Mais, la puissance du lobby agricole était telle que l'on n'a pratiquement pas pu toucher au système jusqu'à la fin de l'année 2003, date à laquelle la contrainte budgétaire a forcé le gouvernement à proposer de modifier le système dans le cadre d'un plan plus vaste de redressement des finances, appelé « plan Hausner ». Ces propositions de réforme ont été débattues au cours des deux années suivantes et progressivement amputées. En définitive, seuls ont été adoptés des changements mineurs dans l'administration du système de sécurité sociale agricole. De fait, le budget 2006 a été *plus* généreux.

La frustration générée par cette tentative avortée de changements plus fondamentaux a reflété un certain nombre de facteurs, dont les plus importants ont été :

- *Un contexte politique défavorable.* Une montée en puissance des partis populistes, de gauche comme de droite, a rendu les réformes encore plus difficiles à opérer que dans les années 90. Les mesures d'austérité, dont les réformes du KRUS étaient une composante critique, ont suscité une très vive résistance au sein de la coalition de gouvernement et de l'électorat, et fait tomber le gouvernement. Le cabinet de minorité qui a suivi a bien essayé de faire avancer la réforme du KRUS mais il n'avait ni mandat électoral ni le soutien nécessaire au Parlement.
- *Une baisse des pressions en faveur d'une action immédiate.* Une accélération de la croissance et une amélioration de la situation budgétaire en 2004-2005 ont atténué le sentiment d'urgence de la réforme chez des parlementaires de plus en plus focalisés sur l'approche des élections et qui se montraient peu disposés à accepter des mesures d'austérité qu'ils semblaient auparavant prêts à adopter. Mais l'amélioration des finances publiques, qui était largement imputable à des facteurs cycliques et ponctuels, n'a pas atténué les distorsions structurelles créées par le KRUS.

- *La puissance des intérêts acquis.* Le secteur agricole polonais est vaste, politiquement puissant et bien résolu à protéger le KRUS. Aucun gouvernement depuis 1989 n'est parvenu à avoir la majorité au Parlement sans le concours d'au moins un des partis agraires, et les intérêts du monde rural sont également bien représentés au sein de la plupart des grands partis urbains. Qui plus est, les syndicats d'agriculteurs et autres organisations agraires ont une influence considérable au sein du ministère de l'Agriculture, à la tête duquel on trouve généralement un agriculteur, et ils sont directement impliqués dans la gestion du KRUS.
- *Des motifs de réforme divers.* L'incitation immédiate à réformer le système étant la nécessité d'un assainissement budgétaire et les mesures proposées visant à réduire rapidement le subventionnement du KRUS plutôt qu'à remédier à ses défauts structurels, la justification de plein droit d'une réforme structurelle n'était pas clairement énoncée. Et sa focalisation sur les économies à court terme ne laissait guère au gouvernement la possibilité d'atténuer l'impact d'une réforme par des paiements de transfert tels que des dépenses accrues au titre d'autres programmes ruraux.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Des coalitions fragiles

Si la nécessité d'assainir les finances et de réformer le régime de sécurité sociale agricole était largement admise début 2003, le contexte politique de la réforme était défavorable. Les sondages d'opinion, qui montraient une montée en puissance des partis populistes de gauche comme de droite et l'éclatement du centre-droit, rendaient les réformes encore plus difficiles à conduire que dans les années 90 et les deux gouvernements en place lorsque les mesures du plan Hausner ont été examinées ne bénéficiaient au Parlement et dans l'opinion que d'un soutien très limité :

- En 2003, lorsque le plan Hausner a commencé à voir le jour, l'Alliance de la gauche démocrate (SLD), qui avait évincé le Parti paysan polonais (PSL) de la coalition quelques mois plus tôt, n'avait plus de majorité parlementaire. A cette date, la popularité du gouvernement était au plus bas en raison de résultats économiques décevants, de scandales sur fond de corruption¹ et d'une critique généralisée de son traitement des problèmes tels que la réforme des soins de santé. De surcroît, la SLD elle-même était de plus en plus divisée sur la politique économique, en particulier sur le plan Hausner. En mars 2004, le parti a finalement éclaté et le gouvernement est tombé.
- Un gouvernement minoritaire conduit par l'ancien ministre des Finances, Marek Belka, a été aux affaires entre mai 2004 et les élections de septembre 2005. Le gouvernement Belka n'avait pas de mandat électoral et encore moins de soutien au Parlement que son prédécesseur. S'il a tenu bon jusqu'à la fin de la mandature, il n'a pas toujours été évident qu'il en serait ainsi et la perspective bien réelle d'élections anticipées a rendu l'assainissement budgétaire encore plus difficile.

Pressions budgétaires

Bien que la nécessité de réformer le système d'assurance sociale agricole ait été reconnue de longue date, ce sont les pressions budgétaires qui ont finalement incité le gouvernement à agir². Le fort ralentissement économique du début des années 2000 a contribué à creuser des déficits publics qui avaient eu tendance à se résorber lentement jusqu'en 1999 (tableau 7.1). Le ratio dette publique/PIB a commencé à se creuser et, calculé selon la méthodologie énoncée dans la loi de finances publiques (APF)³, il dépassait en 2003 le seuil des 50 %. Le gouvernement prévoyait qu'il passerait la barre des 55 % en 2004-2005 pour atteindre 60 % aux alentours de 2006⁴. C'était un important sujet de préoccupation car à ces niveaux la loi imposait une série d'ajustements automatiques. À 50 et 55 %, les règles n'étaient pas trop contraignantes mais dès lors que le seuil des 60 % serait franchi, les autorités seraient dans l'obligation de limiter sérieusement les dépenses publiques, et l'on redoutait que cela déclenche une récession⁵. On craignait également que l'entrée dans l'UE ne creuse le déficit budgétaire⁶. Enfin, le Comité de politique monétaire (RPP) de la Banque nationale de Pologne (NBP) invoquait par les incertitudes budgétaires pour expliquer sa réticence à assouplir plus rapidement sa politique monétaire. Par rapport au ralentissement de 2001-02, la Pologne avait amorcé une reprise mais la croissance était encore molle et le gouvernement pensait que le RPP ne se battait pas assez pour soutenir la reprise. En conséquence, début 2003, l'état des finances publiques était devenu pour le gouvernement une source majeure de préoccupation.

Tableau 7.1. Croissance, déficits et dette publique¹

En pourcentage du PIB

	Croissance réelle du PIB	Déficit	Dette publique ²
1998	4.8	-2.4	-
1999	4.1	-1.7	41.9
2000	4.1	-2.9	38.7
2001	1.1	-2.9	39.7
2002	1.4	-3.9	45.2
2003	3.8	-4.1	51.5

1. Données pour avril 2004. Depuis lors, des révisions substantielles des données relatives au PIB et des données budgétaires ont généré, pour les années en question, des déficits beaucoup plus importants mais des estimations inférieures pour l'endettement. Toutefois, ces révisions sont arrivées trop tard pour affecter la politique du plan Hausner. Pour les chiffres révisés, voir OCDE (2008:62).
2. Méthodologie de la Loi polonaise sur les Finances publiques.

Source : OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.

Ce sentiment d'urgence n'a pas duré. Les chiffres de la croissance et les performances budgétaires se sont améliorés au cours de la période 2003-05. Le PIB a progressé de 3.8 % en 2003 et de 5.3 % en 2005. Le déficit affiché est tombé à 2.5 % du PIB en 2005 et le ratio d'endettement public est demeuré relativement stable, pratiquement au niveau de fin 2003. Cette amélioration apparente du déficit et de l'endettement a été, dans une large mesure, due à des facteurs cycliques et ponctuels⁷ mais elle a eu pour effet de faire retomber la pression poussant à un assainissement budgétaire immédiat et donc de saper le soutien aux mesures d'austérité, en particulier avant les élections générales de 2005⁸.

Le secteur agricole polonais

Le débat sur la réforme du système de sécurité sociale agricole a été façonné de longue date par le relatif retard du secteur rural polonais, largement tributaire des transferts sociaux de l'Institut central qui administre le régime général d'assurance sociale (ZUS) et de la caisse qui gère le régime spécial d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS). En 2000, les pensions et autres transferts publics ont représenté environ 23 % des revenus des foyers agricoles et plus de 40 % des revenus reçus par les plus de 70 % d'exploitations polonaises de moins de 7 hectares (tableau 7.2). Pour la plupart des exploitations, les prestations du KRUS ont représenté une part de leur revenu supérieure à celle des activités agricoles. Toute baisse de la générosité du système devait donc avoir un impact direct et palpable sur les revenus des foyers ruraux, de sorte qu'on pouvait s'attendre à une vive résistance à toute réforme.

Tableau 7.2. Les sources du revenu agricole par taille d'exploitation

	0-1 ha	1-7 ha	7-15 ha	15+ ha
Pourcentage du revenu national moyen ¹				
Revenu annuel des ménages	88	80	81	233
Par tête	93	60	65	160
Pourcentage du revenu moyen des ménages ²				
Revenus agricoles, nets	11	7	44	73
Revenu net des activités non agricoles	2	10	1	9
Produit des salaires non agricoles	43	43	22	6
Transferts sociaux	46	38	30	11
Prestations du KRUS	14	16	21	9
Autres prestations d'assurance sociale	25	19	7	2
Divers	3	2	3	1
<i>Pour mémoire</i>				
Part du nombre total d'exploitations ³	–	70	20	10

1. Données tirées des enquêtes auprès des foyers ruraux de la Banque mondiale, divisées par les données du GUS pour l'ensemble de l'économie.
2. Données tirées des enquêtes auprès des foyers ruraux de la Banque mondiale, divisées par les données des enquêtes auprès des foyers ruraux de la Banque mondiale.
3. Données concernant uniquement les exploitations de moins de 1 hectare.

Source : OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris ; sur la base de données provenant de la Banque mondiale (2001), « Poland: The Functioning of Labor, Land and Financial Markets: Opportunities and Constraints for Farming Sector Restructuring », Environmentally and Socially Sustainable Development Unit Report n° 22598-POL, Banque mondiale, Washington, DC ; et de l'Office central de statistique (GUS).

Le système de sécurité sociale des agriculteurs

Bien que décrit comme une forme d'assurance sociale, le KRUS est en fait un programme de protection sociale sans conditions de ressources pour le secteur rural. Les pensions que verse le KRUS sont en moyenne un peu inférieures à celles du régime général d'assurance sociale mais les cotisations au KRUS sont minimales et elles ne varient pas en fonction du revenu. De plus, les prestations (autres que les pensions) sont en gros comparables à celles du régime général d'assurance sociale. En conséquence, les cotisations ne couvrent qu'une petite partie des dépenses du KRUS, lesquelles sont financées à plus de 90 % sur le budget de l'État. Le système obère donc lourdement les finances publiques sans beaucoup contribuer à encourager une nécessaire restructuration du secteur public.

Admissibilité. Est habituellement admis à bénéficier du régime KRUS, tout agriculteur possédant au minimum un hectare de terres arables ou dont les activités de production agricole ne requièrent pas de posséder une telle étendue de terres ; le conjoint d'un agriculteur admissible ou un membre adulte d'un foyer d'agriculteurs admissibles tirant ses revenus de l'agriculture ou d'autres travaux liés à l'activité agricole de l'exploitation, ou inactif et à la charge de l'agriculteur⁹. Les individus admissibles dont l'exploitation a une superficie de moins de deux hectares sont exemptés du paiement des primes mais éligibles aux prestations de l'assurance-chômage.

Cotisations et prestations. Un cotisant au KRUS acquitte une cotisation trimestrielle égale au tiers environ de celle qu'acquitte un bénéficiaire du salaire minimum dans le régime général¹⁰. Le KRUS assure aux agriculteurs et à leur famille élargie tout un éventail de prestations d'assurance sociale (pensions vieillesse et invalidité, assurance maladie et accidents) en gros comparables à celles offertes par le régime général. Tous les membres d'un foyer adhérent au KRUS bénéficient d'une assurance-maladie, même s'ils n'ont pas de revenus, ce qui n'est pas le cas avec le ZUS. Les hommes sont admis à partir en retraite à 65 ans avec 100 trimestres de cotisations ou à 60 ans avec 120 trimestres¹¹. Les femmes peuvent partir en retraite à 60 ans sous réserve d'avoir 100 trimestres de cotisations. Lorsqu'ils partent à la retraite, les agriculteurs doivent abandonner leur terre au-delà d'un hectare mais ils peuvent la céder à un autre membre de leur famille et poursuivre l'exploitation. Les pensions servies par le KRUS tendent à représenter en moyenne 134 % de la retraite minimum dans le régime général et leur montant ne varie guère dans la mesure où le nombre d'années de cotisations est l'unique source de différence et où son poids dans la formule de calcul des prestations est limité¹². Les pensions d'invalidité du KRUS sont relativement faciles à obtenir, le candidat devant uniquement montrer qu'il/elle est dans l'incapacité *d'assurer l'exploitation* (son aptitude pour d'autres activités n'est pas évaluée). Qui plus est, il n'existe dans ce régime qu'une seule catégorie de pension d'invalidité, l'invalidité totale. Le KRUS couvre donc environ 19 % de la main d'œuvre mais représente 25 % des pensions d'invalidité. En 2005, 43 % des pensions servies par le KRUS étaient des pensions d'invalidité et le nombre des pensions d'invalidité accordées depuis peu était sensiblement supérieur au nombre des pensions de vieillesse accordées depuis peu.

Organisation et financement. Le statut juridique particulier du KRUS a suscité bien des critiques. Le KRUS n'est pas un fonds spécial (comme le Fonds d'assurance sociale), une institution budgétaire¹³ ou une société d'État. De fait, le KRUS n'est en aucune façon une personne morale, ce qui, comme le soulignent ses détracteurs, rend plus difficile un contrôle effectif de ses finances et de ses activités. Le président du KRUS appartient toutefois à l'administration publique : il est nommé par le Premier ministre, après consultation du Conseil des agriculteurs et pendant la majeure partie de l'histoire du KRUS, il a relevé du ministère de l'Agriculture. Le KRUS administre un certain nombre de fonds distincts dont les deux les plus importants sont le fonds de pension et le fonds dit de « cotisation ». Ce dernier est, à certains égards, le plus controversé. Contrairement au fonds de pension, dont plus de 95 % des dépenses sont financées grâce à des aides budgétaires, il est, comme son nom l'indique, essentiellement financé par des cotisations. Il couvre les prestations de courte durée (accident, maladie et maternité) mais aussi des activités telles que la prévention et la réadaptation après un accident, et l'offre de vacances d'été aux enfants d'agriculteurs (jusqu'à 140 000 par an). Ses détracteurs soulignent depuis bien longtemps que la gestion des dirigeants est beaucoup trop discrétionnaire et que le KRUS est bien souvent utilisé pour promouvoir les intérêts

locaux des différents partis, syndicats et organisations agricoles représentés au Conseil des agriculteurs, qui supervise le KRUS.

Acteurs et intérêts

En Pologne, le secteur rural a été de tout temps relativement puissant du fait de sa taille – même si au début des années 2000 l'agriculture ne produisait qu'environ 3 % du PIB elle continuait à représenter 20 à 25 % de l'emploi total¹⁴ – et de l'existence d'un large éventail de syndicats d'agriculteurs et autres organisations rurales. On trouve des syndicats agricoles issus de Solidarité et de l'ancienne centrale communiste OPZZ mais aussi de nombreux organismes régionaux ainsi qu'un réseau national de « cercles agricoles »¹⁵ représenté au niveau national par l'Union nationale des agriculteurs, des cercles et des organisations agricoles, qui est l'un des plus puissants lobbies polonais. En outre, la Pologne a depuis bien longtemps des partis, de gauche comme de droite, qui se consacrent à la défense des intérêts du monde rural. Depuis 1989, aucun gouvernement n'a eu de majorité au Parlement sans le concours d'au moins un de ces partis, et les intérêts ruraux sont également bien représentés au sein des principaux partis « urbains ». Sur la législature 2001-05, les partis essentiellement agraires avaient au Parlement près de 30 % des sièges à la Chambre basse (Sejm)¹⁶. En outre, la SLD de gouvernement avait elle-même une aile agraire importante¹⁷. Il n'est donc pas étonnant que la réforme du KRUS n'ait jamais été un élément important de la plateforme électorale des principaux partis.

Le lobby agricole peut généralement compter sur un puissant soutien du ministère de l'Agriculture – la plupart des ministres ont été eux-mêmes agriculteurs et l'orientation traditionnelle du ministère a consisté à veiller aux intérêts de ses clients du monde rural, notamment en résistant aux pressions réductrices des deux ministères qui ont cherché à promouvoir la réforme du KRUS : le ministère de l'Économie, du Travail et de la Politique sociale (MPPS) et le ministère des Finances. Excepté pendant une courte période (2005-05), c'est le ministère de l'Agriculture qui supervise le KRUS. Le KRUS lui-même a participé activement aux débats sur la réforme entre 2003 et 2005. Bien que n'étant pas un organe de décision, il était représenté dans le groupe de travail sur la réforme constitué au sein du MPPS et ses évaluations des différentes approches ont eu un impact considérable. Le contraste est grand avec l'expérience polonaise en matière de réforme du régime général des retraites : contrairement au ZUS, le KRUS n'a jamais été acquis à la cause de la réforme et il n'y a pas eu d'organisme analogue au Bureau du plénipotentiaire pour la réforme de la sécurité sociale capable de surmonter, ou du moins de contourner, les oppositions au sein des ministères concernés.

Aperçu historique

Dépenses sociales : la pression exercée sur les finances publiques

Dans les années 90, la part des dépenses publiques dans le PIB a baissé progressivement mais régulièrement ; d'environ 46 % au milieu de la décennie, elle s'est stabilisée autour de 42 à 43 % au début des années 2000, ce qui est plutôt élevé compte tenu du revenu par habitant de la Pologne. Le niveau élevé des dépenses publiques reflétait, dans une large mesure, le maintien d'un système étendu mais inefficace de transferts sociaux¹⁸. Globalement, les dépenses sociales¹⁹ représentaient environ 45 % des dépenses publiques générales²⁰. Le ministère des Finances et celui de l'Économie considéraient qu'un assainissement durable des finances nécessitait des changements structurels pour réduire le poids des dépenses sociales. D'où la nécessité de s'attaquer aux coûts budgétaires du KRUS. Au début des années 2000, les transferts publics finançaient

plus de 90 % des dépenses du KRUS (tableau 7.3)²¹. En 2002, le subventionnement du KRUS représentait 8 % du Budget de l'État, soit environ 2 % du PIB²². Ce chiffre écrasait le reste des financements publics pour l'agriculture – en 2003, le soutien de la production ne représentait que 15 % environ des dépenses budgétaires de soutien du KRUS²³.

Tableau 7.3. Les dépenses et recettes du KRUS

	2000	2001	2002	2003	2001	2002	2003
	Pourcentage du PIB				Croissance réelle (%)		
Recettes	1.9	2.1	2.1	2.0	12.9	3.8	-2.9
Aides	1.8	2.0	2.0	1.8	12.9	3.4	-2.6
Recettes propres	0.1	0.1	0.1	0.1	12.5	11.1	0.0
Dépenses	2.0	2.1	2.1	2.0	10.5	1.3	1.9
Pensions ¹	1.7	1.7	1.7	1.7	9.9	0.8	1.5
Autres	0.3	0.3	0.3	0.3	13.6	4.0	3.8

1. Incluant à la fois les pensions d'invalidité et de vieillesse.

Source : OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris ; ministère des Finances.

Le KRUS : un obstacle aux restructurations dans l'agriculture

Si les pressions budgétaires ont fourni l'incitation immédiate à une tentative de réforme du KRUS en 2003, une réforme s'imposait en tout état de cause pour encourager la restructuration trop longtemps retardée de l'agriculture polonaise et remédier aux injustices manifestes du système. La productivité de l'agriculture était jugée faible et en déclin, et la restructuration du secteur progressait très lentement. Certes, le KRUS n'était pas le seul responsable de cet état de fait mais il y contribuait fortement en préservant les inefficiences du secteur agricole. Il empêchait la réaffectation des terres et de la main d'œuvre.

- La Pologne compte un trop grand nombre de très petites exploitations. En 2002, environ 90 % d'entre elles avaient une superficie de moins de 15 hectares, ce que l'on considérait être la taille minimum nécessaire pour faire vivre un ménage²⁴. Les gains potentiels d'un regroupement étaient considérables²⁵. Pourtant, l'obligation de posséder de la terre pour pouvoir adhérer au KRUS incitait les agriculteurs à ne pas lâcher de petites parcelles et encourageait même certains citadins à acheter de petits lopins pour adhérer au KRUS et éviter de cotiser au régime général de l'assurance sociale. Le nombre des petites exploitations non rentables a augmenté au début des années 2000²⁶. Toutefois, chercher à limiter les abus en rendant plus difficile l'adhésion au KRUS pour ceux qui n'avaient pas de revenus agricoles risquait de dissuader les agriculteurs de diversifier leurs activités, ce que le gouvernement souhaitait précisément encourager.
- L'économie de cotisations excédant aisément l'écart en termes de prestations, le passage du KRUS au ZUS grevait lourdement les travailleurs sortant de l'emploi agricole. Au début des années 2000, les cotisations sociales des employés non agricoles représentaient 32.4 % du salaire brut, tandis que le montant de cotisations au KRUS des agriculteurs admissibles s'élevait à environ 3 à 4 % du revenu des ménages agricoles²⁷. De plus, la prise d'un emploi non agricole pouvait générer des coûts pour les autres membres du ménage (inactifs ou travaillant au noir) qui vivaient des prestations d'assurance-maladie et autres du KRUS²⁸.

Le KRUS était également critiquable au plan de l'équité. Du fait de l'absence de critère de ressources, les contribuables urbains finançaient les aides aux agriculteurs riches ou pauvres. Par ailleurs, le système facilitait également la fraude fiscale dans la mesure où ses prestations assuraient une protection sociale de base aux travailleurs au noir sous réserve qu'ils soient employés, au moins partiellement, dans l'agriculture ou qu'ils soient membres de foyers adhérent au KRUS. Si les preuves directes de fraude fiscale ou de fraude aux prestations étaient rares, les résultats des enquêtes effectuées auprès des ménages au début des années 2000 ont montré des revenus plus élevés dans les très petites exploitations que dans les exploitations de taille moyenne (tableau 7.2) et des concentrations exceptionnellement fortes d'emplois ruraux non agricoles ont été enregistrées dans les secteurs connus pour pratiquer largement le travail informel²⁹.

Les débats sur la réforme du KRUS dans les années 90

Vers le milieu des années 90, on a pris de plus en plus conscience de l'inefficience du KRUS et du fait qu'il se prêtait aux abus. On espérait toutefois que le système pourrait être restructuré dans le cadre plus large de la réforme des retraites entreprise entre 1996 et 1999. Le Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale caressait cette ambition et ses propositions initiales de réforme des retraites comportaient des modifications importantes du fonctionnement du KRUS³⁰. Mais il est apparu bientôt que la réforme générale des retraites ne pourrait progresser qu'à condition d'en exempter le KRUS ; le PSL, qui était à l'époque associé minoritaire dans la coalition au pouvoir, a refusé de favoriser une telle réforme du KRUS. Vers la fin de la décennie, le gouvernement a proposé un assouplissement des règles d'éligibilité aux pensions d'invalidité du KRUS et une prestation de requalification pour financer la transition des personnes qui devaient sortir du secteur agricole pour raisons de santé mais qui pouvaient encore être employées dans un autre secteur. Ces propositions étaient inspirées des modifications apportées au régime général des pensions d'invalidité et dont on comptait qu'elles seraient un succès mais qui n'ont jamais été adoptées.

L'apparente impossibilité de toucher au régime de sécurité sociale des agriculteurs reflétait bien plus que la simple influence, si importante fut-elle, du lobby agricole. Premièrement, les autorités ne voyaient pas d'un bon œil la perspective de nouveaux licenciements et d'un nouvel exode rural en des temps de chômage élevé. Deuxièmement, en dépit de l'inefficience et de l'iniquité du système, on craignait tout simplement que l'intégration du secteur agricole dans le régime général de sécurité sociale soit techniquement trop complexe et politiquement trop risquée pour que cela en vaille la peine, notamment après la réforme du régime général des retraites en 1999. On ne savait pas très bien si les agriculteurs seraient en mesure de faire face aux exigences coûteuses du nouveau régime général de retraites en matière de tenue de registres et de fourniture d'informations. Enfin, une compréhension insuffisante du système par les personnes n'étant pas directement impliquées a créé une asymétrie d'information en faveur des personnes à l'intérieur du système ; il leur a donc été relativement facile de discréditer les propositions de réforme aux yeux du public et des élites. Ce défaut de compréhension publique du système explique également que la réforme du KRUS n'ait suscité dans le grand public qu'un débat relativement limité : alors que le plan Hausner a été largement débattu dans les médias, les problèmes structurels qu'impliquait une remise à plat du système du KRUS n'ont suscité que peu d'intérêt.

Processus politique : la conception

Le débat sur les différentes options en matière de réforme du KRUS

Début 2003, le gouvernement était de plus en plus contraint de maîtriser l'augmentation de la dette publique et de trouver des ressources pour financer les nouvelles dépenses nécessitées par l'entrée dans l'UE à échéance d'un peu plus d'un an. L'ensemble initial de propositions d'ajustement présenté par le ministère des Finances comportait des modifications de l'indexation des pensions et autres prestations, une hausse des cotisations des membres du KRUS, le transfert de certains agriculteurs plus aisés vers le régime général d'assurance sociale, et la liquidation de certains fonds discrétionnaires hors budget administrés par le KRUS. Quelques jours à peine après que le ministère des Finances ait dévoilé ses propositions, le PSL a été chassé de la coalition de gouvernement à l'occasion d'un différend sur la législation en matière de taxes routières. Une fois dans l'opposition, le PSL a rejoint d'autres partis agraires dans le refus de toute réduction du soutien au secteur agricole. La perte par le gouvernement de sa majorité à la Sejm³¹ a sensiblement réduit les chances d'adoption rapide des mesures budgétaires.

Le ministère de l'Économie, du Travail et de la Politique sociale (MGPPS) a également critiqué publiquement les mesures proposées par le ministère des Finances, déclenchant entre les deux ministères un conflit qui a duré jusqu'à la fin du printemps. Le MGPPS estimait que la stimulation de la croissance devait être la première priorité du gouvernement et que l'assainissement budgétaire serait plus facile lorsque la Pologne aurait renoué avec des taux de croissance proches de 5 %. Sur cette base, le ministère a commencé à préparer un plan de rechange qui envisageait un *creusement* temporaire du déficit en 2004-05 avant un assainissement budgétaire prévu sur la période 2006-08³². Ce plan s'est avéré attractif pour le gouvernement, au vu en particulier de l'impopularité de la SLD, de l'approche du référendum sur l'UE et de la probabilité grandissante d'élections anticipées. A la mi-juin, le gouvernement s'est aligné clairement sur la ligne du MGPPS et son ministre, Jerzy Hausner, s'est imposé comme le principal décideur économique du Cabinet ministériel.

Dès le début, il est apparu clairement que la refonte du KRUS s'inscrirait dans tout ensemble de mesures que proposerait le MGPPS. L'objectif déclaré était de dissocier l'aide sociale de l'assurance sociale tout en maintenant une offre adéquate de protection sociale des pauvres en milieu rural. Le MGPPS a fait valoir que l'adhésion à l'UE offrait une opportunité unique de relever ces défis. Lorsque la Pologne entrerait dans l'Union, toute personne possédant au minimum un hectare de terres agricoles serait en droit de bénéficier des paiements directs de la Politique agricole commune (PAC). Dans un premier temps, le taux de ces paiements serait faible, mais il augmenterait au fil du temps. Ce serait un coup de pouce substantiel aux revenus du secteur et, comme les fonds de la PAC iraient aux propriétaires terriens indépendamment de leur travail, il serait d'autant plus difficile de justifier le maintien des aides existantes liées au KRUS.

Le groupe de travail sur la réforme du KRUS et la préparation du plan Hausner

Un groupe de travail sur la réforme du KRUS avait déjà été constitué sous l'égide du MGPPS dans les premiers mois de 2003³³. Il réunissait des experts en matière de politique agricole, politique sociale, revenus agricoles et autres questions pertinentes. Le groupe de travail du MGPPS a identifié un certain nombre de priorités de réforme, notamment une restriction de l'accès au KRUS, une surveillance plus étroite par les

pouvoirs publics d'un certain nombre de fonds du KRUS qui étaient largement à la disposition du Conseil des agriculteurs, l'introduction d'un élément de progressivité des cotisations en fonction des revenus ou de la taille de l'exploitation, une augmentation des cotisations totales au KRUS et une réorientation des aides budgétaires des prestations vers les cotisations. Cette dernière mesure était perçue comme nécessairement concomitante à toute tentative de lier les cotisations KRUS aux revenus. Les taux de cotisation seraient globalement relevés mais les aides budgétaires serviraient à financer les nouvelles cotisations plus lourdes des foyers ruraux pauvres. Les cotisants plus aisés devraient s'autofinancer ou passer au ZUS. Le MGPP considérait que les paiements de la PAC fourniraient aux producteurs un revenu complémentaire considérable qui leur permettrait d'acquitter leurs cotisations au KRUS, et que l'adhésion à l'UE était donc un moment particulièrement propice pour la réforme.

Le groupe de travail a examiné la question d'une éventuelle liquidation du KRUS, mais il en est arrivé à la conclusion qu'il serait, techniquement et politiquement parlant, plus facile de réformer le système, du moins dans un premier temps³⁴. Néanmoins, la question de la liquidation est demeurée un élément important du débat politique dans la mesure où de nombreux opposants à la réforme faisaient valoir que l'objectif ultime du groupe de travail était de fait l'élimination du KRUS. Le groupe en est arrivé bientôt à la conclusion qu'une véritable réforme du système serait grandement facilitée si l'on transférait le contrôle du KRUS du ministère de l'Agriculture au MGPPS. Cette conclusion reflétait à la fois la conviction d'une influence excessive du lobby agricole au sein du ministère de l'Agriculture – d'aucuns doutaient de la possibilité d'exercer via ce ministère une surveillance effective du fonds de cotisation du KRUS – et le point de vue selon lequel la réforme du KRUS devait être considérée principalement comme un problème de politique sociale, donc relevant du MGPPS, plutôt que comme un problème de politique agricole.

En septembre 2003, M. Hausner a présenté les grandes lignes de son plan (encadré 7.1). Le budget proposé pour 2004 était effectivement expansionniste, stipulant une relance budgétaire estimée à 1.7 % du PIB dans un effort pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement d'une croissance réelle du PIB de 5 %³⁵. À moyen terme, toutefois, l'objectif du plan Hausner était de faire reculer le déficit et de le faire essentiellement via des mesures structurelles côté dépenses plutôt que via des augmentations d'impôts, des réductions ponctuelles voire un ajournement des dépenses. Il visait à obtenir in fine une amélioration du solde structurel de 1.3 % du PIB.

Processus politique : l'adoption

Faiblesse du gouvernement et érosion du plan Hausner

Sachant qu'en particulier les syndicats n'aimaient pas les réductions proposées des dépenses sociales, le gouvernement a cherché à élargir le dialogue civique sur le plan d'assainissement budgétaire, en le faisant sortir du Comité tripartite pour les questions économiques et sociales, qui est le lieu où sont habituellement organisées de telles consultations³⁶. Un certain nombre de groupes de discussion spécialisés dans les différents aspects du plan ont été organisés sous les auspices du MGPPS : certains traitaient de la politique d'invalidité, d'autres des régimes spéciaux de retraite, de l'âge de la retraite et de la réforme du KRUS. Chacun d'eux réunissait des experts et des représentants des ONG, mais aussi des représentants des syndicats et autres partenaires sociaux représentés au Comité tripartite. Le gouvernement a pu ainsi organiser des

consultations avec un groupe d'interlocuteurs différent pour chaque grand ensemble de sujets. Fin 2003, les groupes se sont réunis toutes les semaines pendant environ deux mois mais, loin d'encourager un consensus plus large, l'exercice a opposé les principaux syndicats qui y ont vu une tentative de dilution de leur influence. Certains syndicats ont tout simplement refusé de participer à ces groupes.

Encadré 7.1. Le plan Hausner

Le dispositif connu sous le nom de « plan Hausner » envisageait trois groupes de mesures : des économies au niveau de l'administration publique¹, une augmentation des recettes fiscales², et des économies sur les transferts aux personnes, y compris dans le cadre du KRUS. Ce plan contenait un certain nombre de propositions pour réformer le KRUS, notamment :

- un durcissement des conditions d'admissibilité, avec l'obligation pour les agriculteurs les plus aisés d'adhérer au ZUS, et une clarification de la définition de « l'agriculteur » de manière à exclure de l'accès au KRUS les propriétaires terriens employés dans le secteur urbain ou dans des activités « quasi-agricoles »³ ;
- un relèvement des cotisations des agriculteurs les plus aisés restant au KRUS, en liant ces cotisations au revenu⁴ ;
- des prestations de retraite liées à l'historique des cotisations afin d'encourager des carrières plus longues ;
- la mise en place de pensions d'invalidité partielle pour les agriculteurs capables de travailler en dehors du secteur agricole, les pensions d'invalidité totale étant réservées à ceux qui ne peuvent plus travailler du tout ;
- une indexation moins généreuse des prestations autres que les pensions, qui ne devaient être ajustées que lorsque l'inflation cumulée était supérieure à 5 % au lieu d'augmenter automatiquement avec l'IPC ; enfin
- une simplification de la structure du KRUS, qui serait alignée sur celle de la principale institution d'assurance sociale, le ZUS, afin principalement de renforcer le contrôle du gouvernement sur le fonds primes et sur le fonds prévention et réadaptation.

Globalement, le plan Hausner visait à réduire chaque année les dépenses sociales d'environ 0.8 % du PIB sur la période 2005-07⁵. Les mesures affectant le KRUS étaient censées représenter environ un quart de ce total. Les organisations d'agriculteurs ont fait valoir que cela faisait peser sur le secteur agricole une part disproportionnée du coût d'ajustement, ce qui n'était pas équitable, mais le MGPPS a considéré que l'affectation des réductions reflétait les biais des dépenses sociales existantes. Dans la mesure où il recevait une part exceptionnellement élevée des transferts sociaux sans conditions de ressources, le secteur agricole ne pouvait que ressentir plus fortement que les autres les effets d'une réduction des dépenses sociales. Ces réductions seraient en tout état de cause compensées par les fonds supplémentaires injectés dans le secteur après l'entrée dans l'UE.

1. Entraient dans cette rubrique les plans de licenciements, la liquidation ou le regroupement des institutions publiques et une meilleure gestion des fonds extra-budgétaires et des agences d'État.
2. Le plan englobait des propositions visant à augmenter la base de cotisation des travailleurs indépendants à haut revenu ainsi que les cotisations de sécurité sociale des bénéficiaires de pensions d'invalidité et des travailleurs indépendants.
3. Tels que les éleveurs de poissons d'aquarium et autres animaux de compagnie.
4. Ce qui aurait alors nécessité, une certaine clarification des règles de calcul du revenu agricole.
5. À l'origine, le plan Hausner envisageait des réductions des dépenses sociales équivalant respectivement à 0.6 % du PIB en 2005, 1.0 % en 2006 et 0.8 % en 2007.

L'opposition des syndicats a été d'autant plus importante que le gouvernement n'avait pas la majorité à la Sejm. Lorsque le plan a été présenté pour la première fois, les perspectives n'étaient pas trop mauvaises. Sous réserve d'un maintien de la discipline interne du parti, le gouvernement pouvait encore rassembler presque assez de voix pour faire adopter le plan et la plupart des partis d'opposition voulaient soutenir certains éléments du plan, même si aucun n'était prêt à le cautionner dans son intégralité. Début mars, donc, le gouvernement a obtenu l'approbation initiale des propositions visant à subordonner le KRUS au MGPPS et à transférer au ZUS les agriculteurs les plus aisés. Ce qui a déclenché de vives protestations des organisations d'agriculteurs qui ont affirmé ne pas avoir été consultées et qui ont vu dans le transfert de l'institution sous la tutelle du MGPPS un premier pas vers sa liquidation. Le gouvernement a promis de consulter les agriculteurs avant de poursuivre et a indiqué qu'il adopterait le gros de la législation en avril-mai. Toutefois, les tensions générées ont fini par provoquer un éclatement de la SLD. Fin mars, un groupe de députés dissidents a quitté la SLD pour former la Social-démocratie polonaise (SdPI), essentiellement en protestation contre les mesures d'austérité, ce qui a déclenché, début mai, un changement de gouvernement.

Le nouveau gouvernement était encore plus faible à la Sejm. Discrédité par la gauche comme par la droite, le Cabinet de Marek Belka a dû essentiellement son maintien au pouvoir au désir des principaux partis d'éviter une élection anticipée plutôt qu'à un large soutien de son programme. En fait, on ne savait pas très bien si l'on pourrait éviter une élection éclair, et cette perspective n'incitait guère les députés à apporter leur soutien au redressement budgétaire. Il est apparu bientôt au nouveau gouvernement que le prix à payer pour son maintien au pouvoir allait être un net assouplissement du plan Hausner. Le Cabinet a renoncé rapidement à quelque 2.9 milliards PLN d'amputations prévues des dépenses sociales ; cette décision a été la première d'une longue série de révisions du plan qui, pour la plupart, ont impliqué des concessions en matière de dépenses sociales³⁷. La SdPI et ses alliés insistaient sur la nécessité de sortir la politique sociale du MGPPS³⁸, tandis que le PSL indiquait qu'il ne soutiendrait le gouvernement que si les propositions du plan pour le secteur rural étaient abandonnées. Avec la montée dans les sondages du parti populiste agraire *Samoobrona*, le PSL ne pouvait guère transiger sur la réforme du KRUS sans compromettre sa position parmi l'électorat rural. En dépit de ces obstacles, le gouvernement a fait avancer les éléments du plan qu'il pensait pouvoir faire adopter par la Sejm. En juillet, il a obtenu l'approbation d'un projet de loi visant à éliminer l'ajustement annuel des pensions d'invalidité et autres prestations, en remplaçant l'indexation automatique sur l'indice des prix à la consommation par un mécanisme d'indexation tous les trois ans ou à chaque fois que l'inflation cumulée atteindrait 5 %.

Le rejet des cotisations liées au revenu

Les partisans d'une réforme du KRUS continuaient d'espérer que les fonds communautaires rendraient la pilule moins amère et le gouvernement a présenté avec prudence un ensemble révisé de propositions. Un nouveau projet de loi de réforme du KRUS a été finalement approuvé pour soumission au Parlement fin septembre. Ce projet de loi mettait principalement l'accent sur la nécessité de relever les cotisations et de les lier à la taille de l'exploitation, considérée comme la variable de substitution la plus proche du revenu disponible, étant donné que les agriculteurs ne payaient pas l'impôt sur le revenu et que la plupart d'entre eux ne tenaient pas de comptabilité³⁹. Sa préparation a nécessité de nombreuses discussions avec les organisations d'agriculteurs et le gouvernement était convaincu que celles-ci avaient accepté les propositions, quoique avec une grande réticence. Mais lorsque le projet de loi est arrivé devant la Sejm à la mi-

octobre, les syndicats d'agriculteurs et autres organisations agraires se sont mobilisés contre lui. À l'époque, il était apparent qu'en tout état de cause la croissance s'accélérait et que la situation budgétaire s'améliorait. La perspective d'une crise ou d'un ajustement forcé, conformément aux termes de la Loi sur les finances publiques, s'éloignant, un nombre grandissant de parlementaires remettaient ouvertement en question la nécessité de mesures d'austérité. En tout état de cause, la proposition relativement modeste avancée par le gouvernement n'offrait que des avantages budgétaires limités et ne contribuerait guère à remédier aux distorsions structurelles créées par le KRUS.

Le critère de la taille de l'exploitation a été vivement critiqué, les représentants des partis faisant valoir que taille et rentabilité ne sont pas nécessairement liées et qu'un tel système frapperait plus durement les exploitations de taille moyenne que les grosses exploitations. Les responsables du KRUS ont également fait remarquer que le critère de la taille de l'exploitation serait une nouvelle incitation au morcellement des exploitations, du moins sur le papier, et que cela était contraire à la politique du gouvernement. Les organisations d'agriculteurs ont estimé qu'en tout état de cause une augmentation des cotisations ferait baisser le taux de conformité et qu'un tiers des agriculteurs pourraient tout simplement cesser de payer leurs cotisations au KRUS, point de vue que partageaient le KRUS lui-même et le ministère de l'Agriculture. Les dirigeants du KRUS et les organisations agricoles ont également critiqué le désir du gouvernement d'augmenter rapidement les cotisations au lieu d'étaler l'augmentation sur une durée plus longue. Toutefois, le principal souci du MGPPS étant de réduire le subventionnement du KRUS, une longue période de transition aurait été inacceptable.

Au bout du compte, aucune fraction parlementaire ne voulant cautionner le projet de loi, celui-ci a été retiré avant même le stade de la première lecture. Le projet aurait pu avoir une chance de passer si le gouvernement avait proposé des prestations plus importantes à ceux qui acquittaient des cotisations plus élevées. C'est ce que demandaient de nombreux agriculteurs, et dans un régime normal d'assurance sociale cela aurait pu faire sens. Mais le KRUS ne fonctionnait pas véritablement comme un régime d'assurance sociale. Dans la mesure où *tous* les cotisants étaient fortement subventionnés, le MGPPS a considéré que cela n'avait pas de sens d'offrir à certains d'entre eux des prestations plus importantes tant que leurs cotisations ne permettaient pas au moins au système de s'autofinancer.

Le gouvernement a élaboré de nouveaux amendements de la législation et consulté à nouveau les agriculteurs, mais il n'est pas parvenu à convaincre le lobby agricole, et la Sejm n'était pas disposée à mécontenter sa clientèle rurale à l'approche des élections. Dans les propositions initiales du gouvernement pour le budget 2006, les critères d'affectation des transferts sociaux aux agriculteurs ont été effectivement modifiés dans le sens d'une *plus grande* générosité du système⁴⁰. Le gouvernement a obtenu tout au plus quelques changements dans l'organisation du KRUS⁴¹ et un durcissement des conditions d'admissibilité pour les bénéficiaires de revenus non agricoles⁴². Cette dernière mesure n'a pas entraîné une réduction immédiate des subventions budgétaires au KRUS, dans la mesure où les personnes affectées étaient des cotisants. Après les élections, le nouveau gouvernement a annoncé le retour du KRUS sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Ce changement est intervenu dans le cadre de l'accord conclu par le parti de gouvernement Droit et Justice avec *Samoobrona* pour s'assurer son soutien.

Conclusion

Le sort des propositions du KRUS doit s'analyser dans le contexte d'une érosion progressive mais régulière du plan Hausner : tout au long de l'année 2004, le plan a été révisé à maintes reprises car différents partis demandaient l'abandon des réductions de dépenses proposées⁴³. Si le gouvernement est parvenu à réaliser plus de 80 % des objectifs du plan en termes d'accroissement des recettes et environ 74 % des réductions de dépenses prévues en matière de défense et d'administration publique, 47 % seulement des économies prévues en termes de dépenses sociales ont été réalisées et les deux tiers d'entre elles ont été le résultat des changements apportés aux seules règles d'indexation des prestations⁴⁴. L'indexation mise à part, le KRUS est sorti de cet épisode à peu près inchangé, hormis quelques révisions mineures de sa gouvernance.

L'échec de la tentative de réforme du KRUS a reflété essentiellement trois facteurs. Premièrement, le gouvernement en place sur la période 2003-05 était trop faible au Parlement et trop impopulaire auprès du public pour promouvoir le plan tandis que l'amélioration de la situation économique et financière, qui en soi était évidemment une bonne nouvelle, a atténué le sentiment d'urgence d'une réforme. Face à l'aversion du public pour le plan Hausner, les députés de la Sejm ont été fortement incités, dans la perspective des élections à venir, à voir dans l'amélioration de la situation une bonne raison de différer l'ajustement budgétaire. Deuxièmement, étant donné le pouvoir du lobby agricole, les éléments du plan Hausner qui ont été adoptés n'étaient pas ciblés sur ce secteur. Troisièmement, l'aiguillon immédiat de la réforme étant la nécessité d'un assainissement budgétaire, les mesures proposées se sont attachées à réduire rapidement le subventionnement du KRUS plutôt qu'à remédier aux défauts structurels du système.

Les problèmes budgétaires et structurels n'étaient pas sans rapport les uns avec les autres, mais la focalisation sur les préoccupations budgétaires immédiates a fait que la nécessité de réduire les aides au secteur agricole a éclipsé la justification d'une réforme structurelle. Si les architectes du plan de réforme initial étaient bien conscients des opportunités que le KRUS offrait aux individus en quête de rentes de situation mais aussi des obstacles qu'il mettait à une restructuration du secteur agricole, ils n'ont guère cherché à communiquer largement sur les arguments en faveur d'une réforme structurelle. L'accent mis sur les objectifs budgétaires ne pouvait que se heurter aux intérêts des agriculteurs tout en laissant au gouvernement peu de marges de manœuvre pour atténuer l'impact de la réforme par un échelonnement des augmentations des cotisations ou par des « paiements de transfert », par exemple un accroissement des dépenses au titre d'autres programmes ruraux. L'ironie tient ici au fait que les réformateurs ont, d'une certaine façon, vu dans les fonds de la PAC une sorte de paiement de transfert dans la mesure où les rentrées de trésorerie en provenance de l'UE atténueraient l'impact de la réforme. Or, les paiements de la PAC n'étant en aucune façon conditionnés par la réforme, les agriculteurs ont refusé de faire le lien et ils ont choisi de prendre les fonds de la PAC tout en continuant à défendre les rentes de situation que le KRUS leur procure.

Notes

1. Le scandale du « Rywingate » a concerné des allégations de trafic d'influence au sein de la SLD. Si les auditions publiques n'ont pas fourni des éléments de preuve suffisants pour accuser d'infraction à la loi quiconque était associé au parti, elles ont causé un tort considérable à l'image du gouvernement dans l'opinion.
2. L'évaluation précise de la situation de la politique budgétaire polonaise a été compliquée, ces dernières années, par le large éventail des définitions et des concepts utilisés. Les chiffres du déficit sont compliqués par le débat sur la comptabilisation ou non dans les recettes publiques des cotisations obligatoires aux comptes de retraite des particuliers gérés par des fonds privés. Les chiffres de l'endettement sont eux aussi calculés selon deux méthodes différentes : l'une fondée sur les critères de Maastricht pour l'entrée dans l'Union économique et monétaire, l'autre sur le concept plus large des passifs financiers de toutes les administrations générales, calculés conformément aux règles établies par la Loi polonaise sur les finances publiques (APF). Sauf indication contraire, cette étude de cas utilise les estimations des déficits dans l'optique du SEC95 communiquées à l'UE par la Pologne (estimations qui incluent les cotisations de retraite et les transferts associés dans le secteur public) et les estimations de la dette nationale. Comme nous le verrons, les estimations de la dette nationale étaient hautement pertinentes car elles constituaient la base d'application des dispositions légales relatives au plafonnement de la dette publique. Voir OCDE (2004:75-76) et OCDE (2006:65,70) pour plus de détails sur ces questions de définition.
3. Les définitions utilisées dans la Loi polonaise sur les finances publiques diffèrent à bien des égards des calculs de la dette publique utilisés dans le Traité de Maastricht. Ces derniers excluent, en particulier, les garanties ajustées au risque et traite différemment les passifs arrivés à échéance du secteur public; voir OCDE (2004).
4. Calculée selon la méthode utilisée pour évaluer le respect des critères de Maastricht pour l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM), la dette était bien inférieure (autour de 42-43 %) mais à l'époque cela importait peu car la Pologne avait encore quelques années devant elle avant d'entrer dans l'UEM et, en tout état de cause, le critère de la dette n'était pas le principal obstacle à son entrée dans la zone euro.
5. Aucune garantie nouvelle de l'État ne pouvait être émise ; les administrations infranationales seraient tenues d'adopter des budgets équilibrés ; le gouvernement devrait soumettre au Parlement un plan d'assainissement budgétaire et il serait juridiquement impossible d'adopter une résolution autorisant un déficit budgétaire. Pour plus de détails sur les dispositions de l'APF en vigueur à l'époque, voir OCDE (2002:79).
6. Si les transferts de l'UE à destination de la Pologne devaient être aisément supérieurs à la contribution du pays au budget et aux institutions communautaires, on craignait que le cofinancement des programmes de l'UE et d'autres dépenses nouvelles

- nécessités par l'adhésion à l'UE n'annule largement ces transferts. Pour des détails, voir OCDE (2004:80-83).
7. Voir OCDE (2006:66-68) sur cette question. Les révisions ultérieures des données ont abouti à des estimations du déficit bien supérieures à celles qui étaient disponibles en 2004-05 ; si ces estimations avaient été disponibles à l'époque, les données politiques du plan Hausner auraient fort bien pu s'en trouver assez différentes.
 8. Voir, par exemple, *Gazeta Wyborcza* des 14 et 16 octobre 2004 et *Rzeczpospolita* du 16 décembre 2004.
 9. Dans certaines circonstances, des personnes ne répondant pas à la définition de l'« agriculteur » peuvent demander à adhérer au KRUS.
 10. La Banque mondiale (2001) estime que la cotisation au KRUS est égale à un sixième de la cotisation *moyenne* au régime général. Il convient également de noter que la plupart des agriculteurs ne sont pas assujettis à la TVA et qu'ils ne payent l'impôt sur le revenu que sur certaines productions agricoles spécifiques (comme les produits de serre, les volailles, les champignons, la soie et les fourrures). En 2004, ces productions concernaient entre 2 et 5 % des agriculteurs. L'impôt sur le revenu au titre de ces produits peut être évalué sur la base des normes de production moyennes ou des comptes de coûts.
 11. Dans ce dernier cas, ils doivent céder leur terre à un successeur (probablement un membre de leur famille) âgé de moins de 40 ans. Cette politique vise à améliorer la pyramide des âges de la main-d'œuvre agricole.
 12. Dans le ZUS, le minimum retraite est défini comme la retraite de base pour les besoins des calculs du KRUS ; pour chaque année de cotisations, on rajoute à la prestation 1 % de la retraite de base. Une composante non contributive de la prestation de retraite, qui oscille entre 80 % et 90 % de la retraite de base (elle diminue à mesure que le nombre d'années de cotisation augmente), impose un plancher effectif à la valeur des retraites du KRUS.
 13. Bien qu'il dépende largement des subventions publiques, le KRUS n'est pas supposé être financé sur le budget de l'État, et seuls quelques-uns des fonds qu'il administre sont couverts par la loi budgétaire.
 14. Les estimations de l'emploi du secteur agricole en 2002-03 étaient très variables : d'environ 19 % dans les données de l'Office central de statistique (GUS) à 26-27 % selon la Banque mondiale ; des problèmes de définition et des erreurs de déclaration généralisées ont quelque peu brouillé le tableau. Pour plus de détails, voir Ingham et Ingham (2004) et OCDE (2006:147).
 15. Le « cercle agricole » est une sorte de coopérative qui propose également des services, dont la location de tracteurs.
 16. Les deux plus grands partis agraires, le PSL et le Parti de l'autodéfense de la République de Pologne (*Samoobrona*), détenaient à eux deux plus de 20 % des sièges à la Sejm, et à l'extrême-droite la Ligue des familles polonaises, qui affichait elle aussi un nombre disproportionné d'électeurs du monde rural (bien que n'étant pas considérée comme un parti « rural ») détenait 8 % de sièges supplémentaires.
 17. La SLD était en fait le plus grand parti de la Pologne rurale. Voir les résultats des élections et des sondages sortie des urnes dans Szczerbiak (2003).
 18. Voir Banque mondiale (2004:35-38).

19. Y compris les prestations de retraite, allocations logement et maladie, les politiques actives du marché du travail et toute une panoplie d'allocations diverses (familiales, de réversion, d'invalidité et de chômage).
20. Des niveaux aussi élevés de dépenses sociales ne sont pas, en principe, tout à fait surprenants dans un pays en proie à un fort chômage chronique mais, en dépit des taux de chômage très élevés que connaît le pays, une infime partie de ces dépenses ont concerné des allocations de chômage ou des mesures actives du marché du travail.
21. Le déficit de financement du KRUS devait être comblé par le budget, car la Caisse elle-même ne pouvait emprunter. Lorsque le KRUS a été créé en 1991, l'objectif était de faire passer la part des cotisations des agriculteurs d'environ un quart à environ un tiers des dépenses mais, dans les faits, cette part a fortement chuté dans la décennie qui a suivi. Voir Chłóń (2000:1). Les responsables du KRUS soulignent qu'une large part des subventions sert à verser des prestations accordées avant 1989 à des personnes n'ayant jamais cotisé au régime mais ayant cédé leur terre à l'État lors de leur départ en retraite.
22. La part des dépenses du KRUS dans le PIB polonais a atteint un pic d'environ 2,5 % dans les années 90 avant de se stabiliser autour de 2 % suite à la perte de valeur des pensions du KRUS par rapport aux salaires, d'une baisse du nombre des bénéficiaires et d'une baisse du nombre des nouvelles pensions accordées. Voir Chłóń (2000).
23. GUS (2002:258,260), cité dans Ingham et Ingham (2004:223). Voir également Pouliquen (2001).
24. OCDE (2004:167).
25. OCDE (2004:166-7) estime que plus de 90 % des exploitations polonaises doivent licencier du personnel et qu'un regroupement pourrait générer des augmentations de 12 à 25 fois la production par travailleur sur une base EPT. Au niveau de l'ensemble de l'économie, une restructuration agricole pourrait accroître la croissance potentielle de la production de 1 % par an sur plusieurs décennies. Voir également Banque mondiale (2001).
26. Il y a eu quelques regroupements d'exploitations de taille moyenne pour former de très grosses exploitations ; en revanche, les petites exploitations ont eu tendance à se multiplier. Ainsi, le nombre des cotisants au KRUS a augmenté de 15 % sur la période 1996-2002.
27. D'après l'enquête de la Banque mondiale (2001) sur le revenu des ménages agricoles.
28. De fait, le KRUS a encouragé les travailleurs peu productifs à *entrer* dans le secteur agricole ; on a vu là une des raisons de la forte baisse de l'exode rural à la fin des années 90, qui a ensuite repris pendant un certain temps au début des années 2000.
29. Ces chiffres englobent les transports, la construction, le commerce et les réparations. Banque mondiale (2001).
30. La plus importante était la stipulation que le montant de subvention nécessaire pour garantir à un agriculteur une retraite minimum lui serait accordé contre le nantissement de ses immobilisations (terrains, bâtiments, machines). Au décès du retraité, une partie de ces actifs proportionnelle au montant de la subvention reviendrait à l'État.
31. La SLD et son partenaire *Unia Pracy* conservaient une majorité confortable au Sénat.
32. En fait, on devait faire des économies substantielles par rapport au niveau de référence de 2005, mais le déficit n'allait pas commencer à diminuer avant 2006.

33. Il convient de noter que Hausner était le Plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale en 1997, lorsque la résistance opposée par le PSL et ses alliés avait imposé de sortir le secteur rural de la réforme générale des retraites. Il connaissait donc bien le système et on dit qu'il le considérait comme faisant partie des « travaux inachevés » de la réforme des retraites de 1999.
34. Une analyse du KRUS effectuée par la Banque mondiale est arrivée à la même conclusion ; voir Fitzpatrick (2005).
35. OCDE (2004:11).
36. Le Comité tripartite, sous la présidence du ministre M. Hausner lui-même, avait vivement critiqué les propositions de M. Kołodko au printemps.
37. Il a abandonné les propositions visant à : réévaluer les prestations d'invalidité accordées pour une durée illimitée ; engager un processus de relèvement progressif de l'âge de départ en retraite pour les femmes et réduire la générosité des prestations familiales. Il s'est également engagé à assouplir les règles pour les seniors et les bénéficiaires de pensions d'invalidité percevant des revenus supplémentaires, *Gazeta Wyborcza* des 25, 26 et 27 juin 2004.
38. Nommée vice-Premier ministre et ministre de la Politique sociale, Izabela Jaruga-Nowacka (SLD) s'est toujours opposée aux réductions des dépenses sociales.
39. La taille des exploitations devait être exprimée en hectares « normalisés », ce qui permettait de prendre en compte lors d'un ajustement des facteurs tels que la qualité des terres. Cette mesure visait à renforcer le lien entre la taille (calculée) d'une exploitation et sa rentabilité.
40. OCDE (2006:77).
41. Le nombre des membres du Conseil des Agriculteurs a été ramené de 50 à 25 et leur rémunération a été réduite, ce qui généré une certaine rancœur parmi les organisations agricoles. En outre, l'obligation faite au Premier ministre de consulter le Conseil avant de nommer le président du KRUS a été abandonnée.
42. Les personnes percevant à la fois des revenus agricoles et des revenus non agricoles peuvent désormais rester membres du KRUS, sous réserve que leurs revenus agricoles ne dépassent pas certaines limites, si elles sont admissibles à la qualité d'agriculteurs depuis trois ans.
43. Comme indiqué ci-dessus, l'objectif a été réduit de 2.9 milliards PLN suite au changement de gouvernement intervenu en mai. En juillet, le Parlement a encore supprimé quelque 3 milliards PLN supplémentaires d'économies prévues ; en novembre, il a repoussé un projet de loi gouvernemental sur les cotisations de sécurité sociale des entrepreneurs urbains et amendé d'autres mesures, éliminant encore quelque 7.2 milliards PLN d'économies prévues. Le projet de loi sur le KRUS a été retiré en décembre.
44. Voir OCDE (2006:77).

Bibliographie

- Banque mondiale (2001), « Poland: The Functioning of Labor, Land and Financial Markets: Opportunities and Constraints for Farming Sector Restructuring », Environmentally and Socially Sustainable Development Unit Report No. 22598-POL, Banque mondiale, Washington, DC, décembre, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/02/09/000094946_0201260400591/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
- Banque mondiale (2004), *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*, World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, DC, 22 mars, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/30/000160016_20040330103451/Rendered/PDF/282330POL.pdf.
- Chłoń, A. (2000), « Farmers' Social Security System in Poland: Policy Options for the Future », Draft Discussion Note, Banque mondiale, Washington, DC, août.
- Fitzpatrick, G. (2005), « Poland: Post-Accession Rural Support Project (PARSP): Assessment of Organisational Structure of KRUS », Agricultural Social Insurance Fund, Varsovie, 19 juillet, www.krus.gov.pl/fileadmin/images/english_version/Final_Report_W.Bank.pdf.
- FMI (2004), « Republic of Poland: Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on Executive Board Discussion », *IMF Country Report* n° 04/217, Fonds monétaire international, Washington, DC, juillet, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04218.pdf.
- FMI (2005), « Republic of Poland: Selected Issues », *IMF Country Report* n° 05/264, Fonds monétaire international, Washington, DC, juillet, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05264.pdf.
- IAMO (2003), « Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries », Institut für Agrarentwicklung in Mittel-und-Osteuropa, Halle, juillet, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ccsocialsec/fullrep_en.pdf.
- Ingham, H. et M. Ingham (2004), « How Big is the Problem of Polish Agriculture? », *Europe-Asia Studies* 56:2, mars.
- Lundell, M., « Poverty and Rural Development », in *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland: Volume II: Background Papers*, World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, DC, 22 mars.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.

Piętka, K. (2007), « Social Protection in Poland », document préparé pour EU8 Social Inclusion Study, CASE – Centre for Social and Economic Research, Varsovie, janvier, <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/PolandSocialPolicyReview.pdf>.

Pouliquen, A. (2001), « Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO : implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE », Commission européenne, Bruxelles, octobre, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ceecomp/fullrep_en.pdf.

Styczeń, M. (1999), « Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modelling Incomes and Social Security Retirement Pensions », *Studia i Analizy* 168, CASE – Center for Social and Economic Research, Varsovie, www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/SA168.pdf.

Szczerbiak, A. (2003), “Old and New Divisions in Polish Politics: Polish Parties’ Electoral Strategies and Bases of Support”, *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 5, juillet.

Chapitre 8

États-Unis : Le débat sur le réforme de la Sécurité sociale de 2005

Résumé et principales conclusions

En février 2005, le gouvernement Bush a présenté un projet de réforme du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité), qui aurait permis aux travailleurs d'affecter une partie des cotisations prélevées sur leur salaire à des comptes d'épargne individuels. Le principal et les intérêts accumulés sur ces comptes auraient ensuite été versés aux retraités pour compléter les pensions classiques de Sécurité sociale. La pension « classique » d'un retraité aurait été réduite de la valeur du montant obtenu par conversion en rente de la somme des cotisations affectées au compte individuel rémunérée à un taux d'intérêt réel de 3 %¹. Ce projet a suscité une vive opposition dès son apparition. Les membres démocrates du Congrès étaient plus ou moins unis contre cette proposition, et certains de ses aspects embarrassaient de nombreux Républicains. En outre, les groupes de pression représentatifs des personnes âgées ont mobilisé à grande échelle contre ce projet de réforme. Ce mouvement de résistance s'est durci lorsqu'il est devenu manifeste que l'adhésion de l'opinion publique au projet déclinait. À la mi-2005, il était clair qu'aucune réforme significative de la Sécurité sociale ne pourrait avoir lieu avant les élections de mi-mandat de 2006, et la perte par les Républicains des majorités qu'ils détenaient dans les deux chambres du Congrès a réduit de fait à néant toute perspective de suites législatives données au projet du gouvernement.

L'incapacité du gouvernement Bush à concrétiser ses projets de réforme tenait à divers facteurs :

- *Une réforme au caractère d'urgence non reconnu par la population.* Si la réalité de la menace pesant à long terme sur la solvabilité du système de Sécurité sociale était largement admise, les débats ont été extrêmement controversés sur la question de l'urgence véritable des problèmes du système et de la rigueur des mesures nécessaires pour étayer sa solvabilité. Or, il était crucial de susciter un sentiment d'urgence concernant cette réforme pour emporter l'adhésion de la population à une transition vers un financement par capitalisation partielle de la Sécurité sociale, dans la mesure où une telle initiative aurait des coûts significatifs à court terme et n'offrirait des avantages que sur le long terme.
- *Des divisions entre les partisans de la réforme.* Il existait de profondes divergences entre les Républicains favorables à la réforme quant à la nécessité d'augmenter les cotisations prélevées sur les salaires ou de réduire les pensions. C'est en partie pour cette raison que le gouvernement s'est abstenu de présenter un projet de réforme précis ; dans un premier temps, la Maison Blanche s'est focalisée uniquement sur les propositions relatives aux comptes individuels, que

la quasi-totalité des Républicains pouvaient appuyer, laissant aux négociateurs du Congrès le choix de l'approche à suivre concernant la solvabilité du système. Le gouvernement espérait que les membres républicains du Congrès se saisiraient de cette question une fois que le Président et son équipe auraient obtenu l'adhésion du public à la réforme. Les législateurs républicains n'avaient toutefois guère de raison de se risquer à prendre la direction des opérations sur une question aussi controversée.

- *Une communication médiocre sur les avantages de la réforme.* Les divisions entre partisans de la réforme ont également entravé les efforts déployés par le gouvernement en matière de communication. Alors que le problème de la solvabilité du système était le plus souvent mentionné pour souligner l'urgence de la réforme, la Maison Blanche a d'abord évité de s'engager sur des propositions spécifiques en matière de solvabilité. Lorsqu'elle a ultérieurement commencé à avancer des propositions en la matière pour contrer les attaques démocrates, ses adversaires ont réussi à donner l'impression que le gouvernement ne dévoilait qu'avec réticence, et sous la pression, les éléments douloureux de son projet de réforme.
- *La forte résistance de groupes d'intérêts.* Le projet du gouvernement a déclenché une mobilisation de grande ampleur de la part des groupes de pression opposés à la réforme, sous la conduite des syndicats et de l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Par contre, les efforts déployés en vue de mobiliser les partisans de la réforme dans les milieux d'affaires ont donné peu de résultats. Cette asymétrie concernant la mobilisation des groupes de pression s'est reflétée au niveau de l'électorat dans son ensemble : les sondages d'opinion laissent à penser que les groupes sociaux les plus susceptibles d'approuver le projet de réforme étaient ceux pour lesquels la question était la moins cruciale, tandis que ceux pour lesquels elle revêtait le plus d'importance ont eu tendance à s'y opposer. Il n'existait pas de groupe de population clairement identifié qui fût favorable à la réforme et pour lequel elle eût constitué une question cruciale.
- *L'absence d'approche bipartisane.* Depuis des décennies, les sondages d'opinion montraient que les Démocrates jouissaient par rapport aux Républicains d'une avance de 15 à 20 points en termes de confiance du public pour la gestion de la Sécurité sociale. Cela impliquait que, lorsque le débat sur la Sécurité sociale s'est envenimé, la population était plus susceptible d'être ouverte aux arguments des Démocrates qu'à ceux du gouvernement. Selon les sondages, tel a effectivement été le cas. Néanmoins, les sondages laissaient également à penser que les électeurs redoutaient de voir les Démocrates ne pas aller assez loin pour étayer la solvabilité de la Sécurité sociale, tandis qu'ils craignaient l'inverse de la part des Républicains. Ceci indiquait clairement que l'électorat voulait une réforme bipartisane. Or, en l'absence de crise susceptible de faire apparaître l'opposition à la réforme comme une forme d'obstructionnisme, les Démocrates n'avaient guère de raison de se rallier à une réforme qui aurait heurté nombre de leurs principaux partisans et n'aurait débouché sur aucun avantage concret à court terme.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La proposition de réforme de la Sécurité sociale du gouvernement a été avancée peu après les élections législatives de 2004, à l'issue desquelles les Républicains avaient pris le contrôle de la Maison Blanche et élargi leurs majorités dans les deux chambres du Congrès. Le processus de réforme a donc été lancé aussi longtemps que possible avant les prochains scrutins nationaux, mais le délai restant à courir jusqu'à cette échéance n'en restait pas moins de 21 mois seulement, de sorte qu'il n'était guère possible de légiférer en étant relativement à l'abri des pressions électorales. De plus, George W. Bush avait remporté le scrutin présidentiel avec l'avance la plus modeste obtenue par un Président réélu en l'espace de plus d'un siècle, et il a entamé son second mandat avec une cote de popularité de 50 %, soit le niveau le plus bas enregistré par un Président fraîchement réélu depuis le lancement de ce type de sondage². Il n'y a donc pas eu de « lune de miel politique » durant laquelle il eût été possible d'engager la réforme de la Sécurité sociale au début du mandat présidentiel.

La reprise consécutive à la récession de 2001 s'était considérablement accélérée en 2003-04, et la croissance économique demeurait forte début 2005, malgré un léger tassement, atteignant un rythme annuel proche de 4 %. Néanmoins, les sondages continuaient à mettre en évidence des niveaux élevés d'anxiété et de mécontentement sur le plan économique. D'un point de vue politique, il se peut que les impressions subjectives des électeurs aient davantage pesé dans la balance que les performances effectives de l'économie, dans la mesure où les retombées économiques d'une éventuelle réforme ne se feraient réellement sentir qu'au bout de plusieurs décennies. À mesure que s'accroissaient le sentiment d'insécurité des ménages et leur aversion à l'égard du risque, l'attachement aux pensions de Sécurité sociale garanties tendait à se renforcer³. Un autre facteur économique a rendu plus délicate toute entreprise de réforme de la Sécurité sociale sur le plan politique : la disparition de l'excédent budgétaire fédéral et le creusement du déficit aux alentours de 3.5 % du produit intérieur brut (PIB). Précédemment, certains partisans de la réforme avaient espéré utiliser cet excédent pour financer une réforme structurelle du régime de Sécurité sociale ; cette option n'étant plus envisageable, toute transition à un préfinancement partiel se traduirait par une augmentation sensible du déficit visible du système, à moins de s'accompagner d'augmentations des cotisations ou de réductions des prestations⁴. Cela dit, la grande majorité des propositions de réforme soulignaient la nécessité de maintenir un financement séparé de la Sécurité sociale : dans la plupart des projets, les transferts de recettes générales auraient un caractère temporaire et seraient remboursés les années suivantes grâce aux excédents⁵.

Les pressions démographiques contribuaient également à faire de la réforme du système de Sécurité sociale une priorité : le ratio entre cotisants et retraités du système s'établissait en 2000 aux alentours de 3.4 pour 1, alors qu'il était de 5 pour 1 en 1960, et il était prévu qu'il tombe aux environs de 2 pour 1 d'ici au milieu des années 2030⁶. En outre, les retraités vivaient de plus en plus longtemps – la durée moyenne de la retraite aux États-Unis s'était allongée de 17 ans au cours du XX^e siècle⁷. Néanmoins, au début des années 2000, les États-Unis étaient encore un pays relativement « jeune », comparés à ceux d'Europe, et il serait difficile d'affirmer que le vieillissement de la population atteignait déjà le point auquel une réforme radicale s'imposerait de toute urgence.

Acteurs et intérêts en présence

Pendant la plus grande partie de son histoire, l'Administration de la Sécurité sociale (SSA, *Social Security Administration*) a joué un rôle prédominant dans l'élaboration des politiques relatives au régime de Sécurité sociale, notamment pendant sa phase d'expansion. Son influence s'est peu à peu réduite du fait de l'intérêt grandissant accordé par des acteurs extérieurs à la Sécurité sociale : cette question était beaucoup moins politisée lorsque le programme prenait de l'ampleur qu'elle ne l'est devenue au cours de la phase d'austérité qu'a traversée le système. Les progrès technologiques ont joué un rôle à cet égard : jusqu'aux années 80, peu d'acteurs en dehors de la SSA pouvaient aisément réaliser le type d'analyses de grande ampleur qu'elle effectuait, mais au cours des dernières décennies, le débat a été de plus en plus orienté par des analyses externes, provenant notamment de groupes de pression ainsi que de groupes d'intérêts et de cercles de réflexion conservateurs influents⁸. Plusieurs d'entre eux sont devenus des défenseurs de plus en plus ardents de l'instauration de comptes privés au cours des années 80⁹.

Sur la question de la réforme de la Sécurité sociale, les clivages partisans se caractérisaient par une certaine asymétrie. Tandis que le gouvernement et nombre de Républicains siégeant au Congrès étaient très favorables à la mise en place de comptes individuels, une minorité substantielle des membres républicains du Congrès était embarrassée par cette idée. En outre, les membres des groupes parlementaires républicains partisans de la réforme étaient divisés sur la question de savoir si la mise en place de ces comptes individuels devrait s'accompagner de réductions des prestations ou de hausses des cotisations destinées à étayer la solvabilité du système. Par conséquent, alors que des responsables gouvernementaux avaient travaillé sur une série de propositions en vue de remédier aux problèmes de solvabilité parallèlement à la mise en place de comptes privés, la nécessité de préserver la cohésion des groupes parlementaires impliquait que nombre de ces idées ne pouvaient être mises en avant de manière trop insistante. Les membres démocrates du Congrès, en revanche, étaient unis dans leur opposition à ce qu'ils qualifiaient de « privatisation partielle » du régime de Sécurité sociale. Traditionnellement, la plupart des Démocrates considèrent toute prise de distance vis-à-vis du principe de couverture publique universelle comme une menace pour l'avenir à long terme du programme, et la grande majorité des législateurs démocrates étaient opposés à toute forme de comptes privés financés par « ponction » d'une fraction des cotisations normalement destinées au système de Sécurité sociale. De plus, la plupart des membres démocrates du Congrès relativement peu nombreux qui étaient ouverts à l'idée d'un financement par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale ont pris leur retraite ou n'ont pas réussi à se faire réélire au cours de la période 2000-04, si bien que la cohésion de leur parti sur cette question au Congrès était encore plus forte en 2005 qu'elle ne l'avait été pendant les années 90¹⁰.

Les propositions du gouvernement concernant la Sécurité sociale ont déclenché une mobilisation massive des groupes d'intérêts dans les deux camps. Les partisans des comptes individuels, comme l'Association nationale des industriels (*National Association of Manufacturers*), la Chambre de commerce des États-Unis, le Club pour la croissance (*Club for Growth*) et d'autres, se sont regroupés dans l'Alliance pour la sécurité des retraites des travailleurs (AWRS, *Alliance for Worker Retirement Security*) et la Coalition pour la modernisation et la protection de la Sécurité sociale américaine (COMPASS, *Coalition for the Modernization and Protection of America's Social Security*)¹¹. Néanmoins, leurs efforts en matière de relations publiques et de pressions sont restés en deçà de ceux déployés par leurs adversaires, emmenés par la principale organisation syndicale du pays, la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations

industrielles (AFL-CIO, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*), et l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Certains groupes de personnes âgées étaient favorables à la réforme, mais l'AARP, qui comptait 36 millions de membres et 5 000 salariés, est parvenue dans une large mesure à s'imposer comme *la* voix du troisième âge dans le débat américain sur le système de Sécurité sociale¹². En 2005, des sondages d'opinion ont montré que les électeurs ordinaires accordaient davantage de crédit aux déclarations de l'AARP qu'à celles de toute autre partie prenante¹³.

Aperçu historique

L'élaboration de la politique de Sécurité sociale se caractérise par un net phénomène de dépendance à son évolution temporelle (encadré 8.1)¹⁴. Son histoire de 1935 au début des années 70 a été celle d'une série ininterrompue de décisions visant à accroître la portée et la générosité du programme, qui s'est achevée en 1972 par la décision d'indexer automatiquement les pensions de Sécurité sociale sur l'indice des prix à la consommation (IPC), au lieu de laisser au Congrès le soin d'ajuster périodiquement ces prestations en fonction de l'inflation¹⁵. Des mesures d'austérité ont ensuite été prises en 1977 et 1983, à chaque fois face à ce qui semblait être une crise imminente¹⁶. Ces réformes reposaient sur l'association de réductions des prestations et d'augmentations des cotisations ; les dispositions législatives de 1983 ont également débouché sur un relèvement progressif de l'âge normal de départ en retraite de 65 à 67 ans. Ces deux trains de réformes ont été adoptés en bénéficiant d'un soutien bipartisan substantiel, si bien que la responsabilité de ces mesures d'austérité politiquement coûteuses a été partagée.

Des arguments étaient avancés en faveur d'une réforme structurelle du système de Sécurité sociale dans le cadre des débats universitaires depuis les années 60, mais la question a pris une importance politique uniquement après que les difficultés de financement de la fin des années 70 et du début des années 80 eurent attiré l'attention sur la question de sa viabilité financière. Les deux décennies suivantes ont été marquées par un débat animé, quoique largement infructueux, sur l'avenir à long terme du programme, au cours duquel ont été avancées les propositions les plus diverses, allant de modifications relativement limitées des paramètres du système à sa privatisation intégrale¹⁷. Néanmoins, une attention grandissante était accordée à deux questions liées mais distinctes : le financement par capitalisation et l'adoption (totale ou partielle) d'un régime de comptes individuels gérés par le secteur privé ou par un organisme public. Au début des années 2000, l'idée d'un financement par capitalisation partielle du système de Sécurité sociale recueillait une large adhésion – quoique en aucun cas universelle – sachant que cette idée avait été unanimement approuvée tant par le Conseil consultatif sur la Sécurité sociale (*Social Security Advisory Council*), mis en place sous le gouvernement Clinton, que par la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale (*Commission to Strengthen Social Security*), créée sous le gouvernement Bush.

Encadré 8.1. Le système de Sécurité sociale

Le système de Sécurité sociale des États-Unis (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) est depuis 1939 un système autofinancé par répartition, dont les ressources proviennent dans une large mesure de prélèvements sur les salaires payés par les bénéficiaires et leurs employeurs¹. Il s'agit d'un programme de droits à prestations quasiment universel, qui couvre près de 90 % des Américains et représente la principale source de revenus de deux tiers des personnes âgées – et même la seule pour plus de 30 % d'entre elles. Les prestations ayant augmenté tandis que le ratio travailleurs/bénéficiaires diminuait, le taux global de prélèvements est passé de 2 % des salaires imposables à 12.4 % aujourd'hui. Le système repose sur une formule progressive de calcul des prestations, de sorte que le taux de remplacement diminue à mesure que le revenu mensuel d'activité moyen indexé augmente, et un programme connexe mais séparé, le Supplemental Security Income, verse des prestations aux personnes à faible revenu âgées de plus de 65 ans et handicapées². Cela contribue à l'efficacité relative du système de Sécurité sociale du point de vue de son principal objectif – à savoir réduire la pauvreté chez les personnes âgées – mais cela affaiblit également le lien entre cotisations et prestations. Il existe de longue date un problème de compromis entre l'objectif de lutte contre la pauvreté du système et la nécessité d'assurer une prise en compte suffisante des différences de prélèvements sur salaires entre travailleurs, considérée comme cruciale pour que le système de Sécurité sociale continue à bénéficier d'un vaste soutien de la part de la population.

Depuis les années 80, le système de Sécurité sociale affiche des excédents de trésorerie croissants. Les excédents actuels sont comptabilisés dans le fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*), mais la véritable signification de cette comptabilisation fait l'objet d'une vive controverse, dans la mesure où ces excédents sont également intégrés dans le budget fédéral consolidé, et réduisent en conséquence les déficits affichés. En outre, le fonds fiduciaire est investi exclusivement en obligations du Trésor des États-Unis. Si les excédents du système de Sécurité sociale sont utilisés pour alléger la dette fédérale nette, ils renforcent la capacité de l'administration fédérale à verser les futures prestations. Néanmoins, leur véritable impact sur l'épargne publique dépend de leurs répercussions sur le reste du budget fédéral. Or, bon nombre de travaux empiriques laissent à penser que lorsque le système de Sécurité sociale est en excédent, les dépenses fédérales augmentent – que ce soit au titre du système de Sécurité sociale (du fait d'une revalorisation des prestations ou d'un assouplissement des conditions d'admissibilité) ou dans d'autres domaines – ou les prélèvements sont réduits³. Si les excédents du système de Sécurité sociale sont consommés, ils constituent une créance politique sur les futures recettes générales – créance qui représentera une ponction croissante sur le budget fédéral à un moment où les autres dépenses liées à l'âge devraient également augmenter. Étant donné qu'il n'existe pas de « droits acquis » garantis par la loi dans le cadre du système de Sécurité sociale, certains observateurs font valoir qu'on ne saurait partir du principe qu'il sera politiquement réalisable d'honorer pleinement ces créances (Cogan et Mitchell, 2003:154 ; OCDE, 2005:45).

Les excédents de trésorerie du système devraient se transformer en déficits d'ici à 2020. Le ratio travailleurs/bénéficiaires diminuant rapidement, sur fond de départ en retraite de la génération du baby boom, l'écart entre dépenses et recettes devrait se hisser aux alentours de 1.3 % du PIB d'ici à 2035 environ, en l'état actuel de la législation, puis continuer à se creuser plus progressivement jusqu'à la fin du siècle, pour atteindre 2 % du PIB environ. En conséquence, le fonds fiduciaire, qui devrait atteindre un point culminant de l'ordre de 25 % du PIB vers 2018, devrait être épuisé d'ici au milieu du siècle (OCDE, 2005). En 2005, les engagements non capitalisés du système étaient estimés à 12 800 milliards USD – soit environ le montant du PIB de la même année (Gokhale, 2005 ; Treasury, 2007).

1. En fait, à sa création, la Sécurité sociale était un système financé par capitalisation, mais les autorités ont commencé à le transformer progressivement en système par répartition quatre ans seulement après

- sa mise en place, afin d'avancer la date à laquelle pourraient être versées les premières prestations.
2. En fait, la question de l'ampleur réelle de la redistribution effectuée par le biais du régime de Sécurité sociale est sujette à controverse, étant donné que les retraités les plus aisés tendent à vivre (et donc à percevoir des prestations) plus longtemps, et que les règles relatives aux pensions de réversion, entre autres, tendent à avoir des répercussions différentes suivant les groupes de revenus. Quoi qu'il en soit, même s'il est progressif aux niveaux de revenus inférieurs, ce système est régressif pour les niveaux de revenus supérieurs au plafond de revenu d'activité imposable (soit 90 000 USD en 2005). Voir Ministère du Trésor (2007).
 3. Voir, par exemple, Munnell et Blais (1984), Aaron *et al.* (1988), Crain et Marlow (1990), Weaver (1990), Cogan (1998), Schieber et Shoven (1999), Smetters (2004), Gokhale (2005), et Becker (2005). Pour prendre connaissance de l'argumentation selon laquelle les excédents du fonds fiduciaire ont effectivement accru l'épargne nationale, voir Diamond et Orszag (2004).

La question des comptes individuels est restée en revanche extrêmement controversée, même si elle bénéficiait d'un soutien croissant, lié essentiellement à l'influence d'un certain nombre de groupes de réflexion établis à Washington, qui avaient repris cette idée à leur compte au cours des années 80. S'inspirant de l'exemple du Chili, ils avaient tenté, en vain, de faire des comptes privés un des éléments du programme de réformes du gouvernement Reagan. Bien que celui-ci n'ait pris aucune mesure en ce sens, le réseau des partisans des comptes privés a continué à croître, et il a acquis le soutien d'une grande partie du groupe de pression des entreprises ainsi que d'une proportion importante du Parti républicain. L'expansion du fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*) semble avoir également renforcé le groupe des partisans des comptes privés : certains économistes considéraient que la réaffectation de ressources détenues par le fonds fiduciaire permettrait de maîtriser les dépenses fédérales, les groupes de pression des milieux d'affaires cherchaient un moyen de juguler les futures augmentations des prélèvements sur les salaires, et nombre d'acteurs du secteur financier étaient intéressés par les possibilités commerciales qu'offrirait la mise en place de comptes privés. Aussi, au moment de l'élection de 2000, nombre de Républicains, dont les principaux candidats à la présidence du parti, prenaient ouvertement position en faveur de la création de comptes privés financés par ponction sur les cotisations destinées au système de sécurité de sociale¹⁸.

Le débat sur la réforme : financement par capitalisation et comptes individuels

Les partisans d'un financement par capitalisation du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) soulignent depuis longtemps qu'il permettrait d'accroître l'épargne nationale et, partant, de renforcer le stock de capital des États-Unis ainsi que leur capacité de production, et de réduire la charge financière représentée par la Sécurité sociale pour les générations futures¹⁹. Un financement par capitalisation partielle est également considéré comme un moyen de diversifier les risques. Le taux de rendement obtenu par un travailleur sur ses cotisations au système par répartition dépend du comportement du marché du travail et de l'évolution de la productivité²⁰, tandis que le rendement des cotisations alimentant tout nouveau régime par capitalisation dépendrait des taux de rendement de portefeuilles de placements. Néanmoins, les répercussions qu'aurait sur l'épargne une transition vers un système par capitalisation partielle dépendraient des modalités de son financement : une réforme des pensions ne pourrait renforcer l'épargne nationale que si elle passait par un sacrifice à court terme en matière de consommation publique ou privée²¹. Avant 2001, nombre de partisans de la réforme militaient en faveur d'une utilisation de l'excédent fédéral pour financer le passage à un système par capitalisation partielle²², car, dans le cas contraire, cet excédent serait consommé, sous la forme de réductions des prélèvements ou

d'augmentations des dépenses, et la transition du système de Sécurité sociale devrait être financée par de nouveaux emprunts, de sorte qu'il n'en résulterait aucune augmentation de l'épargne nationale.

Bien qu'un financement par capitalisation n'implique pas nécessairement la mise en place de comptes individuels et d'un système à cotisations définies, certains experts considèrent les comptes individuels comme le corollaire logique de toute évolution vers un système par capitalisation, dans la mesure où ils permettraient une gestion des risques décentralisée : il est jugé préférable de permettre aux individus de choisir les placements auxquels seraient consacrées leurs cotisations, plutôt que de confier à un seul et même conseil d'administration l'affectation de l'équivalent de centaines de milliards de dollars d'actions ordinaires²³. Les partisans d'une telle formule font valoir que ces comptes pourraient être conçus de manière à étayer la solvabilité du système dans son ensemble, car ils permettraient sans doute un placement plus rentable des cotisations prélevées sur les salaires que le système actuel²⁴. En outre, la création de droits de propriété est considérée comme un moyen de présenter à l'électorat sous un jour plus favorable l'augmentation de l'épargne et la réduction de la consommation induites à court terme par la réforme ; elle rendrait le lien entre cotisations et prestations à la fois plus fort et plus transparent pour les individus, incitant du même coup les travailleurs à épargner davantage et à prendre leur retraite plus tard²⁵. Les partisans des comptes individuels affirment également qu'un financement par « ponction » sur les cotisations sociales contribuerait à réfréner la tendance du Congrès à dépenser l'excédent de la Sécurité sociale – ce qui renforce le risque d'insolvabilité sur le long terme²⁶ – et que la mise en place de comptes individuels, *via* la création de droits de propriété, protégerait les travailleurs cotisant au système contre des modifications ultérieures de circonstance des prestations²⁷. Le fait de soustraire l'épargne-retraite à l'influence politique des groupes d'intérêts est considéré par certains observateurs comme le principal argument militant en faveur d'un financement par ponction sur les cotisations sociales²⁸.

À l'inverse, les adversaires des comptes individuels mettent en avant la lourdeur probable des frais de gestion qui en découleront, en faisant référence aux résultats, décevants à leurs yeux, obtenus dans d'autres pays après la mise en place de comptes individuels²⁹. Cela soulève des questions d'équité ainsi que d'efficacité, dans la mesure où les frais de gestion des actifs seraient considérablement plus élevés pour de petits comptes que pour des grands, ce qui se traduirait par des écarts de rendement potentiellement importants entre individus suivant le niveau de leurs revenus d'activité³⁰. Ceux qui s'opposent aux comptes individuels (qu'ils soient gérés par le secteur privé ou par un organisme public) s'inquiètent également de l'impact qu'aurait sur le niveau de redistribution au sein du système une restructuration faisant cohabiter un régime par répartition à prestations définies et un régime par capitalisation à cotisations définies. Le second ne serait, par définition, pas redistributif. Il devrait certes être possible, en principe, de mettre en place un élément à cotisations définies sans modifier sensiblement la redistribution des revenus, mais le faire en pratique risquerait de remettre en cause certains des avantages supposés des comptes individuels. Enfin, dans la mesure où la source fondamentale de risque législatif pesant sur les prestations réside dans la situation financière globale du système de Sécurité sociale, les adversaires des comptes privés affirment que leur mise en place ne modifierait en rien le risque politique pesant sur les prestations – il serait simplement réparti sur une base plus étroite de prestations déterminées par la loi.

L'évolution de l'opinion publique

Le système de Sécurité sociale est une des institutions les plus populaires aux États-Unis : depuis des décennies, les sondages d'opinion montrent que ce programme bénéficie d'un large soutien, qui varie peu suivant les groupes d'âge, et rares sont les enquêtes réalisées depuis le début des années 80 au cours desquelles plus d'un cinquième des personnes interrogées se sont déclarées favorables à une réduction des pensions de Sécurité sociale, malgré les préoccupations relatives à son financement et à ses perspectives d'avenir. D'après des données de sondages relatives à 2004-05, la poursuite du débat sur cette question n'a guère modifié la donne : le public était préoccupé par la situation du système de Sécurité sociale et souhaitait que des mesures soient prises, mais il ne pensait pas que le système était « en crise » ou qu'il courait un risque d'effondrement imminent³¹. La santé et l'enseignement étaient considérés comme des priorités nettement plus urgentes que la réforme de la Sécurité sociale³².

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

En mai 2001, le gouvernement Bush a créé une commission chargée de présenter des options de réforme d'ici au mois de décembre, la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale (*Commission to Strengthen Social Security*). Les membres de la Commission ont été priés de formuler des recommandations en vue de rétablir la solidité financière du système de Sécurité sociale sans augmenter les prélèvements sur les salaires, ni modifier les prestations versées aux personnes ayant déjà pris leur retraite ou sur le point de le faire. Le mandat de la Commission lui imposait également d'avancer des propositions pour la mise en place de comptes individuels d'épargne facultatifs, contrôlés par leurs bénéficiaires, destinés à compléter le système de Sécurité sociale, impliquant des « ponctions » ou des dispositifs additionnels, financés sans aucun détournement des prélèvements sur les salaires³³. Les précédentes commissions chargées de se pencher sur ce système, ainsi que les conseils consultatifs quadriennaux qui présentaient des rapports depuis les années 70, avaient aidé l'exécutif à négocier avec le Congrès, à éviter de se voir reprocher des mesures indispensables mais impopulaires, et à impliquer directement des acteurs non gouvernementaux dans le processus d'élaboration des politiques publiques. La nouvelle commission, malgré sa composition bipartite, n'a rempli aucune de ces fonctions. Son but était d'aider le gouvernement à obtenir l'adhésion de la population à une certaine approche de la réforme, et son secrétariat était dirigé par des partisans convaincus des comptes privés³⁴. La Commission a entendu un large éventail d'intervenants aux points de vue très divers, y compris des adversaires des comptes privés, et débattu de leurs interventions, mais ses détracteurs ont eu beau jeu de contester son objectivité compte tenu de son mandat. La Commission a présenté ses conclusions en décembre 2001, en proposant trois options, qui reposaient toutes sur une forme ou une autre de comptes individuels financés par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale, et sur des transferts de recettes générales pour compenser le déficit de financement du système de Sécurité sociale³⁵. Deux des options prévoyaient aussi des réductions des pensions classiques de Sécurité sociale versées aux futurs retraités (en particulier pour les cohortes les plus jeunes)³⁶.

Les propositions de la Commission n'ont débouché sur aucune mesure concrète. Les réductions de prestations envisagées étaient substantielles, et l'on ne voyait pas très bien d'où proviendraient les « recettes générales » nécessaires, étant donné que l'excédent budgétaire fondait rapidement du fait des baisses d'impôts et de l'envolée des dépenses de

sécurité consécutive aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Certains ont alors craint que la mise en œuvre de ces propositions ne pût exiger finalement des réductions encore plus prononcées des prestations classiques que celles qui avaient été initialement envisagées. Étant donné la disparition de l'excédent budgétaire, il devenait également plus difficile d'expliquer comment le passage à un financement par capitalisation partielle pourrait accroître l'épargne nationale, puisque cette transition devrait maintenant être financée par l'emprunt³⁷. Tandis que les partisans des comptes individuels soulignaient que la situation du budget fédéral n'avait rien à voir avec la réforme du système de Sécurité sociale, qui est de toute façon autofinancé, de nombreux membres du Congrès étaient d'un autre avis, et craignaient que la réforme n'engendre à court terme des déficits visibles plus élevés³⁸. En outre, la Sécurité sociale a cédé la place à l'Afghanistan et à l'Irak au premier rang des priorités du gouvernement et, compte tenu de l'approche des élections de mi-mandat de 2002, les membres républicains du Congrès étaient peu enclins à donner suite à ces propositions. Par ailleurs, les scandales Enron et WorldCom ont éclairé sous un jour défavorable les propositions d'investir sur les marchés boursiers une partie des cotisations prélevées sur les salaires. Le gouvernement n'en a pas moins réaffirmé son attachement à la mise en place de comptes individuels au cours de la campagne électorale qui a suivi, apparemment sans contrecoup électoral. Néanmoins, ces scrutins ont été dominés par la question de l'Irak, si bien que leur issue pouvait difficilement être interprétée comme l'octroi d'un mandat de réforme de la Sécurité sociale. Compte tenu de l'étroitesse des majorités détenues par les Républicains dans les deux chambres du Congrès et du fait que l'élection présidentielle de 2004 approchait à grands pas, la Maison Blanche n'a pas tenté de faire adopter des dispositions législatives sur la question en 2003-04. C'est seulement vers la fin de la campagne présidentielle de 2004 que la réforme de la Sécurité sociale est revenue sur le devant de la scène, lorsqu'il est devenu clair que, s'il était réélu, M. Bush entendait faire de cette réforme un élément central de sa politique intérieure au cours de son second mandat.

Les propositions du gouvernement

Immédiatement après l'élection, le Président a affiché sa détermination à réformer le système de Sécurité sociale en mettant en place des comptes individuels au début de son nouveau mandat. Le gouvernement s'est attelé à la tâche en réactivant son réseau de donateurs et de militants favorables à cette réforme, et en février 2005, il a proposé de permettre aux travailleurs de moins de 55 ans d'affecter à un compte d'épargne individuel quatre points de pourcentage des cotisations prélevées sur leur salaire³⁹. Cette ponction sur les cotisations sociales serait initialement plafonnée à 1 000 USD par an, et atteindrait à terme 4 % du revenu total assujetti aux prélèvements de Sécurité sociale. Le principal et les intérêts accumulés sur ces comptes seraient ensuite versés, à terme, sous forme de complément des prestations classiques de Sécurité sociale, aux travailleurs prenant leur retraite (ou à leurs héritiers s'ils décédaient avant leur cessation d'activité). La pension classique serait alors réduite de la valeur du montant obtenu par conversion en rente d'un compte fictif, équivalant à la somme des cotisations affectées au compte individuel rémunérée à un taux d'intérêt réel de 3 % par an. Le gouvernement demeurait opposé à toute augmentation des taux des prélèvements sur salaires, mettant en avant les effets négatifs que cela aurait sur les incitations au travail, mais il laissait la porte ouverte à un relèvement du plafond appliqué aux revenus d'activité assujettis à ces prélèvements, ainsi qu'à l'adoption de mesures destinées à décourager les départs en retraite anticipée.

Le gouvernement n'a repris à son compte aucune des propositions de la Commission créée en 2001, et n'a pas présenté non plus au Congrès de projet précis élaboré de sa

propre initiative, préférant définir des lignes directrices élémentaires relatives aux comptes individuels, dans l'espoir que les membres républicains du Congrès avanceraient sur ce terrain une fois que la Maison Blanche aurait obtenu l'adhésion du public à la réforme. Cette approche visait à laisser aux chefs de file des Républicains siégeant au Congrès les mains libres pour négocier le contenu précis d'une éventuelle réforme⁴⁰. Cette tactique avait réussi au gouvernement lors de l'adoption des dispositions relatives aux prestations concernant les médicaments délivrés sur ordonnance dans le cadre de Medicare, mais les législateurs républicains n'avaient guère de raison de se risquer à prendre la direction des opérations sur une question aussi controversée que la réforme de la Sécurité sociale, qui se traduirait probablement par une diminution et non (comme cela avait le cas avec Medicare) par une augmentation des prestations. En outre, la question de la forme précise que devrait prendre un dispositif de financement par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale suscitait de profondes divisions, même parmi les membres du Congrès qui étaient favorables à la mise en place de comptes individuels. La principale ligne de fracture séparait ceux qui pensaient que le passage à un système par capitalisation partielle pouvait être financé sans augmentation des prélèvements ni baisse des prestations, et ceux qui estimaient que toute réforme crédible passait par des hausses des prélèvements sur salaires conjuguées à des réductions des pensions. Il ne pouvait donc qu'être difficile pour la majorité parlementaire de se réunir autour d'un seul et même ensemble de propositions sans que le gouvernement joue un rôle moteur.

Certains des principaux alliés du gouvernement au Congrès ont tenté en vain de le persuader de mettre l'accent sur la solvabilité du système plutôt que sur les comptes individuels⁴¹, mais ni la hausse des prélèvements, ni la baisse des prestations, ni le relèvement de l'âge de la retraite ne figuraient dans la proposition de la Maison Blanche : tout en déclarant que tout était négociable, le gouvernement ne s'engageait réellement que sur la question des comptes individuels⁴². Même l'idée généralement populaire du relèvement du plafond applicable aux revenus assujettis aux prélèvements sur salaires n'a pas été reprise au départ. En fait, les fonctionnaires de l'Administration de la Sécurité sociale (SSA, *Social Security Administration*) et de la Maison Blanche avaient accompli un travail considérable sur la question de la solvabilité du système et penchaient nettement en faveur d'une « indexation progressive » (voir ci-après), mais le gouvernement, craignant de diviser les membres républicains du Congrès dès le début de son entreprise de réforme, s'est d'abord abstenu de prendre publiquement position sur cette question, se contentant d'évoquer une palette d'options qu'il était susceptible d'envisager. Le gouvernement a souligné que le Congrès devait pouvoir négocier librement d'éventuelles dispositions concernant la solvabilité du système.

L'autre gros problème auquel était confronté le gouvernement résidait dans l'absence de véritable consensus sur l'urgence des problèmes posés par le système de Sécurité sociale. Les réformes précédentes avaient été adoptées uniquement lorsque la perspective d'une crise imminente avait contraint le Congrès et la Maison Blanche à agir, mais d'après les estimations du conseil d'administration du fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*), ce fonds ne devait pas être épuisé avant 2041 (2052, selon les prévisions plus optimistes du Service d'études budgétaires du Congrès). Certains ont estimé que les hypothèses sur lesquelles reposaient les rapports annuels du conseil d'administration étaient exceptionnellement pessimistes et souligné que, année après année, les prévisions de déficit contenues dans les rapports s'amélioraient⁴³. De fait, les ressources du fonds fiduciaire atteignaient des niveaux records alors même que le gouvernement avançait ses propositions, de sorte qu'il n'était guère aisé de faire valoir la nécessité urgente d'une réforme. En outre, dans la mesure où le problème *était* la

solvabilité du système, la Maison Blanche s'est exposée à de nombreuses critiques pour s'être d'abord abstenue de présenter des propositions en vue d'y remédier. Même le gouvernement a reconnu que la mise en place de comptes individuels ne permettrait pas de régler directement le problème de la solvabilité du système, tout en faisant valoir qu'elle rendrait plus attrayantes pour les travailleurs les modifications nécessaires pour renforcer cette solvabilité⁴⁴. Au mieux, la création de comptes individuels accompagnerait d'autres réformes destinées à étayer les finances du système ; au pire, elle risquait d'exacerber ses problèmes de solvabilité.

Processus politique : l'adoption

« *Opération vérité* » sur la réforme de la Sécurité sociale

Dans la foulée d'une campagne couronnée par la réélection de Georges W. Bush, la Maison Blanche a opté pour une stratégie d'« opération vérité » en vue de faire adopter sa réforme de la Sécurité sociale. Au lieu de se focaliser sur des négociations directes avec le Congrès, où les Démocrates n'étaient guère disposés à coopérer, le gouvernement a lancé une campagne publique soigneusement orchestrée de 60 étapes sur 60 jours en faveur de la réforme de la Sécurité sociale, reposant sur une multitude de discours, d'interviews et d'articles du Président en personne ainsi que de hauts responsables gouvernementaux⁴⁵. Une grande attention a été accordée aux États et aux circonscriptions qui avaient été remportés par M. Bush en 2004 mais qui avaient élu des Démocrates au Sénat ou à la Chambre des Représentants. L'objectif était de susciter une adhésion suffisamment forte du public à la réforme pour rallier les Démocrates modérés à sa cause, et conserver l'appui des Républicains indécis. Ces efforts n'ont pas donné les résultats escomptés. Des sondages menés au cours de cette campagne de 60 jours ont montré que le soutien du public à cette proposition diminuait régulièrement⁴⁶. À la fin du mois de mai, l'opposition croissante de la population à la mise en place de comptes individuels, conjuguée à l'exacerbation des divisions entre les membres républicains du Congrès quant aux modalités précises de la réforme, a conduit des législateurs républicains de premier plan à reconnaître qu'il n'y aurait pas de réforme de la Sécurité sociale en 2005, et qu'il était peu probable que des mesures soient prises en 2006, qui était une année électorale⁴⁷. Le gouvernement a continué à travailler activement sur ce dossier tout au long de l'été, tandis que les Républicains siégeant au Sénat exploraient les possibilités de compromis avec leurs collègues démocrates, mais au mois d'octobre, même la Maison Blanche a dû admettre que ses efforts de promotion de la réforme avaient été entravés⁴⁸. Après la perte par les Républicains des majorités qu'ils détenaient dans les deux chambres du Congrès l'année suivante, il n'était plus possible qu'une loi portant création de comptes individuels soit votée sous le gouvernement Bush.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à ce résultat. Premièrement, les Démocrates siégeant au Congrès sont restés unis dans leur opposition aux propositions de réforme, privant du même coup le gouvernement de toute couverture politique bipartisan. La discipline au sein du groupe démocrate du Sénat a été particulièrement cruciale, car en vertu des règles de procédure de la chambre haute du Congrès, tout projet de réforme devait recueillir 60 voix pour ne pas être bloqué par des manœuvres d'obstruction parlementaire, or les Républicains n'en détenaient que 55⁴⁹. Quoiqu'il en soit, les chefs de file du groupe républicain du Sénat voulaient obtenir une majorité de 65 à 70 voix en faveur du projet, pour démontrer que la réforme revêtait véritablement un caractère bipartisan. L'unité des Démocrates tenait à la fois aux évolutions des groupes parlementaires démocrates évoquées plus haut et aux profondes divisions créées entre les

partis par la campagne électorale féroce de 2004. Elle avait également été favorisée par le refus des Démocrates de présenter toute autre proposition de réforme. Il leur aurait en effet été extrêmement difficile de s'entendre sur un projet de réforme démocrate, et toute proposition de leur part aurait constitué une cible pour les Républicains. Étant donné que la Maison Blanche n'avait pas elle-même présenté de projet de réforme à part entière et que les finances de la Sécurité sociale n'étaient pas telles qu'une intervention d'urgence s'imposât, les chefs de file des Démocrates au Congrès n'ont pas eu à formuler leurs propres propositions ; ils ont pu se contenter de s'opposer aux dispositions mises en avant par la Maison Blanche⁵⁰. Les Démocrates continuèrent à faire front commun même après que la Maison Blanche eut proposé de mettre en place une indexation progressive, en vue d'obtenir le soutien de certains Démocrates à une proposition destinée à garantir la solvabilité du système tout en protégeant les plus défavorisés⁵¹. En substance, suivant ce mécanisme d'indexation progressive, le calcul initial des prestations aurait été moins généreux pour les travailleurs les plus riches, tandis que les pensions versées aux personnes de condition plus modeste auraient été maintenues au même niveau que celui prévu par la législation en vigueur : les taux de remplacement auraient donc diminué pour les personnes se trouvant à l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus⁵².

Deuxièmement, les Républicains partisans d'une réforme de la Sécurité sociale ne sont pas parvenus à surmonter leurs divisions sur la question de la solvabilité du système. C'est d'ailleurs un conflit à ce propos qui avait empêché la Maison Blanche de présenter au départ un ensemble de propositions plus complet⁵³. Lorsque, à la fin du mois d'avril, le Président a indiqué qu'il était prêt à envisager de supprimer le plafonnement des revenus d'activité assujettis aux cotisations de Sécurité sociale, et qu'il a approuvé la mise en place d'une indexation progressive en vue de remédier au problème de solvabilité du système, de nombreux Républicains partisans de la création de comptes individuels ont émis de vives critiques – et ce publiquement. D'autres se sont inquiétés de l'impact de la réforme sur le déficit budgétaire. Les partisans de la réforme ont fait valoir qu'elle ne se traduirait pas véritablement par une augmentation de la dette, et qu'elle transformerait simplement des engagements implicites en dettes explicites, mais cet argument s'est révélé politiquement difficile à faire admettre, si bien que les coûts de transition liés à ces propositions sont restés un handicap du point de vue politique⁵⁴. Néanmoins, la plupart des membres républicains du Congrès, quoique ouvert aux idées du gouvernement, n'avaient de position fermement établie sur la question. Lorsqu'il est devenu manifeste que les propositions gouvernementales étaient impopulaires, ces indécis ont refusé de les appuyer⁵⁵. Ces divisions des Républicains conjuguées à la discipline des Démocrates représentaient une situation exactement inverse de celle observée au début du premier mandat présidentiel de George W. Bush, au cours duquel les Républicains siégeant au Congrès s'étaient montrés très disciplinés et la Maison Blanche avait souvent réussi à rallier certains Démocrates à ses principales initiatives.

Troisièmement, la proposition du gouvernement a déclenché une mobilisation de grande ampleur de la part des groupes de pression opposés à la réforme, sous la conduite de la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*) et de l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Si les groupes de pression des deux camps ont organisé des campagnes d'envois de lettres, diffusé des publicités télévisées et exercé directement des pressions sur les membres du Congrès, les adversaires de la réforme se sont montrés beaucoup plus actifs et ont engagé des dépenses nettement plus importantes que le camp opposé. Dès que le gouvernement a indiqué qu'il avait l'intention d'agir juste après l'élection, l'AARP et ses

alliés ont mobilisé leurs troupes. Des publicités dénonçant la mise en place de comptes privés ont commencé à être diffusée avant même que le gouvernement n'eût dévoilé ses propositions. Les opposants au gouvernement n'ont pas tardé à l'accuser de vouloir « privatiser » la Sécurité sociale, sans préciser le plus souvent ce qu'ils entendaient par là⁵⁶. Les chefs de file démocrates ont collaboré avec les syndicats pour coordonner les activités de quelque 200 organisations rassemblées au sein d'un groupement baptisé les Américains unis pour sauver la sécurité sociale (*Americans United to Save Social Security*). Le groupe de pression ayant engagé à lui seul les dépenses les plus volumineuses au premier semestre 2005 a été l'AARP, tandis que le Comité national pour la préservation de la Sécurité sociale et de Medicare (*National Committee to Preserve Social Security and Medicare*), également opposé aux propositions du gouvernement, s'est classé à cette aune en troisième position⁵⁷.

Chacune de ces trois tendances a été accentuée par des données de sondage montrant l'échec de la stratégie de communication du gouvernement. Tandis que l'adhésion au projet de réforme reculait, il était de plus en plus facile pour les membres démocrates du Congrès, et de plus en plus difficile pour les Républicains, de continuer à faire front commun. Les membres républicains du Congrès se sont dans une large mesure contentés d'assister en spectateurs à la campagne de 60 jours du gouvernement, peu d'entre eux étant prêts à risquer de devancer l'opinion publique sur cette question. Cela valait également pour la compétition entre groupes de pression : les groupes représentatifs des milieux d'affaires étaient peu enclins à mobiliser des ressources pour soutenir une initiative qui semblait battre de l'aile, et la plupart d'entre eux tendaient de toute façon à concentrer leur travail de pression sur d'autres aspects de la réforme des retraites, notamment sur les dispositions législatives relatives à l'épargne-retraite privée⁵⁸. Si les tendances se dégageant des sondages et les efforts des groupes de pression n'ont eu guère d'incidence sur les partisans convaincus des comptes individuels, les Républicains indécis ont été soumis à d'intenses pressions par l'AARP et ses alliés ; compte tenu des réactions de plus en plus négatives du public, certains ont commencé à prendre publiquement leurs distances vis-à-vis de la proposition du gouvernement⁵⁹.

La stratégie de communication du gouvernement

La tendance marquée de l'opinion publique à rejeter la réforme au cours du débat sur ce thème tenait en partie aux difficultés rencontrées par le gouvernement alors qu'il tentait d'expliquer et de promouvoir cette réforme. Le premier problème résidait dans la conviction du gouvernement que l'élection de 2004 avait donné mandat au Président de réformer la Sécurité sociale. Georges W. Bush avait effectivement souligné la nécessité de cette réforme au cours des deux campagnes présidentielles, mais uniquement en termes généraux – aucune mesure précise n'avait été avancée au cours de la campagne de 2004. D'après des sondages réalisés après le scrutin, l'électorat ne pensait pas avoir donné mandat au Président de réformer la Sécurité sociale⁶⁰. En outre, 50 % ou moins des personnes interrogées dans la plupart des sondages réalisés début 2005 étaient favorables à la mise en place de comptes privés, même lorsque la question posée ne faisait pas référence aux réductions des pensions classiques prévues à titre de compensation. La plupart des sondés n'ont tout d'abord pas saisi que la création de comptes privés entraînerait une diminution des pensions classiques, et l'adhésion du public a fortement reculé lorsqu'il a été indiqué dans les questions posées que la mise en place de ces comptes s'accompagnerait d'une baisse des prestations garanties que les retraités recevraient du système de Sécurité sociale⁶¹. La proportion d'individus favorables à la création de comptes privés était également plus faible dans les sondages où il était

indiqué que les sommes ponctionnées sur les cotisations de Sécurité sociale seraient investies sur les marchés de capitaux, ce qui laissait à penser que nombre de personnes interrogées considéraient un tel placement comme trop risqué. L'adhésion de l'opinion publique à la réforme a encore reculé lorsque la Maison Blanche, sous la pression de ses détracteurs, a commencé à aborder de manière plus explicite la question de la solvabilité du système, les adversaires de la réforme étant alors en mesure de laisser entendre que le gouvernement avait tenté de dissimuler le véritable coût de ses projets, en attirant l'attention du public sur les comptes privés mais en ne dévoilant qu'avec réticence ses propositions en matière de prélèvements et de prestations⁶².

Un autre problème pour le gouvernement résidait dans le fait que les personnes les plus favorables à la mise en place de comptes individuels étaient les électeurs les plus jeunes et les plus aisés, pour lesquels l'avenir de la Sécurité sociale représentait une question moins cruciale : pour les électeurs jeunes, la retraite était encore une perspective trop éloignée pour constituer une véritable priorité, tandis que les électeurs aisés plus âgés tendaient à disposer en tout état de cause d'une épargne-retraite privée substantielle, si bien que la perspective d'être autorisés à créer de petits comptes individuels, financés par une fraction des cotisations prélevées sur leurs salaires, n'avait guère d'importance pour eux. À l'inverse, les personnes les plus engagées dans le débat, qui étaient généralement plus âgées et moins aisées, étaient également les adversaires les plus farouches du projet de réforme⁶³. Les travailleurs jeunes ayant des revenus relativement bas étaient moins susceptibles que les personnes aux revenus d'activité élevés de disposer de plans de retraite privés ou d'autres formes d'épargne-retraite privée, et la proposition du gouvernement leur aurait offert la possibilité de diversifier leur portefeuille d'actifs de retraite s'ils le souhaitaient, ainsi que d'obtenir des rendements plus élevés sur leurs cotisations que ce que leur offrait le statu quo. En 2001, la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale avait identifié cette catégorie de population comme étant celle qui avait le plus à gagner de la création de comptes individuels⁶⁴. Or, les sondages laissent à penser que ce groupe était le moins impliqué dans le débat. De plus, alors que le gouvernement évoquait la réforme comme un des éléments de la création d'une « société de propriétaires », les travailleurs moins aisés semblaient accorder davantage d'importance à la sécurité qu'à l'obtention de rendements plus élevés, et n'étaient pas séduits par l'idée de pouvoir investir une partie de leurs cotisations de Sécurité sociale sur le marché boursier.

Quoi qu'il en soit, les cotes de popularité du Président étaient peut-être tout simplement trop basses dès le départ pour qu'une telle stratégie soit viable sur une question aussi vivement controversée que la Sécurité sociale. Des travaux de recherche récents laissent à penser que l'« opération vérité » est une stratégie risquée pour un Président⁶⁵, et que sa réussite est tributaire de cotes de popularité déjà fortes au départ⁶⁶. Néanmoins, le facteur d'explication essentiel semble être plutôt structurel que personnel ou conjoncturel. Depuis des décennies, les sondages d'opinion montraient que les citoyens des États-Unis faisaient davantage confiance aux Démocrates qu'aux Républicains pour gérer la Sécurité sociale, l'écart étant généralement considérable entre les deux partis⁶⁷. Cela signifiait qu'en 2005, les électeurs étaient plus ouverts aux arguments des Démocrates qu'à ceux des Républicains⁶⁸. Au fond, le gouvernement plaçait au centre du débat politique interne une question sur laquelle ses adversaires avaient la « mainmise », si bien qu'il n'est guère surprenant de constater que plus cette réforme était débattue, plus l'adhésion à la position défendue par la Maison Blanche faiblissait⁶⁹. Dans ce contexte, tout Président républicain, à quelque époque que ce fût, aurait probablement eu bien du mal à faire accepter une réforme de la Sécurité sociale qui

ne fût pas clairement bipartisane. En fait, l'électorat lui-même semblait vouloir une solution bipartisane. Les sondages d'opinion ont montré que les personnes interrogées craignaient dans leur grande majorité de voir les Républicains aller trop loin dans la réforme de la Sécurité sociale. Néanmoins, des proportions à peu près égales de sondés pensaient que les Démocrates risquaient de ne pas aller assez loin⁷⁰.

Le gouvernement a également eu des difficultés à susciter un sentiment d'urgence à propos de la réforme. Tout en étant conscients que le système de Sécurité sociale aurait de sérieux problèmes dans l'avenir, la plupart des électeurs n'étaient pas persuadés que des mesures immédiates s'imposaient. Dans la mesure où l'année 2041, c'est-à-dire l'échéance à laquelle le fonds fiduciaire serait épuisé, était encore très éloignée, les partisans de la réforme se sont initialement focalisés sur les alentours de 2016-18, période à laquelle il était prévu que les excédents de trésorerie du système se transforment en déficits. Si l'échéance de 2016 donnait indéniablement une plus grande impression d'urgence que 2041, les opposants à l'administration affirmaient que la disparition des excédents de trésorerie n'avait aucune signification économique particulière, et les adversaires de la création de comptes individuels furent prompts à souligner qu'un dispositif financé par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale, quel qu'il fût, ne ferait qu'*avancer* la date à laquelle disparaîtraient les excédents de trésorerie du système. De manière plus générale, les partisans de la réforme mettaient en avant les coûts induits par les attermolements, en faisant valoir que si le système était modifié uniquement à l'approche d'une crise, les hausses de prélèvements ou les réductions de prestations nécessaires pour le sauver n'en seraient que plus importantes, et que les cohortes les plus jeunes devraient alors assumer une part écrasante de ces coûts⁷¹.

Enfin, la Maison Blanche a également eu beaucoup de mal à expliquer sa proposition d'indexation progressive. Ce dispositif aurait permis d'éliminer jusqu'à 70 % du déficit à long terme, mais il aurait réduit les pensions versées aux 70 % les plus aisés de la population des futurs retraités, cette réduction étant maximale pour les plus riches d'entre eux. Cette proposition a suscité de très vives critiques de la droite, qui était opposée à l'idée de rendre le système plus redistributif, ainsi que de nombreux gens de gauche, qui y voyaient le premier pas vers la transformation de la Sécurité sociale en programme d'« aide sociale », évolution qui compromettrait à long terme le soutien de la population à ce système⁷². Le principe de l'indexation progressive était populaire, mais les baisses de prestations auraient commencé à affecter les personnes ayant un revenu moyen de carrière supérieur ou égal à 25 000 USD par an, soit un montant nettement inférieur à celui considéré par la plupart des personnes sondées comme le seuil de revenu séparant les « riches » du reste de la population⁷³. Ces chiffres étaient naturellement fondés sur le revenu moyen de carrière, et non sur les derniers revenus d'activité, mais les adversaires de la réforme ont réussi à oblitérer la distinction entre revenu d'activité final et revenu moyen de carrière⁷⁴.

Conclusion

Toute initiative visant mettre en place un financement par capitalisation partielle du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) ne pouvait que se heurter à des difficultés, dans la mesure où une telle transition aurait des coûts significatifs à court terme, tout en ne procurant aucun avantage dont les responsables politiques pussent s'octroyer le mérite, sauf à long terme. Le gouvernement espérait manifestement rendre cette transition plus attractive en liant le financement par capitalisation partielle à la création de comptes individuels⁷⁵.

Néanmoins, les conditions dans lesquelles le projet de réforme a été présenté étaient à bien des égards fortement défavorables. Il n'existait pas de consensus net sur la nécessité de la réforme, ni sur la solution à adopter. Il était certes largement admis qu'il serait moins coûteux de réformer le système avant que la situation ne devînt critique, mais les législateurs n'avaient guère de raison de se risquer à prendre des initiatives pour réformer la Sécurité sociale en l'absence de crise ou d'un très vaste soutien à un train de réformes. En outre, les partisans de la réforme n'ont jamais complètement résolu la contradiction manifeste entre l'accent mis sur la solvabilité du système, en tant que problème le plus urgent, et la décision de faire des comptes individuels l'élément central de la réforme. Il n'existait pas non plus de groupe de population clairement identifié comme bénéficiaire des comptes individuels. Les groupes qui auraient pu retirer le plus grand bénéfice de la réforme – les travailleurs jeunes et les personnes à bas revenus, auxquels le projet du gouvernement offrait au moins une possibilité limitée de diversifier leur épargne-retraite – étaient soit peu impliqués dans le débat, soit dubitatifs quant à l'intérêt de la solution proposée.

Malgré le fait qu'ils contrôlaient à la fois le Congrès et la Maison Blanche, les Républicains avaient clairement besoin du soutien des Démocrates, pour des raisons à la fois procédurales et politiques : sur le plan procédural, ils ne pouvaient faire adopter aucune disposition par le Sénat sans l'appui de certains Démocrates, et sur le plan politique, ils avaient besoin d'une réforme bipartisane, afin de limiter les risques électoraux auxquels ils s'exposaient. Les membres démocrates du Congrès étaient donc en position d'exercer un droit de veto, tant qu'ils restaient unis. Les précédentes réformes avaient toujours été bipartisanes, indépendamment de la couleur politique du gouvernement au pouvoir, car aucun des deux partis n'avait voulu endosser seul la responsabilité de mesures d'austérité. Néanmoins, l'adoption d'une solution bipartisane est encore plus importante pour les Républicains que pour les Démocrates en matière de Sécurité sociale, compte tenu de l'asymétrie persistante qui caractérise le niveau de confiance que leur accorde le public sur cette question. Or, dans la mesure où le gouvernement fédéral est sous le contrôle d'un seul parti, l'opposition n'a guère de raison de se rallier à un compromis s'il s'agit de répartir des pertes, et s'il n'y a pas de situation de crise suffisamment urgente pour que son absence de coopération apparaisse comme une forme dangereuse d'obstructionnisme. Compte tenu de la difficulté du problème et de la faiblesse des partis politiques américains, il est peu probable qu'un train de réformes satisfaisant émerge du cours « normal » des activités des commissions parlementaires, en particulier si aucune crise n'impose d'avancer sur cette question. Néanmoins, même un mécanisme spécial, tel que la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale qui avait été mandatée par le Président, n'a guère de chances de mener sa tâche à bien si son caractère bipartisan est mis en doute.

Le contraste entre la réforme de la Sécurité sociale et celle de la protection sociale laisse à penser qu'un des facteurs peut-être déterminants réside dans le fait que le dispositif considéré soit « mûr » ou non pour être réformé⁷⁶. Contrairement au programme d'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) au milieu des années 90, la Sécurité sociale n'était en 2005 manifestement pas « mûre » pour une réforme. Dans le cas de l'AFDC, la réforme radicale menée à bien avait été précédée par le constat partagé que la défaillance du programme était irrémédiable, et par une série de modifications progressives qui avaient déjà commencé à affaiblir ce dispositif. En 2005, il n'existait en revanche aucun consensus sur le fait que le système de Sécurité sociale était de quelque manière que ce fût « défaillant ». Il restait très populaire et, selon les propres estimations du gouvernement, il devait s'écouler

encore plusieurs décennies avant qu'il ne fût confronté à de graves problèmes financiers. Les propositions du gouvernement n'avaient pas non plus été précédées par le type de changements progressifs qui avaient déjà commencé à affecter l'AFDC. En fait, l'avantage peut-être le plus important dont ont bénéficié les adversaires de la réforme était que l'autre terme de l'alternative résidait dans un statu quo populaire et solidement institutionnalisé, qui ne semblait aucunement en danger d'effondrement imminent si les réformes projetées n'étaient pas mises en œuvre.

Notes

1. Composé d'une réduction de la prestation de 2.7 % majorée de 0.3 % de frais administratifs.
2. Pew (2005) ; voir également Galston (2007:3).
3. Galston (2007:5–6).
4. En outre, les déficits fédéraux de base auraient été nettement plus importants en l'absence d'excédents de la Sécurité sociale.
5. Voir CSS (2001) : deux des trois options proposées par la Commission du Président en 2001 prévoyaient le remboursement des transferts de recettes générales. L'option 1 ne le prévoyait pas et a été critiquée en partie pour cette raison.
6. La baisse ralentirait par la suite, mais le ratio serait voisin de 2 : 1 au milieu du siècle. CSS (2001) et OCDE (2005).
7. Shoven (2008).
8. La SSA n'en est pas moins demeurée en général la principale source d'informations et d'analyses des diverses commissions officielles et conseils consultatifs ayant examiné le système de Sécurité sociale. Voir Teles et Derthick (2003) pour obtenir de plus amples informations.
9. On peut citer à cet égard le *Cato Institute*, la *Heritage Foundation*, et l'*American Enterprise Institute*, parmi bien d'autres.
10. Ce groupe de parlementaires démocrates comprenait Calvin Dooley, Charles Stenholm, Charles Robb, Robert Kerrey, Daniel Moynihan et John Breaux.
11. L'AWRS s'est attachée à faire pression sur le Congrès, tandis que la COMPASS, qui était soutenue par nombre des mêmes groupes d'intérêts, a mené auprès du grand public une campagne de communication en faveur de la réforme.
12. L'AARP, qui constitue le plus grand groupe de pression des États-Unis, possède des services importants spécialisés dans la recherche sur les politiques publiques et le travail de pression, et sait fort bien mobiliser ses militants de base pour qu'ils interpellent leurs représentants élus à propos de la Sécurité sociale.
13. Bowman (2005).

14. Ross (2007). Il s'agit là d'un trait typique des régimes de retraite de la plupart des pays. De nombreuses études sur l'économie politique de la réforme des retraites soulignent cette dépendance à son évolution dans le temps. Voir par exemple Pierson (1994), James (1998), Myles et Quadagno (1997), ainsi que Myles et Pierson (2001).
15. Vingt-cinq ajustements de ce type ont eu lieu au cours des 20 premières années du programme, et tous ont tendu à assouplir les conditions d'admissibilité au bénéfice des prestations ou à augmenter celles-ci.
16. Les réformes de 1977 ont été adoptées à la suite de projections actuarielles indiquant qu'un déficit de financement apparaîtrait dès 1979, tandis que la réforme de 1983 a été déclenchée par des prévisions laissant à penser qu'un tel déficit de financement pourrait se matérialiser dans un délai de quelques mois seulement. Le train de mesures de 1977 a réduit les prestations même pour les cohortes proches de la retraite. Voir Arnold (1998).
17. Voir Diamond (1996) pour avoir une vue d'ensemble des propositions avancées à l'époque.
18. Le candidat à la présidence finalement investi par le Parti républicain, George W. Bush, avait déjà préconisé d'autoriser les individus à placer sur des comptes privés une partie des cotisations sociales prélevées sur leurs salaire dès la première campagne qu'il avait menée en vue d'être élu au Congrès, en 1978, et il avait évoqué cette question lorsqu'il avait annoncé sa candidature à la présidence. Voir Galston (2007:1).
19. Voir Diamond (1996), Gramlich (1996), Ferrara (1997), et Bosworth et Burtless (2004).
20. Voir Samuelson (1958) : dans un système par répartition stable, le taux de rendement d'équilibre obtenu par les travailleurs sur leurs cotisations est égal à la croissance de la masse salariale de l'économie en termes réels – obtenue en multipliant les salaires réels par le nombre de travailleurs.
21. Pour un examen approfondi de cette question, voir Bosworth et Burtless (2004).
22. En tant que candidat à la présidence, George W. Bush, qui était alors gouverneur, proposait d'utiliser à cette fin la moitié de l'excédent.
23. Gramlich (1996).
24. CSS (2001) et Cogan et Mitchell (2003).
25. Cogan et Mitchell (2003).
26. Si les excédents accumulés dans le fonds fiduciaire étaient dépensés au lieu d'être utilisés pour réduire la dette fédérale nette, la capacité de l'administration fédérale à payer les prestations dues lorsque le solde de trésorerie du système deviendrait de plus en plus négatif serait compromise.
27. Cogan et Mitchell (2003) et Shoven (2001).
28. Voir par exemple Becker (2005).
29. Voir Diamond (1996) pour avoir une vue d'ensemble des arguments avancés contre la mise en place de comptes privés.
30. Selon les adversaires des comptes privés, c'est ce qui s'est produit au Chili au cours des dix premières années consécutives à la privatisation. Voir Vittas et Iglesias (1992).

31. Bowman (2005) et Pew (2005). D'après un sondage *Washington Post/ABC News* de décembre 2004, 25 % seulement des personnes interrogées étaient d'avis que le système de Sécurité sociale était « en crise », tandis que 49 % d'entre elles estimaient qu'il avait de sérieux problèmes mais qu'il n'était pas en crise. Dans le cadre d'un sondage *CNN/USA Today* de janvier 2005, 18 % des sondés ont répondu que le système était « en crise » et 53 % qu'il avait de « sérieux problèmes ».
32. Voir les données figurant dans Pew (2005).
33. Aux termes du mandat de la Commission, toute proposition de réforme de sa part devait également préserver les prestations d'invalidité et de réversion servies dans le cadre du système de Sécurité sociale, et il était exclu que l'excédent de ce système pût être utilisé en dehors du cadre de la Sécurité sociale, ou que le gouvernement fût autorisé à placer les fonds du système sur le marché boursier.
34. On peut citer à cet égard Charles Blahous, assistant spécial du Président pour la politique économique, et Andrew Biggs, un ancien chercheur du *Cato Institute*, qui était directeur adjoint du Conseil économique national de la Maison Blanche sous le gouvernement Bush.
35. Deux des propositions avancées reposaient sur des comptes facultatifs financés à partir des cotisations prélevées sur les salaires, ces ponctions étant compensées par des réductions des pensions « classiques » de Sécurité sociale financées par répartition : la première proposition ne prévoyait pas d'autre modification du système de Sécurité sociale, tandis que l'autre mentionnait également une « indexation progressive ». Quant à la troisième proposition, elle reposait sur la mise en place de comptes facultatifs « complémentaires » – financés à la fois par ponction d'une partie des cotisations existantes de Sécurité sociale et par des prélèvements additionnels – qui s'ajouteraient au système classique de Sécurité sociale, quoique avec certaines modifications en termes de recettes et de dépenses. Deux des trois options prévoyaient que les transferts de recettes générales seraient remboursés afin de préserver le régime d'autofinancement du système de Sécurité sociale dans son ensemble.
36. Certaines des réductions prévues dans les propositions de la Commission auraient concerné même ceux qui auraient renoncé à se doter d'un compte individuel.
37. L'argument sous-jacent relève de l'économie politique. A strictement parler, la question de savoir si le système de Sécurité sociale est ou devrait être préfinancé est indépendante du fait de savoir si le reste du budget fédéral est en excédent ou en déficit. Toutefois, ainsi qu'on l'a noté, les données disponibles concernant la relation entre les soldes de la Sécurité sociale et les dépenses fédérales montrent que le recours aux transferts de recettes générales pour financer la transition à un préfinancement partiel aurait entraîné, même si ces transferts devaient être remboursés par le système de Sécurité sociale, une croissance plus lente des dépenses fédérales (ou des possibilités réduites de réductions d'impôts).
38. Voir Bliss (2006) et Gleckman (2005) en ce qui concerne la réticence des représentants Démocrates conservateurs et de certains Républicains à soutenir les comptes individuels dans un contexte de hausse des déficits fédéraux.
39. Les prestations dues en vertu de la législation en vigueur seraient préservées pour les travailleurs âgés de 55 ans ou plus.
40. Plusieurs chefs de file républicains du Congrès ont exhorté le gouvernement à ne pas soumettre de projet de loi (voir l'édition du 12 février 2005 du *Washington Post*).

- D'autres, en revanche, ont insisté pour que la Maison Blanche présente des propositions précises [voir Edwards (2007:253)].
41. Voir Edwards (2007:253), l'édition du 2 mai 2005 du *Northwest Herald*, et l'édition du 19 mai 2005 du *New York Times*.
 42. Bush (2005) ; « Strengthening » (2005).
 43. Voir par exemple Weller et Rasell (2000), qui font observer que le rapport de 2000 était fondé sur des prévisions de croissance du PIB, des salaires et de la productivité sur la période 2010-75 qui étaient inférieures aux taux constatés sur toute période prolongée du précédent demi-siècle. Néanmoins, la SSA a souligné que pendant une grande partie des années 70 et 80, on lui avait reproché de pécher par excès d'optimisme, et que le taux de croissance de la productivité à long terme devrait plus que doubler pour que le système demeure solvable tout au long du XXI^e siècle sans modification des dispositions relatives aux cotisations et aux pensions. L'argument selon lequel la SSA a été trop pessimiste se fonde essentiellement sur son incapacité à anticiper la poussée des salaires à la fin des années 90 et non sur un biais intrinsèque de ses méthodes.
 44. Edwards (2007:253).
 45. Selon la Maison Blanche, du 3 mars au 1^{er} mai 2005, le Président, le secrétaire au Trésor et d'autres hauts responsables gouvernementaux ont pris part à 166 manifestations organisées dans 40 états dans le cadre de cette campagne. Ils ont également accordé plus de 500 interviews diffusées à la radio.
 46. Le taux d'approbation par l'opinion publique de la gestion du dossier de la Sécurité sociale par le Président a diminué de 16 points de pourcentage entre février et début juin. Voir Galston (2007), Ross (2007:426) et les données de sondage figurant dans Bowman (2005).
 47. Voir Ross (2007:426) pour prendre connaissance des commentaires formulés par les chefs de file républicains de la Chambre des Représentants et du Sénat.
 48. Galston (2007) et Edwards (2007).
 49. Les règles de procédure du Sénat des États-Unis permettent à un sénateur, ou à plusieurs, de parler aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur le sujet de leur choix (une tactique désignée en anglais par le terme « *filibuster* »), sauf si une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Sénat vote la fin des débats. En pratique, la tenue de discours ininterrompus dans l'hémicycle n'est plus exigée, si bien que ce type de manœuvre d'obstruction parlementaire est devenu beaucoup plus courant ces dernières années. Les projets de loi de finances sont toutefois soumis à des règles spéciales d'« ajustement », qui excluent ces manœuvres d'obstruction parlementaire. Depuis 1996, ces règles sont appliquées à toutes les questions budgétaires *hormis la Sécurité sociale*, qui ne peut faire l'objet d'une procédure d'ajustement.
 50. Des sondages d'opinion ont mis en évidence une méfiance généralisée à l'égard du vocabulaire de la « privatisation », si bien que le gouvernement et ses partisans parlaient de comptes « individuels » et non plus de comptes « privés », tandis que les adversaires de la réforme dénonçaient une « privatisation ». Pour obtenir de plus amples informations sur les termes utilisés à ce stade, voir Edwards (2007:279-80).
 51. Un seul des 201 Démocrates siégeant à la Chambre des Représentants a appuyé les propositions du gouvernement ; quant aux quatre sénateurs démocrates qui avaient précédemment manifesté un certain intérêt pour la mise en place de comptes

- individuels, ils ont repoussé les ouvertures faites par les Républicains en vue de les rallier à leur cause.
52. Cette indexation progressive aurait modifié la formule de calcul des prestations de base, sauf pour les trois déciles inférieurs de la distribution des travailleurs suivant leur revenu d'activité moyen tout au long de leur carrière (dont les prestations de base seraient demeurées inchangées). À compter de 2012, les travailleurs au revenu moyen de carrière supérieur au troisième décile auraient vu leurs prestations diminuer, du fait de l'affaiblissement du lien entre pensions initiales et salaires. Ces réductions auraient été relativement limitées pour les travailleurs ayant un niveau moyen de revenu de carrière, et plus fortes pour les individus caractérisés par un revenu de carrière plus élevé, sachant que cette diminution aurait correspondu pour les individus situés à l'extrémité supérieure de l'échelle à une indexation quasi intégrale de leurs pensions sur l'IPC (l'évolution des salaires n'étant quasiment plus du tout prise en compte dans le mécanisme d'indexation). Ces modifications ne devaient pas s'appliquer aux personnes devenant admissibles au bénéfice des pensions de Sécurité sociale avant 2012.
 53. Certains membres républicains du Congrès contestaient le fait que la proposition du gouvernement prévoyait, en sus de l'affectation d'une partie des cotisations prélevées sur les salaires à des comptes individuels, des réductions des prestations destinées à compenser cette ponction. Ils soulignaient avec insistance que ces mesures de compensation n'étaient pas nécessaires, et qu'elles allaient renforcer l'opposition à la réforme.
 54. Galston (2007:5).
 55. Galston (2007:3-4).
 56. Les avocats de la réforme ont souligné que le terme « privatisation », qui s'est avéré très sensible dans le débat sur la réforme de la Sécurité sociale, ne pouvait pas s'appliquer facilement à des comptes individuels gérés par un organisme public ; sa pertinence n'était pas évidente même dans l'hypothèse d'une gestion privée des comptes, car ceux-ci seraient toujours financés par des cotisations de Sécurité sociale obligatoires et feraient partie d'un système étroitement réglementé et largement public.
 57. Données tirées du site Internet « MoneyLine » du *Congressional Quarterly*. Début avril, l'AARP a indiqué que le Congrès avait reçu 460 000 appels téléphoniques de la part d'électeurs déplorant les projets du gouvernement.
 58. Pour obtenir de plus amples informations, voir Edwards (2007:296).
 59. Edwards (2007:300-02) décrit les pressions auxquelles ont été soumis de nombreux législateurs républicains par les groupes de pression et les électeurs, ainsi que les états d'âme que cela leur inspirait et dont ils faisaient part de plus en plus ouvertement.
 60. Selon un sondage NBC/*Wall Street Journal* de décembre 2004, 35 % des personnes interrogées considéraient que l'élection avait donné mandat au Président de mettre en place des comptes privés financés par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale, tandis que 51 % étaient d'avis contraire.
 61. Voir les données incluses dans Bowman (2005:18-28) ; voir également l'édition du 15 janvier 2005 du *Los Angeles Times*, selon laquelle la proportion de personnes interrogées favorables à la mise en place de comptes d'épargne-retraite financés par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale tombait de 42 % à 23 % lorsque la baisse concomitante des prestations garanties était mentionnée.

62. Voir Bowman (2005) pour le détail des résultats ; les plus frappants, peut-être, ont été ceux du sondage ABC News/*Washington Post* réalisé du 21 au 24 avril, qui indiquaient que le soutien de l'opinion publique à la mise en place de comptes individuels était à son plus bas niveau depuis que la question avait été posée pour la première fois en mai 2000.
63. Selon des données du *Pew Research Center*, plus un individu était dépendant de la Sécurité sociale et préoccupé par son avenir, moins il était favorable aux projets de réforme du gouvernement. Voir Schneider (2005) et Edwards (2007:290-2).
64. Voir CSS (2001:33) pour prendre connaissance du raisonnement de la Commission, qui met fortement l'accent sur l'idée que les Américains à faibles revenus et les minorités, qui tendent à se caractériser par une espérance de vie plus courte, sont particulièrement désavantagés par le caractère non transmissible des actifs accumulés dans le cadre du système de Sécurité sociale.
65. Voir notamment Edwards (2003), qui soutient que les stratégies d'« opération vérité » échouent plus souvent qu'elles ne réussissent : les présidents parviennent rarement à susciter une adhésion suffisante de la population à leurs propositions pour pousser le Congrès à les adopter, à moins qu'il ne soit déjà enclin à le faire.
66. D'après Kernell (1997), les présidents impopulaires risquent de compromettre l'adhésion du public à leur message. C'est ce qui semble s'être passé en 2005 : Bowman (2005:18) fait observer que le soutien apporté à la mise en place de comptes individuels reculait lorsque les questions posées aux sondés associaient le nom du Président aux propositions évoquées, ce qui tient sans doute à la fois aux clivages partisans et au recul global de la popularité du Président.
67. Bowman (2005:35-36) présente des données tirées de divers sondages importants réalisés au cours de la période 1981-2005 ; l'avance du Parti démocrate sur les questions de Sécurité sociale était généralement supérieure à 20 points de pourcentage.
68. Ainsi, dans un sondage Harris de mai 2005, 49 % des personnes interrogées reprenaient à leur compte l'accusation des Démocrates selon laquelle le véritable objectif du gouvernement était de supprimer la Sécurité sociale.
69. L'importance de la « mainmise » des Démocrates sur la question de la Sécurité sociale est traitée de manière approfondie par Ross (2007). Voir également Edwards (2003), qui présente de nombreuses informations sur la capacité limitée des présidents des États-Unis à influencer l'opinion publique.
70. Voir les données figurant dans Bowman (2005).
71. Le ministère du Trésor (2007) estime qu'une hausse du taux des cotisations prélevées sur les salaires de 3.5 points de pourcentage à compter de 2007 aurait à peu près le même effet sur la solvabilité du système qu'une augmentation de 5.8 points de pourcentage à partir de 2041, et qu'elle imposerait aux cohortes les plus jeunes une charge beaucoup moins lourde à assumer.
72. Ross (2007:5) ; *New York Times*, 1er mai 2005.
73. D'après les estimations de Furman (2005), pour les personnes ayant des revenus d'activité supérieurs ou égaux à 90 000 USD, cette baisse des prestations aurait été de 29 % si l'individu considéré prenait sa retraite en 2045 et de 49 % s'il cessait ses activités en 2075.
74. Voir par exemple Furman (2005).

75. En fait, le gouvernement a finalement reconnu explicitement que la création de comptes individuels ne réglerait pas le problème de financement du système, mais qu'ils étaient destinés à renforcer l'attrait de la solution proposée pour le travailleur moyen ; voir Edwards (2007:253).
76. Sur ce point, voir Ross (2007).

Bibliographie

- Aaron, H., B. Bosworth et G. Burtless (1988), *Can America Afford to Grow Old?*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Arnold, D. (1998), « The Politics of Reforming Social Security », *Political Science Quarterly* 113:2, été.
- Becker, G. (2005), « A Political Case for Social Security Reform », *Wall Street Journal*, 15 février.
- Bliss, J. (2005), « Compromise on Social Security Bill is Proving Elusive for Bush », *Bloomberg.com*, 28 mars, www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000103&sid=aAc_03G7q2YY&refer=us.
- Bosworth, B. et G. Burtless (2004), « Supply-Side Consequences of Social Security Reform: Impacts on Saving and Employment », *Center for Retirement Research Working Paper* 2004-01, Boston College, janvier, http://escholarship.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1102&context=retirement_papers.
- Bowman, K. (2005), « AEI Public Opinion Study: Attitudes about Social Security Reform », American Enterprise Institute, Washington, DC, 2 août, www.aei.org/docLib/20050802_SOCIALSECURITY0802.pdf.
- Bush, G. (2005), « State of the Union Address », 2 février, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>.
- Campbell, A. (2003), *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.
- Cogan, J. (1998), « The Congressional Response to Social Security Surpluses, 1935-1994 », *Essays in Public Policy* n° 92, The Hoover Institution, Stanford, CA.
- Cogan, J. et O. Mitchell (2003), « Perspectives from the President's Commission on Social Security Reform », *Journal of Economic Perspectives* 17:2, printemps.
- Crain, M. et M. Marlow (1990), « The Causal Relationship between Social Security and the Federal Budget », dans C. Weaver (dir. pub.), *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*, AEI Press, Washington, DC.
- CSS (2001), « Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans: Report of the President's Commission to Strengthen Social Security », Washington, 21 décembre, www.csss.gov/reports/Final_report.pdf.
- Derthick, M. et S. Teles (2003), « Riding the Third Rail: Social Security Reform », in W.E. Brownlee et H. Graham (dir. pub.), *The Reagan Presidency: Pragmatic Conservatism and Its Legacies*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Diamond, P. (1996), « Proposals to Restructure Social Security », *Journal of Economic Perspectives* 10:3, été.

- Diamond, P. et P.R. Orszag (2004), *Saving Social Security*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Edwards, G. (2003), *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, New Haven.
- Edwards, G. (2007), *Governing by Campaigning: The Politics of the Bush Presidency*, Longman, New York.
- Ferrara, P. (1997), « A Plan for Privatizing Social Security », *Cato Project on Social Security Privatization*, Cato Institute, Washington, DC, 30 avril, www.cato.org/pubs/ssps/ssp8.html.
- Furman, J. (2005), « How Would the President's New Social Security Proposals Affect Middle-Class Workers and Social Security Solvency? », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 10 mai, www.cbpp.org/4-29-05socsec.pdf.
- Galston, W. (2007), « Why President Bush's 2005 Social Security Initiative Failed, and What It Means for the Future of the Programme », Wagner Graduate School of Public Service, New York University, septembre, <http://wagner.nyu.edu/performance/socialsecurity/bush2005.pdf>.
- Gleckman, H. (2005), « The Beltway Battle Ahead », *Business Week*, 24 janvier.
- Gokhale, J. (2005), « Social Security Status Quo versus Reform: What's the Tradeoff? », *Social Security Choice Paper*, n° 35, Cato Institute, Washington, DC, 12 juillet, www.socialsecurity.org/pubs/ssps/ssp35.pdf.
- Gramlich, E. (1996), « Different Approaches for Dealing with Social Security », *Journal of Economic Perspectives* 10:3, été.
- James, E. (1998), « The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review », *Annals of Public and Cooperative Economics* 69:4, pp. 451–82.
- Kernell, S. (1997), *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 3^e édition, CQ Press, Washington, DC.
- Kotlikoff, L. et J. Sachs (1997), « The Personal Security System: A Framework for Reforming Social Security », in House Ways and Means Committee, *Hearings on the Future of Social Security for this Generation and the Next*, 105th Congress, 1st Session, Washington, DC, mars.
- Ministère du Trésor (2007), « Social Security Reform: A Framework for Analysis », *Issue Brief* n° 2, US Department of the Treasury, Washington, DC, www.ustreas.gov/press/releases/reports/treasssissuebriefno2.pdf.
- Munnell, A. et L. Blais (1984), « Do We Want Large Social Security Surpluses? », *New England Economic Review*, septembre/octobre.
- Myles, J., et J. Quadagno (1997), « Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View » dans K. Banting et R. Boadway (dir. pub.), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Queen's University School of Policy Studies, Kingston, Ontario.
- Myles, J., et P. Pierson (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. Pierson (dir. pub.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE - Édition 2007*, OCDE, Paris.
- Pew (2005), « Public's Agenda Differs from President's », The Pew Research Center for the People and the Press, Washington, DC, 13 janvier, <http://people-press.org/reports/pdf/235.pdf>.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ross, F. (2007), « Policy Histories and Partisan Leadership in Presidential Studies: The Case of Social Security », dans G. Edwards et D. King (dir. pub.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford.
- Samuelson, P. (1958), « An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money », *Journal of Political Economy* 66:6, décembre.
- Schieber, S. et J. Shoven (1999), *The Real Deal: The History and Future of Social Security*, Yale University Press, New Haven et Londres.
- Schneider, W. (2007), « Political Pulse: Crisis of Confidence », *National Journal*, 12 février.
- Shoven, J. (2001), « Implementing a Two-Tier Social Security Program », Testimony to the President's Commission to Strengthen Social Security, 6 septembre, www.csss.gov/meetings/sandiego/John_Shoven_Statement.pdf.
- Shoven, J. (2008), « New Age Thinking », *Foreign Policy*, janvier-février.
- Smetters, K. (2004), « Is the Social Security Trust Fund a Store of Value? », *American Economic Review : Papers and Proceedings* 94:2, mai.
- Strengthening (2005), « Strengthening Social Security for the 21st Century », the White House, Washington, DC, février, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/social-security/200501/strengthening-socialsecurity.html>.
- Vittas, D. et A. Iglesias (1992), « The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile », *Working Paper Series* 867, Banque mondiale, Washington.
- Weaver, C., dir. pub. (1990), *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*, AEI Press, Washington, DC.
- Weller, C. et E. Rasell (2000), « Getting Better All the Time: Social Security's Ever-Improving Future », *Economic Policy Institute Issue Brief* 140, 30 mars, www.epi.org/Issuebriefs/IB140.pdf.

Partie III

Études de cas : Les réformes du marché de l'emploi

Chapitre 9

France : Le contrat d'insertion professionnelle, 1994

Résumé et principales conclusions

Soucieux de réduire un taux de chômage des jeunes extrêmement élevé en France, le gouvernement d'Édouard Balladur a essayé en 1993-94 d'introduire une nouvelle forme de contrat de travail comportant un salaire minimum inférieur pour les jeunes. Le *contrat d'insertion professionnelle* (CIP) aurait permis aux employeurs de rémunérer les jeunes à un niveau n'atteignant que 80 % du salaire légal minimum, le SMIC¹, pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, quelles que soient les qualifications du salarié et sans obligation de formation². L'introduction du CIP, rapidement baptisé « *SMIC-jeunes* », a déclenché plusieurs semaines de protestations parfois violentes qui, finalement, ont contraint le gouvernement à retirer cette mesure un mois après l'adoption des décrets précisant les modalités du nouveau contrat.

L'échec du CIP s'explique par plusieurs facteurs, en particulier :

- *Un dialogue politique fracturé.* Bien que la dégradation du marché du travail ait bien fait comprendre la nécessité d'une réforme et que la position politique du gouvernement ait paru très solide, les intérêts organisés ont été largement exclus de l'élaboration des politiques et les tensions sociales étaient vives. Les négociations ont eu lieu « entre le gouvernement et la rue ».
- *Manque de clarté au niveau de l'objectif et de la programmation.* Un examen attentif de l'évolution du projet de CIP à la fin de 1993 et au début de 1994 montre qu'il n'y avait pas au sein du gouvernement d'entente claire et de communauté de vues sur le point de savoir qui le CIP était censé aider et comment. Les modalités du projet ont subi l'influence des divergences d'agenda, de sorte que la mesure finalement adoptée ne ressemblait guère à celle conçue au départ.
- *Absence de stratégie de communication.* Avant qu'éclatent les manifestations, le gouvernement n'a fait aucun véritable effort pour expliquer la réforme à l'opinion et il ne paraît même pas avoir reconnu la nécessité d'une telle action. En particulier, aucune tentative n'a été faite de « vendre » la réforme aux bénéficiaires visés, les jeunes Français. Or, le fait que la réforme a été perçue comme « ciblant » les jeunes s'est révélé poser un problème politique majeur au gouvernement, accusé de dévaluer leurs qualifications et de les traiter comme une source main-d'œuvre bon marché. Outre l'incapacité du gouvernement de formuler une stratégie claire de communication, un autre élément étroitement lié a joué : son incapacité de répondre à l'accusation de vouloir créer de facto un salaire minimum jeunes. Le gouvernement a dénié avoir eu cette intention, tout

en adoptant un CIP qu'il était en pratique difficile de distinguer d'un SMIC-jeunes.

- *Manque de volonté politique.* Lorsque les manifestations ont débuté, le gouvernement a presque immédiatement commencé à faire des concessions et en un mois il a totalement abandonné le CIP. Il ne voulait pas faire front aux manifestations. Cela tenait en partie à ce que le CIP, tel qu'il résultait du processus d'élaboration des politiques, était un compromis plutôt incohérent qui n'avait pas de solides appuis dans le gouvernement : personne ne se l'était véritablement « approprié ». Mais, le manque de détermination du gouvernement face aux manifestations s'explique aussi par la crainte de voir une confrontation majeure mettre en péril la stabilité sociale.
- *Absence de mandat.* Manifestement, certaines contraintes s'exerçaient sur le gouvernement pour qu'il agisse face à un chômage qui était élevé et ne cessait d'augmenter en 1993, mais rien de semblable au CIP n'avait fait l'objet de débats lors de la campagne électorale du printemps et il n'avait eu en outre aucune tentative sérieuse de préparer le public à cette approche de la réforme. Au contraire, cela semblait contradictoire avec le ferme engagement pris par le gouvernement de préserver le SMIC.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La France est considérée de longue date comme un pays centralisé, où l'État joue traditionnellement un rôle directeur dans l'élaboration des politiques. Bien que les partenaires sociaux soient consultés, il n'y a pas de tradition de « concertation » corporatiste et les conditions institutionnelles préalables de la concertation sont défavorables. Comme le notent Natali et Rhodes (2004), le mouvement syndical français se trouve dans une situation quelque peu paradoxale pour les responsables des politiques : il est trop fort pour être isolé, mais trop faible et trop fragmenté pour être véritablement un partenaire dans la concertation corporatiste. Si l'on considère l'histoire, les syndicats français ont été bien plus efficaces pour mobiliser les protestataires que pour donner leur assentiment³. Il n'y a pas non plus de solide tradition de concertation corporatiste avec les entreprises. Le patronat est lui aussi relativement faible. Le rôle limité des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques laisse au gouvernement en place une très large marge de manœuvre, mais, comme on le verra, le gouvernement peut également se trouver de ce fait exposé politiquement lorsque les choses tournent mal.

Le contexte économique de l'affaire du CIP était défavorable. La faible croissance économique à partir du printemps 1990 a abouti à une profonde récession en 1992-93. Une reprise s'est engagée en 1994, mais le chômage s'est encore accru, en atteignant 12.5 % en milieu d'année. Il était déjà supérieur à 10 % et en augmentation lorsque les premiers projets de CIP ont été discutés au gouvernement. La forte montée du chômage en 1993 a rendu plus urgente la recherche de solutions, mais aussi aggravé les risques politiques pour le gouvernement lorsqu'il s'est attaqué à ce dossier. De plus, la marge de manœuvre gouvernementale était restreinte du fait de la dégradation des finances publiques au début des années 90, qui menaçait à la fois l'objectif à moyen terme de réduction des déficits publics à des niveaux qui stabiliseraient le ratio dette/PIB et les perspectives de respect des critères de l'Union économique et monétaire fixés dans le traité de Maastricht⁴. Par ailleurs, la politique monétaire ne pouvait pas non plus être d'un

grand secours : l'orientation monétaire restait restrictive car les autorités étaient déterminées à préserver la position du franc dans le Système monétaire européen en dépit des pressions à la hausse qui s'exerçaient sur le deutschemark depuis l'unification⁵.

Malgré la situation économique difficile, le gouvernement Balladur de centre-droit paraissait se trouver dans une solide situation politique. Il était entré en fonctions après une très nette victoire aux élections législatives de mars 1993 et disposait d'une très forte majorité dans les deux chambres. De plus, il était trop récent pour qu'on puisse lui imputer la récession, et les sondages d'opinion montraient que le Premier ministre était populaire. Certes, M. Balladur était Premier ministre sous un Président socialiste, François Mitterrand, mais ce dernier était « hors du coup » en 1993 et la cohabitation politique n'a pas beaucoup joué dans les événements qui ont suivi.

La véritable contrainte politique au regard de la capacité et de la volonté du gouvernement de réaliser des réformes tenait à sa propre crainte de tensions sociales au beau milieu d'une grave récession. Le gouvernement était persuadé qu'une approche de la réforme reposant sur la confrontation mettrait en péril la stabilité sociale⁶. C'est pourquoi il a opté pour une stratégie plus circonspecte. Le gouvernement avancerait prudemment dans les projets de réforme après une consultation limitée (parfois minimale) avec les partenaires sociaux, mais ferait rapidement machine arrière s'il déclenchait une vive résistance populaire⁷. Cette méthode n'a pas empêché le gouvernement de mener à bien une réforme des retraites dans le secteur privé en 1993⁸, mais l'affaire du CIP a été précédée d'une série de reculs du gouvernement face aux protestations, notamment lorsque les étudiants se sont opposés avec succès à une modification du régime d'allocation logement⁹. Lorsque les adversaires du gouvernement ont compris comment fonctionnait cette méthode de réforme, ils ont été d'autant plus incités à mobiliser l'opposition à la réforme dans la rue, surtout compte tenu de la faiblesse de l'opposition parlementaire¹⁰.

L'approche de l'élection présidentielle de 1995 était l'autre grande contrainte politique du gouvernement en 1993-94. M. Balladur, alors en tête dans les sondages, ne voulait pas subir lui aussi le mauvais sort que Jacques Chirac avait connu une décennie plus tôt. M. Chirac avait été Premier ministre durant la première cohabitation de la droite avec M. Mitterrand, et sa politique de privatisation et d'autres réformes s'étaient révélées impopulaires et avaient contribué à son échec à la présidentielle de 1988¹¹. La compétition naissante entre Balladur et Chirac comme rivaux pour l'élection de 1995 a également joué : dans l'équipe de M. Balladur, nombreux étaient ceux convaincus au début de 1994 que les partisans de M. Chirac orchestraient au sein même de la majorité parlementaire les critiques à l'encontre du Premier ministre¹².

Acteurs et intérêts en présence

En définitive, les principaux acteurs de l'affaire du CIP ont été le gouvernement, dirigé par M. Balladur, et le ministre du Travail, Michel Giraud, d'une part, et d'autre part le mouvement étudiant. Il s'est agi en fait d'une négociation entre le gouvernement et la rue. Mais la participation active des étudiants au débat n'a réellement commencé qu'au moment de la phase de mise en œuvre. De nombreux autres acteurs ont été étroitement impliqués dans la formulation et l'adoption de la loi sur le CIP. Au gouvernement, le ministre du Travail a clairement joué le rôle principal, mais, comme on le verra, la position du ministre de l'Économie a prévalu sur un point important et l'absence de vision commune aux deux ministres quant aux objectifs et aux instruments de la réforme devait se révéler très problématique. Le Parlement, lui aussi, a joué un grand rôle.

L'exécutif a prédominé durant le processus d'élaboration des mesures, mais les débats parlementaires sur le projet de loi se sont traduits par de substantielles modifications, reflétant en grande partie la volonté de la majorité de centre-droit de mener une action visible contre la montée du chômage des jeunes diplômés.

Les grandes confédérations syndicales françaises – la CFDT, modérée, la CGT, adepte d'une ligne plus dure, et Force Ouvrière, aux effectifs moins nombreux – ont participé à la phase parlementaire de la réforme. Mais leur rôle a été marginal, comme le voulaient tout naturellement la tradition française d'élaboration des politiques sous l'égide de l'État et la présence d'un gouvernement de centre-droit disposant d'une solide assise parlementaire. Ce qui est peut-être plus surprenant, c'est que le patronat n'a joué pratiquement aucun rôle dans la réforme qui a conduit à l'adoption du CIP. Or, le CIP était visiblement destiné à répondre aux préoccupations des entreprises et, de fait, la gauche n'a cessé d'accuser le gouvernement d'être aux ordres des employeurs et de vendre la jeunesse française aux patrons. Pourtant, ni la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), ni le Conseil national du patronat français (CNPF) n'ont été particulièrement actifs à quelque stade que ce soit. Le patronat n'a manifesté aucune tendance à soutenir le gouvernement dès que les protestations ont commencé. Et les faits ne révèlent aucunement que le gouvernement attendait cela du patronat, car il n'a pas essayé d'obtenir des entreprises françaises une démonstration publique de soutien. De toute façon, un ferme appui public du patronat aurait probablement renforcé purement et simplement le sentiment que le gouvernement faisait prévaloir les intérêts des entreprises aux dépens des jeunes.

La problématique

En 1993, la France connaissait depuis 20 ans, cycle après cycle, un chômage qui ne cessait de s'accroître. Les jeunes, les femmes et les travailleurs peu qualifiés étaient les plus touchés. Entre le début des années 70 et le milieu des années 80, le taux de chômage a pratiquement quadruplé, le chômage des jeunes étant quant à lui multiplié par six. Le nombre de nouvelles embauches directement en fin de scolarité, d'apprentissage ou de service militaire a diminué de 48 % entre 1973 et 1985¹³. Le chômage avait reculé pour la tranche d'âge de 15 à 24 ans après 1985, grâce à des dispositifs ciblés en faveur des jeunes, mais il a de nouveau augmenté à partir de 1991. En 1994, il avait retrouvé ses niveaux du milieu des années 80, l'activité se ralentissant et le nombre de bénéficiaires de programmes du marché du travail diminuant. Au total, seulement un tiers environ des jeunes travaillaient en 1994 et seulement 25 % environ exerçaient un emploi rémunéré aux salaires du marché (tableau 9.1).

Les gouvernements successifs avaient essayé toute une gamme de mesures pour mettre fin à l'aggravation durable du chômage et pour faire reculer en particulier le chômage des jeunes¹⁴. À partir de 1989, l'accent a été mis davantage sur les mesures actives que sur les mesures passives et le nombre de bénéficiaires des mesures actives est passé de 750 000 en 1989 à 1.25 millions en 1993, avec le triplement des dépenses consacrées aux dispositifs de création d'emplois. Malgré tout, la France restait au-dessous de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la part des mesures actives dans les dépenses liées au chômage¹⁵. L'assurance chômage est devenue moins généreuse¹⁶. On a abandonné la politique qui consistait à favoriser la préretraite pour atténuer les tensions sur le marché du travail et les gouvernements successifs ont pris une série d'initiatives frileuses dans le sens d'une plus grande flexibilité du marché du travail¹⁷.

Tableau 9.1. Les principales caractéristiques de l'activité des jeunes en France, 1983-1994

Pourcentage de la population de 16 à 25 ans, en mars de l'année correspondante

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1994
Exerçant un emploi	46.8	42.8	42.7	40.7	40.6	37.7	33.9
Bénéficiaire de mesures spécifiques	5.3	5.6	10.8	8.9	8.5	9.4	7.3
Apprentissage	2.6	2.5	2.6	2.7	2.6	2.3	2.7
Autres (y compris stage)	2.7	3.1	8.2	6.2	5.9	7.1	4.6
Non aidés	41.5	37.2	31.9	31.8	32.1	28.3	26.6
Service national	2.9	2.9	2.7	2.7	3.2	3.0	2.8
Chômeurs	9.8	12.4	11.2	8.7	7.7	9.4	10.2
Inactifs	36.7	38.6	40.3	43.3	48.2	49.3	50.8
Scolarisés	29.9	32.0	34.6	38.2	42.8	44.4	45.7
Autres	6.8	6.6	5.7	5.1	5.4	4.9	5.1
Reliquat	3.8	3.3	3.1	4.6	0.3	0.5	1.4
Pour mémoire :							
Taux de chômage des jeunes	18.9	23.7	21.7	17.9	17.4	22.2	23.2

Note : Il faut faire preuve de prudence lorsqu'on compare 1991 et les années antérieures, car la méthodologie n'est pas la même.

Source : OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.

Les principaux dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes comprenaient de nombreux régimes contractuels spéciaux associant emploi et formation ; ils comportaient généralement un allègement ou une exonération de charges sociales patronales. Parmi ces dispositifs figurait, entre autres, le *contrat d'adaptation*, destiné aux jeunes ayant une qualification formelle mais ayant besoin d'une formation professionnelle complémentaire en liaison avec leur premier emploi, et le *contrat d'orientation*, visant les jeunes moins qualifiés qui rencontraient des difficultés particulières pour accéder au marché du travail. Les jeunes pouvaient aussi bénéficier du *contrat emploi-solidarité*, assurant un emploi de courte durée dans le secteur public ou le secteur associatif¹⁸. Dans le cadre d'autres dispositifs, l'État payait les cotisations de sécurité sociale et, dans certains cas, accordait des subventions en faveur des apprentis et des jeunes non qualifiés¹⁹. En 1992, le gouvernement socialiste de Pierre Bérégovoy avait même envisagé de suivre l'exemple néerlandais et d'adopter un salaire minimum pour les jeunes, mais il avait abandonné cette idée face à l'opposition des syndicats et des parlementaires de son parti. Toutes ces initiatives ont eu un impact contrasté. Selon les estimations de l'OCDE (1995:63), les créations nettes d'emplois résultant des dispositifs publics pouvaient représenter jusqu'à 20 % des embauches brutes, compte tenu des effets d'aubaine et de substitution, et environ 50 % des créations brutes d'emplois étaient le fruit des mesures actives du marché du travail, dont 23 % de créations d'emplois dans le secteur privé²⁰. Malgré tout, la tendance durable à l'aggravation du chômage persistait.

Il y a eu beaucoup de débats autour des causes du chômage en France et plus particulièrement en ce qui concerne le degré auquel le chômage était de nature conjoncturelle ou structurelle. Un grand nombre d'analyses ont mis en avant le cycle économique et les politiques macroéconomiques restrictives²¹ ainsi qu'un effet présumé « d'échelle », la pénurie d'emplois due aux politiques macroéconomiques restrictives se traduisant par la formation d'une « file d'attente » pour l'emploi. Cette file d'attente désavantageait les moins qualifiés, car les plus qualifiés acceptaient un emploi pour lequel ils étaient surqualifiés²². Les analystes qui penchaient davantage pour les causes structurelles soulignaient notamment le coût comparativement élevé de la main-d'œuvre non qualifiée. Certes, les coûts unitaires de main-d'œuvre en France n'étaient pas particulièrement élevés par rapport à ceux d'autres membres européens de l'OCDE, mais

le coût de la main-d'œuvre *non qualifiée* était une réalité, qu'on attribuait souvent au niveau du SMIC²³.

Le rapport entre le SMIC et le salaire moyen, légèrement supérieur à 50 %, se situait au deuxième rang dans la zone de l'OCDE et selon certains travaux empiriques réalisés au début des années 80, l'élasticité du chômage non qualifié par rapport au SMIC était de l'ordre de 0.2²⁴. Il apparaissait également que le niveau élevé du SMIC créait un obstacle particulier pour les jeunes. Le rapport entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage total avait augmenté parallèlement au niveau relatif du SMIC jusqu'au milieu des années 80, lorsque l'introduction de mesures actives en faveur des jeunes et le relèvement de l'âge de fin de scolarité avaient affaibli ce lien²⁵. De plus, la relation entre le niveau relatif du SMIC²⁶ et le taux de chômage des jeunes est restée très étroite jusqu'au début des années 90²⁷. Les travaux économétriques révélaient une élasticité du chômage des jeunes au SMIC de 0.1 à 0.25²⁸.

L'une des grandes priorités de la politique de l'emploi en France à partir de 1993 a donc été de réduire le coût du travail non qualifié. Puisque les charges représentaient 49 % du coût du travail au niveau du SMIC, l'effort de réduction du coût du travail non qualifié ou peu qualifié a essentiellement consisté à exonérer les employeurs d'une partie des cotisations sociales qu'ils devaient payer pour les salariés percevant moins de 1.5-1.6 fois le SMIC. Le salaire net n'étant pas modifié, l'incitation à travailler restait inchangée. Un rapport soumis au gouvernement socialiste juste avant les élections de 1993 proposait de régler ce dossier exactement de cette manière et ce point de vue a été renforcé par un rapport rédigé à la demande du nouveau gouvernement Balladur par un groupe de travail que présidait Jean Mattéoli, alors président du Conseil économique et social²⁹. Le Premier ministre avait lui-même souligné la nécessité de procéder ainsi lorsqu'il avait appelé à la préparation d'une grande loi sur l'emploi, celle qui inclurait finalement le CIP. Cette politique privilégiant la réduction du coût de l'emploi des salariés peu qualifiés est un des éléments importants du contexte dans lequel est apparu le CIP. Le gouvernement restait opposé à un « *SMIC-jeunes* », mais il acceptait dans ses grandes lignes le rapport Mattéoli en ce qu'il préconisait « la mise au point de mesures d'allègement du salaire minimum durant les deux premières années d'emploi, se doublant d'exonérations de charges sociales en contrepartie d'une formation par l'entreprise ».

Processus politique : la conception

Les origines du CIP

Tout naturellement, avec cette conjonction de grave récession et de hausse constante et durable des taux de sans-emploi, le chômage a été l'un des principaux thèmes de la campagne des élections législatives de 1993 et les réformes du marché du travail étaient très prioritaires pour le gouvernement Balladur lorsqu'il est entré en fonctions. Mais, malgré la hausse du chômage parmi les moins de 25 ans, le problème spécifique du chômage des *jeunes* n'était guère ressorti de la campagne électorale et à l'époque rien qui puisse ressembler au CIP n'avait été proposé. Le CIP paraît avoir pris naissance après les élections, à travers deux idées différentes, conçues par des acteurs différents pour régler des problèmes différents. Ces deux idées ont vu le jour dans le contexte de la préparation, par le gouvernement, d'une loi quinquennale sur l'emploi³⁰. Ces deux visions n'ont jamais été correctement conciliées, ce qui a largement contribué à la déroute politique ultérieure.

Les responsables du ministère de l'Économie avaient conçu à l'origine un dispositif simple, limité et visant les jeunes les moins qualifiés. Admettant qu'un salaire minimum jeunes serait politiquement inacceptable, ils avaient proposé un *contrat d'insertion* à durée déterminée qui permettrait à l'employeur de ne payer que 80 % du SMIC aux jeunes sans qualifications (c'est-à-dire du niveau du baccalauréat ou d'un niveau inférieur) jusqu'à l'âge de 20 ans environ. Ce contrat comporterait également pour l'employeur une exonération partielle de charges sociales pour l'emploi considéré. Au lieu d'un engagement précis de formation, le contrat imposerait un tutorat au sein de l'entreprise. Le but était simplement de créer un lien avec le marché du travail pour les jeunes les moins qualifiés et les moins instruits, en particulier ceux qui n'avaient pas été jusqu'au baccalauréat ou n'avaient pas obtenu un apprentissage.

Puisque l'écart entre la productivité et le coût du travail était très marqué pour ce groupe spécifique, l'idée était que le contrat de travail soit aussi simple que possible, de crainte que les formalités administratives lui ôtent tout attrait pour les entreprises. Le *tutorat* figurait dans le projet pour justifier le paiement d'un salaire inférieur au SMIC. Il y avait déjà un grand nombre d'emplois rémunérés au-dessous du SMIC, mais ils supposaient invariablement une formation formelle³¹, et les responsables étaient tout à fait conscients de la controverse qui risquait d'éclater si l'on constatait qu'ils essayaient de créer un salaire minimum jeunes sans aucune obligation de formation. Même en exigeant un tutorat et en mettant expressément l'accent sur les très jeunes salariés non qualifiés, un contrat d'insertion rémunérant certains salariés au-dessous du SMIC et ne comportant aucune obligation officielle de formation constituerait un précédent important, qui serait considéré par beaucoup comme une tentative dissimulée d'introduction d'un SMIC-jeunes.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle se préoccupait en revanche d'élaborer une solution de remplacement aux *contrats d'orientation* et aux *contrats d'adaptation*, qui ne rencontraient pas un grand succès auprès des entreprises, et d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes ayant des qualifications supérieures au baccalauréat, dont la situation était de plus en plus difficile sur le marché du travail. Le phénomène était tout à fait nouveau : un diplôme de l'enseignement supérieur était traditionnellement considéré de fait comme un « passeport » pour l'emploi. Ces difficultés ne tenaient qu'en partie au cycle économique : depuis plusieurs années, le chômage augmentait parmi les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur et ceux qui trouvaient un emploi occupaient souvent un poste peu qualifié pour lequel ils étaient en fait surqualifiés. Dès le départ, le ministre du Travail, M. Giraud, était donc en faveur d'un CIP à deux niveaux, avec une rémunération un peu plus élevée pour les jeunes les plus instruits. En outre, le ministre du Travail se prononçait pour une exonération de charges sociales subordonnée à une formation formelle, et pas seulement à un tutorat.

Lorsque le Comité interministériel s'est réuni le 17 août pour finaliser le texte de la loi quinquennale à soumettre au parlement, la position du ministre de l'Économie a prévalu pour ce qui est du niveau de rémunération envisagé³². Mais, sur d'autres points, le projet de CIP était très différent de ce que les fonctionnaires du ministère de l'Économie semblaient avoir en tête. Le projet dont a été saisie l'Assemblée nationale prévoyait un *contrat d'insertion*³³ en faveur des jeunes de moins de 26 ans – âge relativement élevé pour un salaire minimum jeunes, quel qu'il soit, et supérieur à celui que les fonctionnaires du ministère de l'Économie avait retenu au départ – ayant un niveau maximum d'instruction équivalent au baccalauréat. Le niveau de rémunération devait être fixé par décret, mais serait clairement inférieur au SMIC, et l'exonération partielle de charges

sociales était subordonnée à une formation formelle pour au moins 10 % de la durée du contrat, qui devait être de 6 à 12 mois, avec un seul renouvellement, ce qui donnait un maximum de deux ans. Un tutorat était exigé, mais ses modalités n'étaient pas définies.

Un diagnostic contesté

Comme on vient de le voir, il n'y avait pas de position unique au sein du gouvernement sur le point de savoir quelle était la finalité du contrat d'insertion ou quels devaient être ses bénéficiaires. De l'avis de certains participants, cela tient, au moins en partie, à la rapidité du processus : la préparation et l'adoption d'une loi de 83 articles, introduisant des centaines de modifications dans le droit du travail français, sont intervenues en un peu plus de six mois, les décrets d'application étant adoptés peu après. Le ministre de l'Économie, pour sa part, se fondait sur un diagnostic similaire à celui de la commission Mattéoli, mais le ministère du Travail ne semble pas avoir été du même avis. Il craignait que l'effet de substitution d'un SMIC-jeunes, en l'absence de toute formation ou d'autres obligations, puisse être très prononcé, des jeunes prenant la place de travailleurs plus âgés peu qualifiés. Le ministère du Travail restait préoccupé des conséquences d'un SMIC-jeunes. Bien qu'il n'ait pas eu gain de cause au gouvernement quant à la possibilité d'échelonner les niveaux de rémunération du CIP, M. Giraud a déclaré le 3 septembre qu'il était « hors de question » que les jeunes puissent être rémunérés au-dessous du SMIC en l'absence de formation formelle. Il a publiquement proposé de limiter l'application du CIP aux jeunes d'un niveau d'instruction *inférieur au baccalauréat*³⁴ et de la subordonner à une obligation de formation sur au moins 15 % de la durée du contrat³⁵. Le CIP est donc entré dans sa phase parlementaire alors même que le ministre initiateur s'était montré publiquement mal à l'aise avec certaines de ses principales dispositions et ouvertement en faveur d'une substantielle révision.

Processus politique : l'adoption

La loi quinquennale sur l'emploi a été globalement adoptée sans problèmes. Le gouvernement disposait d'une forte majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat et il incombait à l'exécutif de préparer les textes réglementaires nécessaires pour mettre en œuvre la loi. Pourtant, le projet de CIP a subi de profondes modifications durant la phase législative.

L'examen de la réforme

Le rythme auquel a été préparée la loi quinquennale a limité la portée des consultations avec les partenaires sociaux. Le ministre du Travail a examiné divers points avec les syndicats et le patronat durant le printemps et l'été, mais les consultations plus ou moins formelles n'ont pas commencé avant que le gouvernement ait préparé le texte à soumettre à l'Assemblée nationale. Les représentants des syndicats et des entreprises ont rencontré le Premier ministre pour discuter de la loi et ont exposé par la suite leur position devant la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale. Avec le recul, il apparaît surprenant que le projet de contrat d'insertion ait très peu attiré l'attention à ce stade : les représentants de la CGT, de FO et de la CFDT ont vivement critiqué de nombreux aspects de la loi, mais n'ont rien dit sur le nouveau contrat, de même que le porte-parole du CNPF³⁶.

Les seuls véritables commentaires notables ont émané de la Fédération des petites entreprises, la CGPME, et de la Confédération générale des cadres (CGC). La CGPME s'est montrée préoccupée par le caractère « hybride » du contrat envisagé, précisément

parce qu'il avait pour but de créer un cadre unique pour les jeunes, depuis les moins de 20 ans qui n'avaient pas atteint le niveau du baccalauréat jusqu'aux jeunes d'environ 25 ans ayant une qualification professionnelle. Pour la CGPME, il fallait plus clairement viser la première catégorie³⁷. Dans le même ordre d'idées, la CGC a préconisé la création d'un *contrat junior* pour les jeunes diplômés entrant pour la première fois sur le marché du travail, avec une forte exonération de charges sociales pour l'employeur, mais un salaire nettement supérieur au SMIC³⁸. La commission a repris l'idée de la CGC et adopté un amendement créant un *contrat de perfectionnement des cadres*. Elle a adopté un autre amendement rendant obligatoire la formation pour tous les contrats d'insertion³⁹.

L'Assemblée nationale a examiné le projet de loi quinquennale à la fin de septembre et au début d'octobre. L'article 40, introduisant le contrat d'insertion, a fait l'objet de débats, mais sans constituer l'une des principales cibles de l'opposition⁴⁰. Les députés de gauche ont critiqué les dispositions du contrat d'insertion en accusant le gouvernement d'essayer de mettre en place un SMIC-jeunes, et des députés de droite comme de gauche ont jugé problématique le flou de certaines dispositions, auquel il devait être remédié dans les décrets d'application. Cela était vrai, en particulier, pour le niveau de la rémunération. Le gouvernement a donné l'assurance à l'Assemblée que ces questions seraient réglées en étroite concertation avec les partenaires sociaux. Cette promesse visait implicitement à parer à une autre critique qu'on pouvait adresser à ce projet : le contrat d'insertion avait été entièrement conçu par le gouvernement, alors que les contrats qu'il devait remplacer – quels qu'aient été leurs autres défauts – avaient été négociés par les partenaires sociaux avant de faire l'objet d'une loi. Selon M. Giraud, le gouvernement n'avait préparé lui-même le CIP qu'après avoir échoué dans sa tentative d'obtenir un accord sur un nouveau contrat dans le cadre de négociations avec les syndicats et le patronat. M. Giraud faisait valoir que c'était précisément *parce que* le contrat avait été conçu par le gouvernement, et pas par les partenaires sociaux, qu'il convenait de laisser ouvertes un grand nombre de modalités : le gouvernement pourrait alors résoudre ces questions avec les syndicats et le patronat. Il restait donc à régler plusieurs points controversés au moment de la préparation des décrets d'application. Le gouvernement a promis que ces décrets seraient adoptés rapidement, ce qui voulait dire que la durée de la consultation des partenaires sociaux serait limitée.

Disposant d'une forte majorité, le gouvernement a pu facilement faire rejeter les amendements proposés par les communistes et les socialistes, qui auraient éliminé ou dénaturé le contrat⁴¹. Il s'est aussi opposé à la tentative de la commission visant à rendre obligatoire la formation pour le CIP. Mais le gouvernement a cédé aux pressions de ses propres partisans qui voulaient que le nouveau contrat s'applique aux jeunes ayant fait des études supérieures, le niveau d'instruction maximum étant porté au « niveau III »⁴². L'exonération de 50 % des charges sociales a été subordonnée à une obligation de formation pour au moins 15 % – au lieu de 10 % – de la durée du contrat⁴³. La modification la plus importante était la première, car elle étendait la portée du nouveau contrat d'insertion aux jeunes ayant accompli deux années d'études supérieures. Elle reflétait en cela la volonté exprimée par la majorité de centre-droit de l'Assemblée d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes des classes moyennes, priorité qui traduisait ses préoccupations face aux difficultés sans précédent rencontrées par les nouveaux diplômés sur le marché du travail, et peut-être aussi certains calculs électoraux⁴⁴. Le souci logique de lutter contre le fléau du chômage des jeunes diplômés était donc parfaitement compréhensible. Il correspondait également aux priorités du ministère du Travail. Il a donc été relativement facile d'amender le projet de loi pour prendre en compte les préoccupations de la majorité – le ministère regagnait ainsi du

débat parlementaire une partie de ce qu'il avait perdu lorsque la position du ministère de l'Économie avait prévalu au moment du comité interministériel d'août.

C'est au Sénat que le CIP a véritablement commencé à être attaqué par la gauche⁴⁵. Les orateurs successifs ont chaque fois formulé la même accusation : l'article 40 créait subrepticement un SMIC-jeunes. Les opposants citaient une étude de l'INSEE réalisée à la demande du Sénat, qui montrait qu'une baisse de 20 % du SMIC pour les jeunes entraînerait 136 000 embauches supplémentaires de jeunes, mais que l'impact net sur l'emploi ne serait que de l'ordre de 30 000, en raison d'un important effet de substitution⁴⁶. Les résultats de cette étude étaient contestés, mais son apparition dans le débat soulignait le fait que le gouvernement n'avait présenté aucune analyse économétrique sérieuse des conséquences possibles du CIP : il était donc difficile de réfuter l'accusation selon laquelle le CIP aurait simplement pour effet de redéployer le chômage, probablement aux dépens des travailleurs âgés. Effectivement, plus un SMIC-jeunes était de large portée (du point de vue de l'âge maximum ou du niveau d'instruction), plus l'effet de substitution risquait d'être marqué. Les travailleurs âgés n'auraient pas probablement pas grand-chose à craindre de moins de 20 ans non qualifiés percevant un salaire plus faible, mais une population de plus de 20 ans à niveau d'instruction élevé pouvant être embauchée à un salaire inférieur au SMIC aurait été plus menaçante.

Le flou de certaines dispositions a également été critiqué au Sénat, en particulier le « projet professionnel » que les jeunes d'un niveau d'instruction supérieur au baccalauréat étaient censés accomplir dans le cadre du contrat (au lieu du tutorat promis pour les jeunes moins qualifiés). Tout comme le tutorat, le projet professionnel était conçu comme un moyen de justifier un niveau de rémunération inférieur au SMIC – même s'il n'impliquait pas une formation formelle, le contrat exigerait un certain degré de formation professionnelle, ce qui permettait de réfuter l'accusation de création d'un SMIC-jeunes.

Au Sénat, comme à l'Assemblée, il a été assez facile, vu la majorité dont disposait le gouvernement, de résister aux tentatives d'élimination ou de profonde modification du CIP. La seule innovation majeure adoptée par le Sénat a été la disposition rendant obligatoire une formation formelle portant au moins sur 15 % de la durée du contrat en cas de renouvellement.

La stratégie de communication du gouvernement

Tout au long des débats sur la loi quinquennale, la position du gouvernement à l'égard du CIP a été confuse. Le ministre initiateur du CIP était mal à l'aise avec certaines de ses dispositions et donc prêt à donner son accord lorsque la majorité parlementaire voulait les modifier. Le gouvernement a en outre esquivé un grand nombre des questions les plus controversées – notamment celle, cruciale, de la rémunération des jeunes ayant accompli des études supérieures – en ne cessant de faire valoir qu'elles seraient réglées lors des discussions avec les partenaires sociaux au moment de la préparation des décrets d'application. De plus, il a continué d'affirmer publiquement qu'il n'envisageait aucunement un « SMIC-jeunes »⁴⁷. Tout indiquait qu'une réforme du SMIC ne serait pas sérieusement considérée tant que n'aurait pas eu lieu l'élection présidentielle de 1995. La période se situant entre décembre et février, lorsque les textes réglementaires qu'exigeait la loi quinquennale étaient en préparation, offrait un bref intervalle durant lequel le gouvernement aurait pu modifier sa position, mais il n'y a eu ni déclaration publique à ce sujet, ni discussion privée de cette question avec les partenaires sociaux. Bref, rien n'a été

fait pour préparer l'opinion publique à ce qui allait sortir des décrets d'application du CIP.

Un aspect extrêmement important est resté absolument en dehors du débat : la politique de l'éducation. Le projet de rémunération des jeunes ayant fait des études supérieures à un salaire inférieur au minimum suscitait des interrogations quant à la valeur de ces qualifications et il fallait aussi se demander pourquoi les jeunes Français qui avaient obtenu leur baccalauréat et un diplôme universitaire étaient apparemment si mal préparés à la vie active. S'il était justifié d'étendre le CIP aux qualifications de niveau III, on se trouvait alors devant un sérieux problème auquel il fallait s'attaquer, surtout dans un contexte où le diplôme était largement considéré comme un passeport pour l'emploi. Mais ni les étudiants, ni leurs parents, ni le corps enseignant ne voulaient remettre en cause la valeur de ces qualifications et le gouvernement n'était aucunement enclin à aborder de front ce dossier. Étant donné les échecs répétés des réformes de l'enseignement supérieur, dont un grand nombre s'étaient révélées politiquement préjudiciables pour leurs initiateurs, cela n'est pas totalement surprenant⁴⁸. À cause de cette réticence, aucune tentative sérieuse n'a jamais été faite durant la préparation du CIP pour expliquer pourquoi certains jeunes diplômés pourraient devoir, au moins pendant un certain temps, accepter un salaire plus bas.

Processus politique : la mise en œuvre

La loi quinquennale a été adoptée le 20 décembre et publiée le jour suivant, juste avant les vacances. Le calendrier de son adoption permettait d'éviter toute réaction immédiate de la part des syndicats ou des autres parties concernées. Les modalités du CIP ont été élaborées au cours des mois qui ont suivi et ont fait l'objet de deux décrets publiés à la fin de février⁴⁹. En vertu de ces décrets, l'employeur pouvait rémunérer le titulaire d'un CIP à 80 % du SMIC quelle que soit sa qualification et il n'y avait pas d'autre obligation de formation en dehors du tutorat (pour les jeunes ayant le baccalauréat ou moins) ou du projet professionnel (pour les jeunes ayant fait des études supérieures). Les décrets fixaient également un barème de rémunération dans le cas où une formation était assurée ; ce barème partait d'un niveau très bas, 30 % du SMIC pour les 16-17 ans, pour atteindre 50 % entre 18 et 20 ans et 65 % pour les 21-26 ans. Il y avait exonération de 50 % des charges sociales si au moins 15 % de la durée du contrat étaient consacrés à l'information. Le régime du tutorat était peu détaillé⁵⁰ et cela laissait aux entreprises une très grande latitude quant à la formation à assurer, qui pouvait l'être par l'entreprise elle-même si elle avait son propre centre de formation.

Malgré le calme relatif qui avait régné lors de l'adoption de la loi quinquennale en décembre, la publication en février des décrets d'application des dispositions concernant le CIP a déclenché une vive réaction de la part d'un groupe qui n'avait jamais été consulté lors de la préparation de la loi : les étudiants. Leurs syndicats et autres organisations n'avaient pas été consultés lors de la préparation de la loi quinquennale essentiellement parce qu'on considérait qu'il s'agissait d'une réforme du marché du travail et pas d'une question de politique de l'éducation. Il y avait des contacts réguliers entre les leaders étudiants et les fonctionnaires s'occupant de la politique de l'éducation, mais le ministre chargé de l'enseignement supérieur n'avait pas participé étroitement à la préparation de la loi quinquennale, et ce qui avait surtout préoccupé les étudiants durant l'automne 1993, c'était la question de l'allocation logement. En conséquence, les étudiants n'avaient pas pris conscience de ce que la nouvelle loi pouvait signifier pour eux. Le gouvernement, de son côté, n'a pas essayé de « vendre » la réforme créant le CIP

à l'ensemble de l'opinion ou aux jeunes qui étaient censés en être les principaux bénéficiaires⁵¹.

L'un des syndicats étudiants, l'UNEF-ID, a eu tôt fait de tirer parti de la question du CIP, notamment parce que ses dirigeants devaient faire face à une vive contestation de la part de l'aile gauche du syndicat⁵². L'UNEF-ID a rapidement organisé une réunion des organisations étudiantes et des grands syndicats ouvriers, et le 28 février, 17 organisations, dont la CGT, ont appelé à une manifestation commune contre le CIP. De toute manière, des manifestations avaient déjà été organisées par les étudiants dans tout le pays. Les étudiants et les titulaires récents d'une qualification professionnelle du niveau III – le brevet de technicien supérieur (BTS) et le diplôme universitaire de technologie (DUT) – se sont tout particulièrement opposés à cette mesure. Bien que les autres confédérations syndicales aient été lentes à réagir au départ, peut-être à cause d'une méfiance traditionnelle à l'égard de l'activisme étudiant, elles se sont bientôt jointes à la CGT pour soutenir l'opposition étudiante.

Les manifestations se sont multipliées dans le pays, entraînant les premières consultations sérieuses des groupes étudiants sur ce dossier. Le résultat a été une série de concessions du gouvernement. Le 2 mars, le Premier ministre a rencontré les dirigeants étudiants et le 3 mars, le CIP est devenu l'unique sujet de discussion lors d'une table ronde, prévue de longue date, consacrée à la politique sociale et organisée par le Premier ministre⁵³. M. Balladur a insisté sur le fait qu'il comprenait bien les critiques des opposants au CIP et a promis la préparation d'un décret « complémentaire » en concertation avec les partenaires sociaux. Le gouvernement a promis que ce décret durcirait les règles concernant le tutorat et que la référence au SMIC disparaîtrait ; le salaire serait calculé sur la base du salaire de référence pour chaque branche d'activité. Les 8-9 mars, le ministère du Travail a évoqué la perspective d'exclure les jeunes ayant une qualification de niveau III des dispositions autorisant une rémunération réduite, dès lors que leurs qualifications étaient celles exigées par leur emploi. Mais les manifestations n'ont pas cessé et ont parfois tourné à la violence. Le gouvernement craignait de plus en plus qu'avec le temps il y ait un accident mortel⁵⁴. Alors que les sondages révélaient que l'opinion était à une forte majorité opposée au CIP, même les syndicats modérés ont durci leur position. La CGC, qui avait auparavant une attitude assez favorable, a menacé de « guerre ouverte » si le CIP n'était pas retiré⁵⁵.

Le gouvernement, manifestement pris de court par la vague de manifestations, ne savait pas comment réagir. Le 18 mars, *Libération* a publié une lettre ouverte du Premier ministre aux jeunes Français⁵⁶. M. Balladur s'est également adressé aux entreprises en leur faisant savoir qu'il était de leur « devoir moral et économique » d'embaucher des jeunes sans faire un usage abusif du CIP⁵⁷. Du côté des étudiants, tout au moins, l'appel n'a eu aucun écho. Les manifestations se sont poursuivies.

À ce stade, la politique électorale a semblé pendant un certain temps transformer la situation. Alors que le grand public paraissait hostile au CIP et que la cote de M. Balladur baissait dans les sondages⁵⁸, le centre-droit a obtenu de bons résultats au premier tour des élections cantonales du 20 mars. Son score total de 44.6 % représentait même une légère avance sur celui du premier tour des élections législatives de l'année précédente⁵⁹. La conséquence semblait être que, malgré les manifestations en cours, une « majorité silencieuse » d'électeurs français soutenait le gouvernement. Celui-ci a eu tôt fait d'exploiter cette victoire en la mettant sur le compte de l'affaire du CIP. Le 21 mars, un décret révisant les décrets d'application du 23 février a été confirmé⁶⁰. Ce nouveau texte prévoyait d'importantes concessions : il imposait des obligations plus strictes de tutorat et

de qualification des tuteurs, et la rémunération des salariés en CIP était fixée à 80 % du salaire de référence de la branche considérée, et en tout état de cause à un niveau qui *ne pouvait être inférieur* au SMIC. Enfin, en vertu du nouveau décret, au moins 20 % de la durée du contrat devaient être consacrés à une formation « pratique », la durée des « activités productives » ne pouvant être supérieure à 80 %. En revanche, le gouvernement a clairement indiqué qu'il n'y aurait pas d'autres concessions et que le CIP ne serait pas retiré. Les syndicats paraissaient partager le point de vue du gouvernement, à savoir que le pire était passé. Dans leurs déclarations publiques, ils se sont désormais surtout montrés déterminés à dissuader les employeurs de recourir au CIP. La conséquence était que le CIP resterait partie intégrante du code du travail⁶¹.

Les étudiants n'ont toutefois pas renoncé, insatisfaits des concessions accordées dans le décret du 21 mars. Les manifestations se sont poursuivies toute la semaine, avec un point culminant le 25 mars, des défilés étant organisés à Paris, Nantes, Lyon, Toulouse, Grenoble, Lille, Montpellier, Marseille et Saint-Étienne. Le 26 mars, les dirigeants étudiants de l'ensemble du pays se sont réunis à Paris afin d'organiser au niveau national des manifestations fixées au 31 mars. La poursuite des manifestations inquiétait de plus en plus les parlementaires du centre-droit, dont certains craignaient une répétition des événements de décembre 83. Certains des partisans du Premier ministre étaient en outre de plus en plus convaincus que la faction pro-Chirac utilisait l'opposition au CIP pour contrer le Premier ministre.

Dans ce contexte, le gouvernement a subi un recul inattendu au deuxième tour des élections cantonales du 27 mars, la gauche se ressaisissant et prenant le contrôle de la Dordogne, de la Gironde et de la Réunion, tout en privant la droite d'une victoire dans un certain nombre d'élections qu'elle aurait dû gagner confortablement à en juger par les résultats du premier tour⁶². Au gouvernement et dans la majorité parlementaire, le recul du second tour a été attribué au CIP⁶³. À midi le jour suivant, le Premier ministre a suspendu l'application des articles en cause de la loi quinquennale sur l'emploi et donné instruction au Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi d'étudier le remplacement du CIP. Un nouveau décret concernant le CIP a été publié deux jours plus tard, annulant les trois précédents⁶⁴, et le mois suivant, le gouvernement a remplacé le CIP par une nouvelle subvention de 1 000 francs mensuels, accordée pour une durée de neuf mois à toute entreprise recrutant un jeune de moins de 26 ans pour au moins 18 mois ; la subvention pour les embauches antérieures au 1^{er} octobre 1994 a été fixée à 2 000 francs mensuels⁶⁵. Une convention collective signée au cours de l'été a mis à jour les dispositions relatives aux contrats d'apprentissage et les dispositions de la loi quinquennale sur l'emploi relatives au CIP ont été abrogées en août⁶⁶.

Conclusion

Le CIP était considéré comme une menace par un grand nombre de ceux que le centre-droit, au pouvoir, aurait normalement comptés parmi ses partisans naturels. En offrant aux employeurs la possibilité de rémunérer à 80 % du SMIC les travailleurs de moins de 26 ans, quel que soit leur niveau d'instruction et en l'absence de toute formation formelle, le CIP fixait une norme potentielle pour *tous* les jeunes salariés. Par conséquent, la vigueur de la réaction au CIP reflétait le sentiment qu'il instaurait effectivement un SMIC-jeunes. Le tutorat/projet professionnel ne constituait pas une couverture politique suffisante pour une telle mesure, et l'ample latitude laissée aux employeurs pour la formation à assurer en contrepartie d'un allègement de charges sociales était jugée inacceptable. Un CIP rémunérant les moins de 20 ans non qualifiés au-dessous du SMIC

aurait peut être été politiquement viable. Ce qui n'était pas le cas d'un CIP applicable à des diplômés de plus de 20 ans, qui n'étaient pas prêts à être traités de la même manière que les jeunes n'ayant pas achevé l'enseignement secondaire. À vouloir rassurer les parents des classes moyennes en leur montrant qu'il s'efforçait de remédier aux besoins d'emploi de leurs enfants, le gouvernement s'est mis à dos ces enfants en remettant en cause la valeur des qualifications qui était le fruit de leurs études.

Le fait que le CIP ait été ressenti comme ciblant les jeunes semble aussi avoir posé un véritable problème politique. Les réformes qui paraissent viser des groupes particuliers sont souvent très sensibles en France, en particulier lorsque les jeunes sont concernés. La lutte contre le projet de *contrat de première embauche* (CPE) en 2007 a reflété en partie ce même phénomène. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements français ont généralement cédé ces dernières décennies en cas de vive protestation des étudiants – en dehors du CIP et du CPE, les gouvernements de droite comme de gauche ont reculé sur des mesures telles que les projets de réforme de l'éducation de 1986 et de 1998-99, ainsi que la réforme de 1993 de l'allocation logement. Malgré la nécessité perçue de protéger les jeunes, il est difficile d'adopter des mesures qui sont vues comme entamant leurs droits ou lésant leurs intérêts.

La débâcle du CIP a été en partie la résultante d'un processus politique confus. Le gouvernement lui-même ne semble pas avoir eu une vision claire et commune de ce que le CIP était censé réaliser et du pourquoi d'une telle action. Certains voulaient un dispositif simple, flexible et étroitement ciblé sur un groupe particulier, les moins de 20 ans désavantagés sur les plans éducatif et économique ; les autres voulaient mettre en place un cadre permettant d'améliorer les perspectives d'emploi d'une population de jeunes bien plus nombreuse et plus diverse. Si les consultations avaient été plus larges et plus longues, ces divergences auraient pu apparaître plus clairement et être réglées. Mais parce que le gouvernement était déterminé à agir rapidement pour la loi quinquennale sur l'emploi – et il est important de rappeler à cet égard que le CIP ne représentait qu'un seul article des 83 de la loi – les discussions ont été limitées et les signaux d'alerte ignorés. Cela signifie aussi qu'il n'y a guère eu de temps pour analyser sérieusement l'impact que la réforme pouvait avoir. À mesure que le processus politique a avancé, le projet de CIP, qui était relativement simple au départ, est devenu de plus en plus complexe, car le gouvernement a accordé des concessions fragmentaires pour remédier aux préoccupations des groupes concernés, très nombreux et très différents. Finalement, cela s'est traduit par une mesure qui ne satisfaisait presque personne.

Le manque de clarté des objectifs a contribué également à l'échec du gouvernement lorsqu'il s'est agi d'expliquer la réforme à l'opinion. Comme on l'a noté précédemment, le gouvernement ne pouvant s'appuyer sur aucun mandat électoral pour une réforme du type CIP, une communication publique efficace était indispensable, en particulier parce que tout ce qui peut toucher au SMIC ne peut être que délicat. Or, le ministre principalement chargé du CIP n'était pas très à l'aise avec ce projet, et cela a parfois été visible publiquement. Un élément particulièrement critique a été de laisser hors du débat la question de la politique de l'éducation et celle du lien entre l'éducation et les résultats sur le marché du travail. La plus grande partie de la population n'avait guère de difficultés à comprendre pourquoi une mesure comme le CIP pouvait être nécessaire pour aider les très jeunes sans qualification formelle à entrer sur le marché du travail, mais rien n'a été dit ou fait pour expliquer aux étudiants français ou à l'ensemble de l'opinion pourquoi les jeunes ayant leur baccalauréat ou même deux années d'études universitaires ou professionnelles connaissaient des problèmes d'une telle gravité pour entrer sur le marché du travail. En définitive, ne pas avoir défini et fait connaître clairement les

objectifs et les motifs de la réforme a contribué à l'impréparation du gouvernement face au contrecoup qui a suivi la publication des décrets de février. Ce n'était pas la première fois – et ce ne sera pas non plus la dernière – qu'une mesure adoptée relativement sans heurts déclenchait une réaction brutale au moment de l'application, précisément parce que c'est à ce moment que la population la plus directement touchée en a pris pleinement conscience⁶⁷.

Plus d'une décennie plus tard, le problème auquel le CIP était censé s'attaquer reste très aigu en France. Le taux de chômage des moins de 25 ans a poursuivi sa hausse, atteignant 30 % en 1997. À 23.2 % en 2006, il était à peu près égal à son niveau de 1994 et la France se situait à cet égard au quatrième rang des pays de l'Union européenne où ce chômage est le plus élevé, malgré une nouvelle baisse des taux d'activité des jeunes, qui fait que la France a l'un des taux les plus bas de l'Union européenne pour l'activité des jeunes de moins de 25 ans. La proportion des moins de 25 ans exerçant un emploi en 2005 dépassait de peu 29 %, contre 42 % deux décennies plus tôt. Or, comme le montre l'épisode récent du CPE, la France a encore un certain chemin à parcourir pour trouver un moyen économiquement sain et politiquement acceptable de remédier au problème du chômage des jeunes.

Notes

1. Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
2. Lorsque le contrat comportait une formation formelle, le niveau de salaire pouvait être encore plus faible et l'employeur pouvait obtenir une exonération partielle de charges sociales pour le salarié concerné.
3. Les taux de syndicalisation étaient inférieurs à 10 % au total au début des années 90 et ils se situaient au-dessous de 5 % pour le secteur privé, les syndicats français étant de plus divisés entre plusieurs confédérations concurrentes. Toutefois, plus de 90 % des salariés sont couverts par des conventions collectives de branche, car dans leur grande majorité les conventions collectives font l'objet d'une extension administrative à tous les salariés d'une branche. De plus, les syndicats jouent un grand rôle dans l'administration de l'assurance chômage et de l'assurance maladie ainsi que du système de retraite.
4. Les déficits budgétaires français avant le début des années 90 étaient inférieurs à la moyenne dans la zone de l'OCDE et se situaient nettement au-dessous du plafond de Maastricht, mais ils ont fortement augmenté en 1993-94. Voir OCDE (1994, 1995).
5. À en juger par l'expérience passée de la dévaluation en France, le coût de la défense du franc aurait sans doute été plus élevé à cette époque.
6. Le gouvernement n'était pas le seul à le craindre : à cette époque, les sondages montraient que la majorité des électeurs (69 % pour un échantillon) s'attendaient à une sérieuse crise sociale pour les prochains mois ; voir *Oxford Analytica Daily Brief*, 24 mars 1994.

7. Levy (2000:333) décrit la méthode Balladur comme « une forme de négociation directe entre l'État et la rue ».
8. Pour plus de détails, voir l'étude de cas « France: la loi Fillon, 2003 ».
9. Parmi les autres reculs du gouvernement, on citera les subventions accordées aux pêcheurs bretons protestant contre les importations bon marché, le retrait d'un plan de restructuration d'Air France après des manifestations syndicales et l'abandon de réformes prévues du financement des dépenses d'équipement dans l'éducation face à l'opposition des enseignants.
10. Levy (2000).
11. Le système électoral français, de type majoritaire, a probablement renforcé la prudence de M. Balladur : le système à deux tours a tendance à assurer une vive concurrence bipolaire, de sorte qu'il peut être plus risqué pour les responsables politiques de promouvoir des réformes, même si leurs méthodes et leurs objectifs ne sont guère différents de ceux du bloc rival. Voir Schludi (2003).
12. Knapp et Wright (2001).
13. OCDE (1992:65). En revanche, les recrutements totaux parmi les chômeurs ont quadruplé.
14. Voir OCDE (1992) pour un résumé des mesures adoptées les années précédentes. Il s'est agi de mesures visant à réduire les coûts que doivent supporter les personnes les moins qualifiées et d'autres groupes vulnérables pour trouver un emploi, à développer la formation et l'apprentissage et à inciter davantage à rechercher un emploi.
15. OCDE (1995:56-8).
16. Il y a eu durcissement des conditions d'ouverture des droits et, progressivement, réduction des prestations et de leur durée. Mais cela a été en partie compensé par l'augmentation du nombre des bénéficiaires d'autres prestations comme le revenu minimum d'insertion (RMI), introduit en 1989 pour les personnes d'âge actif sans autre revenu et n'ayant pas droit à des prestations de chômage à caractère contributif. Voir Malo *et al.* (2000:257-58).
17. Le plafonnement de l'horaire de travail a été annualisé, alors qu'il était hebdomadaire, les cotisations sociales ont été réduites pour les travailleurs à temps partiel et d'autres mesures ont été prises pour faciliter le travail à temps partiel. La législation protectrice de l'emploi n'a pratiquement pas été modifiée.
18. Le CES avait une durée de 3 à 12 mois et n'offrait guère de perspectives d'emploi stable, bien qu'il ait pu être prolongé à 24 mois à condition qu'une formation soit assurée. Il y avait exonération de charges sociales et l'État finançait 85 % de la rémunération du jeune. Ce dispositif, qui devait venir à expiration en 1993, a été prorogé par le gouvernement Balladur et en 1994 environ 400 000 salariés bénéficiaient de ce contrat. Voir Symes (1995:67). Le CES a en outre été largement utilisé au profit des femmes et des chômeurs de longue durée.
19. Avec certains dispositifs, l'État ne supportait pas le coût des cotisations patronales ; les recettes de la sécurité sociale ont été simplement réduites en conséquence.
20. Voir le tableau 22 dans OCDE (1995).
21. Les représentants des syndicats, qui imputaient la hausse du chômage à une politique macroéconomique restrictive, soutenaient qu'une hausse des salaires, en améliorant le

- pouvoir d'achat des ménages, augmenteraient la consommation et donc les créations d'emplois ; voir Bulletin (1993:1549ff).
22. Voir Gautié (1997) et Malo *et al.* (2000), qui font valoir que les autres mesures adoptées en 1993 pour diminuer le coût relativement élevé de la main-d'œuvre faiblement qualifiée ne paraissent pas avoir eu beaucoup d'impact sur le différentiel de chômage des travailleurs non qualifiés.
 23. Voir OCDE (1995:59).
 24. Reichl (1991), cité dans OCDE (1992:75).
 25. Voir OCDE (1995:61).
 26. C'est-à-dire le rapport entre le SMIC et le salaire moyen.
 27. OCDE (1992:76).
 28. Bazen et Martin (1991) ; voir également Ducos et Plassard (1991), cité dans OCDE (1992).
 29. Mattéoli (1993).
 30. Loi quinquennale no 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.
 31. Plus de 40 % des 18-20 ans exerçant un emploi percevaient un salaire inférieur au SMIC à la fin des années 80 ; voir OCDE (1992:75) et CERC (1990). Un très petit nombre de 16-18 ans pouvaient être rémunérés à 10-20 % au-dessous du SMIC même sans formation, dès lors qu'ils travaillaient depuis moins de six mois. Cette disposition générale ne résultait pas de la loi concernant le SMIC, mais de décrets. Elle avait en fait un caractère très marginal, en raison de l'existence de contrats types de formation qui prévoyaient une réduction du salaire minimum légal en fonction de l'âge, se doublant d'obligations de formation.
 32. Giraud (2001:141-3).
 33. L'adjectif « professionnelle » a disparu du projet de loi initial avant qu'il soit soumis au parlement et il n'est pas réapparu dans le texte avant que le Sénat l'examine en novembre. Par commodité, on se référera toujours au « CIP ».
 34. Pour reprendre la terminologie française, il souhaitait limiter les contrats aux niveaux d'éducation V et VI, à l'exclusion des qualifications de niveau IV – baccalauréat, capacité en droit, diplôme d'accès aux études universitaires, brevet professionnel, brevet de technicien, brevet des métiers d'art, probatoire du diplôme d'études comptables supérieures ou brevet de maîtrise.
 35. Voir Jacquet (1993:77-78).
 36. Voir Bulletin (1993:1549-1605).
 37. Bulletin (1993:1572). Le député socialiste Michel Berson a lui aussi fait valoir que ce contrat était hybride et qu'il tentait de remédier aux besoins de populations trop nombreuses et trop diverses dans un seul cadre ; voir débats (1993:3816).
 38. Cumunel citait 8-9 000 francs par mois, à une époque où le SMIC brut mensuel (169 heures) était de 5 886.27. Voir Bulletin (1993:1578-79).
 39. Pour le texte des amendements, voir Jacquet (1993:377-81).
 40. Voir Débats (1993:3809-25, 3832-33).

41. Les députés communistes ont essayé d'imposer deux conditions : une formation conduisant à une qualification officiellement reconnue et la garantie d'un contrat à durée indéterminée à la fin du CIP.
42. Brevet de technicien supérieur, diplôme universitaire de technologie, diplôme des métiers d'arts, diplôme d'études universitaires générales (bac +2) et licence (bac +3). Le contrat de perfectionnement n'a toutefois pas été adopté.
43. Le gouvernement a aussi ajouté un amendement régissant le financement de la formation assurée par les entreprises elles-mêmes, élément qui avait apparemment été oublié lors de la préparation hâtive du projet de loi.
44. En outre, la hausse de grande ampleur et sans précédent du chômage parmi les diplômés récents était véritablement ressentie comme un choc. Toutefois, certains parlementaires de centre-droit reconnaissaient également que les jeunes diplômés qu'ils cherchaient à aider étaient pour beaucoup les enfants du vivier électoral du centre-droit. Un CIP plus étroitement ciblé, destiné aux moins de 20 ans n'ayant pas terminé l'enseignement secondaire ou ayant obtenu au maximum le baccalauréat, aurait visé une population qui était à la fois moins susceptible de voter et moins susceptible de voter pour la droite.
45. Pour l'examen du CIP au Sénat, voir Sénat (1993:4151-71).
46. Sénat (1993:4151).
47. Le Premier ministre avait lui-même exclu expressément toute réforme du SMIC, déclarant qu'il ne prendrait pas la responsabilité, sous prétexte de remédier à une crise, de détruire le système de protection sociale du pays. *Financial Times*, 23 août 1993, p. 13.
48. Pour un aperçu des années 70-80, et en particulier des embarras des précédents gouvernements du centre-droit, voir Weiler (1988).
49. Décrets n° 94-159 et 94-160 du 23 février 1994 pris pour l'application de l'article 62 de la loi quinquennale no 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle relatif au contrat d'insertion professionnelle.
50. Les seules obligations étaient que le tuteur devait avoir un niveau d'éducation au moins égal à celui du salarié sous tutorat et qu'il n'assure le tutorat qu'à l'égard de trois salariés au plus pour une même période.
51. Cela ne veut pas dire qu'une telle tentative aurait été couronnée de succès. En 2006, le gouvernement a essayé avec beaucoup de détermination – et sans succès – de persuader les étudiants français des avantages qu'offrait le contrat de première embauche (CPE).
52. Le leader de l'UNEF-ID, Philippe Campinchi, était conscient qu'en prenant la tête de l'action contre le CIP, il pourrait renforcer sa position, alors que s'il n'agissait pas rapidement, ses opposants internes risquaient d'utiliser ce dossier à son encontre.
53. Le Secrétaire général de la CGT, Louis Viannet, a quitté la table des discussions, au motif que le gouvernement n'offrait que des modifications superficielles.
54. Certains ministres étaient au gouvernement en décembre 1986, lorsque les manifestations contre les projets de réforme de l'éducation du gouvernement Chirac avaient entraîné la mort d'un étudiant, ce qui avait été très préjudiciable pour le gouvernement et avait contribué à enterrer les réformes et à mettre fin à la carrière politique du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

55. *The Guardian*, 15 mars 1993.
56. « Une seule inspiration nous a guidés : faire en sorte d'éviter que 750 000 jeunes soient privés d'emploi ... Pensez-vous vraiment qu'un gouvernement ait intérêt à décider, un beau jour, d'agresser les jeunes, de chercher délibérément à leur nuire ? ... Je cherche, de toutes mes forces, toutes les solutions possibles ... Je crois en votre bonne foi, croyez à la mienne. »
57. *Les Échos* 17 mars 1994, p. 3.
58. À la mi-mars, un grand sondage a montré pour la première fois que les électeurs étaient plus nombreux à désapprouver son action qu'à l'approuver, le rapport étant de 47 à 45 %.
59. Si l'on compare le total obtenu en 1993 par l'« Union pour la France », regroupant l'Union pour la démocratie française (UDF), le Rassemblement pour la République (RPR) et les autres candidats de centre-droit alignés sur l'Union, et le total obtenu en 1994 par l'UDF, le RPR et les candidats sans étiquette du centre-droit.
60. Décret n° 94-228 du 21 mars 1994 modifiant le code du travail et complétant les dispositions relatives au contrat d'insertion professionnelle.
61. Voir les commentaires de Jean Masson (CFDT) et de Marc Blondel (Force Ouvrière) dans *Libération*, 22 mars 1993 ; voir également Mouvement (1994).
62. *Le Monde*, 23 mars 1994.
63. Giraud (2001:147-48). Certains des acteurs affirment que M. Balladur était prêt à retirer le CIP même avant le deuxième tour des élections, lorsqu'il s'est rendu compte que le décret du 21 mars n'avait pas désamorcé la crise ; selon eux, il ne l'a pas fait par crainte qu'une reculade préélectorale ne nuise aux chances électorales de la droite.
64. Décret n° 94-255 du 30 mars 1994 abrogeant les dispositions du code du travail relatives au contrat d'insertion professionnelle.
65. Décret n° 94-281 du 11 avril 1994 portant création d'une aide au premier emploi des jeunes.
66. Article 69 de la loi no 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.
67. Un contrecoup similaire s'est produit en 2004 lors du « conflit des recalculés ». Un accord signé en 2002 par le gouvernement, plusieurs syndicats (dont la CFDT, la CGC la CFTC) et diverses organisations patronales prévoyait une modification du régime d'indemnisation du chômage. Le contrecoup n'est intervenu qu'à la fin de l'année suivante, lorsque les modifications ont commencé à entrer en vigueur ; c'est alors que les protestations des chômeurs et de certains syndicats ont contraint les autorités à faire machine arrière.

Bibliographie

- Barbier, J-C., A. Brygoo, F. Viguié et F. Tarquis (2002), « Managing Labour Market-Related Risks: A Comparative Analysis of Regulation Frameworks and Policies: Policy Analysis Report: France », Centre d'Études d'Emploi, Paris, 2 avril.
- Bazen, S. et J. Martin (1991), « L'impact du salaire minimum sur les salaires et l'emploi en France », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 16, printemps.
- Bulletin (1993), *Bulletin des Commissions*, n° 17, Service des Commissions de l'Assemblée Nationale, Paris.
- CERC (1990), *Les rémunérations des jeunes à l'entrée dans la vie active*, Document 99 du Centre d'étude des revenus et des coûts, Paris, quatrième trimestre.
- Débats (1993), *Débats de l'Assemblée nationale : 10^e législature*, vol. 4, Imprimerie des journaux officiels, Paris.
- Ducos, G. et J. Plassard, (1991), « Salaire minimum et demande de travail des jeunes », septembre.
- Jacquet, D. (1993), *Rapport No. 547 fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi quinquennale (No. 505) relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, Paris, 23 septembre.
- Gautié, J. (1997), « Insertion professionnelle et chômage des jeunes en France », *Regards sur l'actualité*, n° 233, juillet-août.
- Giraud, M. (2001), *Éclats de vie*, France-Empire, Paris.
- Knapp, A. et V. Wright (2001), *The Government and Politics of France*, 4th edition, Routledge, Londres.
- Mouvement (1994), « Le mouvement des lycéens et des étudiants », *Combattre pour le Socialisme*, n° 52, avril.
- Levy, J. (2000), « France: Directing Adjustment? », dans V. Schmidt (ed.), *Welfare and Work in the Open Economy Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Malo, M., L. Toharia et J. Gautié (2000), « France: The Deregulation That Never Existed », dans G. Esping-Andersen et M. Regini (dir.pub.), *Why De-Regulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Mattéoli, J. (1993), *Rapport d'étape à Monsieur le Premier Ministre sur les obstacles structurels à l'emploi*, 29 juillet.
- Natali, D. et M. Rhodes (2004), « Trade-offs and Veto Players : Reforming Pensions in France and Italy », *French Politics*, vol. 2:1, avril.

- OCDE (1992), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- Pénard, T. et M. Sollogoub (1995), « Les politiques françaises d'emploi en faveur des jeunes : Une évaluation économétrique », *Revue économique*, vol. 46, n° 3, mai.
- Reichl, K.-W. (1991), « Youth Unemployment in France », International Monetary Fund, Washington, août.
- Schludi, M. (2003), « Politics of Pension Reform: The French Case in Comparative Perspective », *French Politics*, vol. 1:2, juillet, pp. 199-224.
- Sénat (1993), *Comptes rendus des débats*, Imprimerie des journaux officiels, Paris.
- Symes, V. (1995), *Unemployment in Europe: Problems and Policies*, Routledge, Londres.
- Weiler, H. (1988), « The Politics of Reform and Nonreform in French Education », *Comparative Education Review*, vol. 32:3, juillet.

Chapitre 10

Allemagne : Les réformes Hartz du marché du travail, 2002-05

Résumé et principales conclusions

L'adoption et la mise en œuvre des quatre lois connues sous le nom de « réformes Hartz » en 2002-05 ont sans doute marqué le plus grand changement intervenu depuis une génération dans la politique de l'emploi en Allemagne. Ces réformes se sont situées essentiellement du côté de l'offre : elles ont consisté surtout à réduire les prestations et à mettre en place des mesures actives du marché du travail plus efficaces afin d'inciter davantage les chômeurs à essayer de trouver un emploi aussi rapidement que possible tout en favorisant cette recherche d'emploi. Elles ont fait suite à une longue période de quasi-enlisement des réformes du marché du travail et précédé une nouvelle période d'inaction et de retour en arrière partiel. Les conditions favorables de 2002-04 s'expliquent par plusieurs facteurs :

- *Les pressions électorales se sont conjuguées à une vive dégradation de l'emploi.* À partir de la fin de 2001, le chômage a commencé de s'accroître fortement et cela a créé un sentiment de nette détérioration économique. Les élections approchant, il fallait que le gouvernement agisse résolument aux yeux de l'opinion pour freiner la hausse du chômage, puisque la réduction du chômage avait été l'une de ses grandes promesses électorales. Cela renforçait l'argumentaire des « modernisateurs » du SPD au pouvoir, favorables à une réforme du marché du travail. De plus, le Chancelier ayant approuvé les projets de réforme au beau milieu de la campagne électorale, la gauche du SPD et ses alliés syndicaux n'avaient guère d'autre choix que d'entériner ces projets, à moins de nuire aux perspectives électorales du gouvernement. Une fois réélu, le gouvernement était en position de force pour obtenir un mandat en vue d'une réforme et pour commencer à légiférer en début de législature.
- *Un statu quo affaibli.* Le scandale de la falsification massive des données à l'Office fédéral du travail (BA), qui a éclaté au début de 2002, a réduit à la défensive le ministère du Travail et les partenaires sociaux, qui exerçaient la tutelle du BA. Ce scandale a rendu inévitable une réforme du BA et persuadé de nombreux responsables qu'une plus large réforme s'imposait. Il a aussi offert au gouvernement la possibilité de court-circuiter les institutions corporatistes en place, qui s'étaient révélées incapables de réformer. Le Chancelier Gerhard Schröder a donc désigné une commission spéciale, dirigée par le Directeur des ressources humaines de Volkswagen, Peter Hartz, pour formuler des propositions de réforme du BA. Avec le soutien du Chancelier, cette commission a interprété son mandat de façon très extensive, introduisant au cœur du débat un ensemble de propositions qui n'auraient probablement jamais vu le jour si les institutions corporatistes en place avaient été les seules à intervenir. De plus, après les

élections de 2002, le ministère du Travail a été fusionné avec le ministère de l'Économie et de la Technologie, ce qui a facilité la formulation législative des propositions de réforme.

- *Une grande minutie dans le choix et la séquence des réformes.* En étant axées essentiellement sur l'activation des chômeurs et la modification du système de prestations, les propositions de réforme ne touchaient pas à un ensemble de dossiers qui auraient suscité une opposition syndicale bien plus vive (conventions collectives, protection de l'emploi, etc.). Les réformes ont été adoptées selon une séquence bien précise, avec au départ les plus aisées techniquement et politiquement, puis les plus délicates.

Les lois de réforme – en particulier « Hartz IV » – ont été adoptées et mises en œuvre sans faire véritablement de vagues, mais on est revenu ensuite sur plusieurs mesures. Cela tenait en partie à l'embellie sur le marché du travail, elle-même attribuable en partie aux réformes : la situation s'améliorant, les réformes perdaient de leur urgence et les politiciens se sont montrés plus disposés à rétablir certains avantages et à assouplir certaines des dispositions les plus rigoureuses des réformes. Toutefois, ce retour en arrière a aussi pour origine une mauvaise communication au sujet de Hartz IV, aussi bien auprès de l'opinion qu'auprès des destinataires directs. Enfin, le ressentiment qu'ont engendré les réformes Hartz semble dû, au moins jusqu'à un certain point, à leur succès : les taux d'activité des travailleurs âgés ont fortement augmenté après la suppression, via les réformes, de plusieurs possibilités de préretraite, mais, bien souvent, ces travailleurs ne souhaitaient aucunement prolonger leur activité.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Lorsqu'elle a voulu faire accepter une réforme du marché du travail en 2003-05, la coalition centre-gauche SPD-Verts a dû affronter un contexte politique difficile. Premièrement, le gouvernement ne disposait que d'une faible majorité à la chambre basse du Parlement, le *Bundestag*, et, durant la majeure partie de cette période, l'opposition de centre-droit s'est trouvée majoritaire à la chambre haute. Bien que la législation fédérale ne doive pas dans tous les cas être approuvée par le *Bundesrat*, deux des projets de loi de réforme exigeaient cette approbation et le fait que les partis au pouvoir n'aient pas été majoritaires dans les deux chambres a grandement influencé ces deux textes¹. Deuxièmement, la formation professionnelle et les relations du travail relevaient d'un domaine des relations collectives du travail garanti par la Constitution, dans lequel les partenaires sociaux jouaient un rôle central dont ils étaient extrêmement jaloux². Troisièmement, la modification du régime d'indemnisation de chômage, l'un des volets de la réforme, impliquait l'intégration des dispositifs d'aide sociale placés sous le contrôle administratif et financier des collectivités locales aux dispositifs à caractère contributif administrés par la Fédération et les *Länder*. D'où de délicats problèmes de répartition des coûts entre les différents niveaux d'administration.

Les partisans de la réforme devaient aussi s'accommoder des institutions en place de l'État-providence allemand, qui ont tendance à considérer comme une sorte de droit de propriété les allocations d'assurances sociales de nature contributive garanties d'un certain statut. D'emblée, l'indemnisation du chômage a été conçue pour préserver le statut social du travailleur et pas pour mettre en place un filet de sécurité sociale, et le principe de proportionnalité, plus ou moins étroite, aux cotisations était donc profondément enraciné

dans le système et pouvait s'appuyer solidement sur la culture juridique allemande³. Ce principe recevait également le soutien des électeurs allemands, qui paraissent avoir davantage résisté aux amputations de l'État-providence du début des années 2000 que leurs homologues de Scandinavie ou des Pays-Bas⁴. L'importance de ces attitudes du public sous l'angle des obstacles aux réformes était d'autant plus grande qu'on se trouvait en présence d'une concurrence électorale bipolaire entre le centre-droit et le centre-gauche, les grands partis se trouvant contraints d'adopter une stratégie de maximisation des votes pour accéder au pouvoir⁵.

Les réformes ont été entreprises à un moment où les résultats économiques étaient exceptionnellement médiocres, ce qui avait miné la confiance de la classe politique dans les politiques et institutions existantes : on redoutait beaucoup que l'Allemagne commence à apparaître comme l'« homme malade de l'Europe ». La performance du marché du travail était particulièrement décevante. Si l'on se place en 2002, le taux de chômage déclaré corrigé des variations conjoncturelles fluctuait depuis cinq ans entre 9 et 12 %⁶. Le Conseil des experts économiques estimait que le taux de chômage aurait atteint 13.4 % si l'on incluait plus de 1.7 million de chômeurs non inscrits qui participaient aux programmes actifs du marché du travail ou qui bénéficiaient de mécanismes de retraite anticipée destinés à atténuer la pression sur le marché du travail⁷. Les taux d'activité des travailleurs âgés comptaient parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE⁸. Par ailleurs, le chômage de longue durée (plus de 12 mois) représentait environ la moitié du chômage total. Du fait du niveau élevé et croissant du chômage, qui soulignait clairement la nécessité d'une réforme, un grand nombre de mesures possibles risquaient néanmoins d'être très délicates, surtout celles de nature à réduire la protection de l'emploi ou l'indemnisation du chômage. Il y avait une dernière source moins immédiate mais plus structurelle de pression réformatrice : l'évolution de la technologie et celle de l'organisation du travail, qui ne cessaient d'accroître la demande de formes atypiques d'emploi dont le système allemand s'accommodait mal, car la législation était encore très restrictive, en particulier pour le travail à temps partiel et le travail intérimaire⁹.

Acteurs et intérêts en présence

L'adoption de la législation Hartz a nécessité plusieurs compromis entre les partis politiques : bien que les réformes aient été entreprises par la nouvelle coalition réélue SPD-Verts, le centre-droit CDU-CSU et les libéraux FDP ont exercé un veto de fait sur de nombreux points, parce qu'ils contrôlaient le *Bundesrat*. Il y avait au sein du SPD et de la CDU-CSU des divisions internes au sujet de la politique de l'emploi, l'aile « traditionaliste » en matière de politique sociale des deux partis étant en faveur de prestations généreuses, d'un dispositif de protection de l'emploi et d'un État-providence garant du statut social¹⁰. Mais les traditionalistes, à gauche comme à droite, étaient en recul, en partie à cause des mauvais résultats économiques et, au sein du SPD en particulier, les « modernisateurs », dont le Chancelier Gerhard Schröder, se faisaient de plus en plus entendre, inspirés notamment par l'exemple du gouvernement « New Labour » du Royaume-Uni¹¹. Quoi qu'il en soit, les divergences entre les deux chambres ne relevaient pas uniquement de la politique des partis : lors du débat sur la quatrième loi Hartz, la question du fédéralisme budgétaire est passée au premier plan, le *Bundesrat* résistant à ce qu'il jugeait être un élargissement des pouvoirs fédéraux aux dépens des communes. À ce stade, les grandes associations de districts et de communes sont également intervenues¹². Enfin, le dossier du fédéralisme budgétaire, de même que la solide protection des droits acquis dans le cadre du système d'assurances sociales, font

que la Cour constitutionnelle fédérale a joué un rôle limité mais significatif dans la mise en œuvre de la réforme.

Dans l'administration fédérale, les principaux acteurs de la politique de l'emploi étaient le ministère du Travail et des Affaires sociales et l'Office fédéral du travail (BA)¹³. Avec environ 90 000 agents, le BA était géré paritairement par l'État et les partenaires sociaux¹⁴. Chargé d'administrer aussi bien les mesures actives que les mesures passives, il s'attachait surtout au dernier type de mesures ; les dépenses publiques consacrées aux mesures actives étaient très limitées et les prestations passives, découlant de droits, augmentaient à mesure que le chômage s'aggravait. Le BA déboursait environ 48 milliards EUR par an (quelque 2.3 % du PIB de 2002) en allocations chômage.

En règle générale, le ministre fédéral chargé d'un projet de loi du gouvernement invite les experts, les associations, les syndicats, les administrations infranationales et les autres ministères fédéraux à commenter un avant-projet, qui est ensuite révisé, le cas échéant, avant d'être soumis au gouvernement fédéral. Grâce à ces consultations prélegislatives, les partenaires sociaux, en particulier les syndicats, ont pu exprimer leur position lors des négociations concernant les lois Hartz. Les principaux acteurs ont été les deux grandes associations patronales – la Fédération de l'industrie allemande (BDI) et la Confédération des associations d'employeurs allemands (BDA) – et la principale organisation syndicale faïtière, la Confédération des syndicats allemands (DGB). L'Allemagne n'est pas très fortement syndicalisée¹⁵, mais l'influence des syndicats était renforcée par trois éléments : leurs liens étroits avec les grands partis politiques¹⁶, la méthode de l'extension des conventions collectives aux travailleurs non syndiqués dans de nombreuses branches et le rôle des syndicats dans l'administration de certains segments du système d'assurances sociales comme le BA. Grâce à la cogestion de ces institutions par les partenaires sociaux, les syndicats de travailleurs et les organisations patronales pouvaient maintenir une certaine présence même là où leurs adhérents étaient peu nombreux¹⁷.

Les propositions de réforme ont été formulées par la Commission pour des services modernes du marché du travail (la « commission Hartz »), constituée en mars 2002 et dirigée par Peter Hartz, Directeur des ressources humaines de Volkswagen, qui avait reçu mandat d'établir son rapport définitif à la mi-août, environ six semaines avant les élections fédérales¹⁸. Bien que la commission ait mis un terme à ses travaux après la publication de son rapport définitif, M. Hartz est resté actif dans ce dossier, en promouvant les idées de la commission dans le public au cours de la phase législative de la réforme.

Aperçu historique

Traditionnellement, la politique de l'emploi en Allemagne mettait essentiellement l'accent sur l'ajustement passif, par le biais d'un régime d'indemnisation relativement généreux visant à préserver le statut de l'individu en période de chômage jusqu'à ce qu'il retrouve un emploi correspondant à ses qualifications et à son expérience (encadré 10.1). Le chômeur n'était guère incité à accepter un emploi nettement moins rémunérateur que celui qu'il avait perdu. Dans une économie qui n'avait pas de salaire minimum légal, la générosité du régime d'indemnisation du chômage servait également jusqu'à un certain point de minimum de fait. Parce que le niveau des allocations chômage et des prestations d'aide sociale était relativement élevé et que le coin fiscal sur le travail était très marqué, se réinsérer sur le marché du travail n'était pas attrayant pour un grand nombre d'allocataires¹⁹.

Encadré 10.1. L'indemnisation du chômage et les prestations sociales avant les réformes Hartz

Avant les réformes Hartz, le bénéficiaire de l'assurance chômage avait droit à une allocation équivalant à 60-67 % de son salaire antérieur pendant au moins 12 mois et, dans certains cas, pendant 32 mois au maximum, en fonction de sa situation familiale, de son âge et de ses antécédents de cotisations. En fin de droits, le chômeur n'ayant pas retrouvé d'emploi percevait une allocation d'*assistance chômage* équivalant à 53-57 % du salaire antérieur. Cette allocation était financée sur le budget fédéral et pas sur les cotisations d'assurances sociales, et elle était versée pour une durée illimitée. Enfin, dans le cas de l'*aide sociale*, une aide au revenu financée par l'impôt et soumise à critère de ressources était accordée aux personnes qui n'avaient pas travaillé (et qui n'avaient donc pas droit à l'indemnisation du chômage) ou qui ne pouvaient pas accéder au marché du travail pour des raisons de santé ou d'autres motifs. L'aide sociale servait aussi à compléter les prestations des chômeurs dont les allocations d'assurance chômage et d'assistance chômage, calculées selon les règles alors en vigueur, étaient inférieures au montant nécessaire pour assurer le niveau de vie minimum acceptable.

Des mesures actives du marché du travail ont commencé à être mises en place lorsque le chômage a commencé d'augmenter dans les années 70, et elles se sont développées après l'unification de 1990, en contribuant à atténuer les conséquences sociales de la transition postcommuniste en Allemagne orientale ; le BA est devenu jusqu'à un certain point le principal instrument de politique sociale à l'est après l'unification. Bien que les mesures actives aient joué un rôle de plus en plus grand à partir des années 90, beaucoup de responsables étaient très dubitatifs, en particulier au BA et au ministère du Travail, quant à leur capacité d'améliorer la situation du marché du travail. Les faits montrent que ce scepticisme était justifié, au moins pour les mesures actives administrées par le BA. Les aides publiques massives en faveur d'emplois de brève durée, les créations d'emplois dans le secteur public et la formation continue se sont conjuguées pour créer un marché du travail secondaire se caractérisant par des effets très prononcés de verrouillage, des résultats post-participation nuls (voire négatifs) et de substantielles pertes d'efficacité²⁰. Or, les gestionnaires du système n'avaient apparemment guère d'intérêt à le réformer, puisque la plupart des programmes de formation et des autres programmes étaient administrés par les partenaires sociaux eux-mêmes, qui contrôlaient environ 60 % du secteur de l'éducation permanente²¹. Le soutien à l'insertion directe dans un emploi non atypique n'avait qu'une place modeste²².

Le chômage a été l'un des thèmes centraux de la campagne électorale de 1998, qui a fait accéder au pouvoir pour la première fois une coalition SPD-Verts. Le SPD avait promis de ramener le nombre de chômeurs inscrits de 4.2 millions à 3.5 millions en quatre ans²³, mais il restait largement attaché à ses objectifs précédents de politique sociale, à savoir un retour à l'emploi « sans perte de statut » et le maintien d'un marché du travail secondaire financé par les pouvoirs publics²⁴. Dans ces conditions, le nouveau gouvernement a développé les dispositifs de création d'emplois, élargi le champ des emplois couverts par les assurances sociales et facilité l'accès des travailleurs âgés aux programmes de formation et de création d'emplois. Il a en outre fait abroger certaines des réformes du marché du travail qui avaient été introduites par le gouvernement précédent²⁵. L'économie bénéficiant d'une croissance raisonnable jusqu'en 2000 et le chômage refluant, l'objectif du gouvernement, 3.5 millions de chômeurs en 2002, paraissait réalisable sans réforme²⁶. Le SPD étant particulièrement divisé à propos de la politique de l'emploi, cette évolution a facilité l'inaction. Mais lorsque le chômage a

commencé d'augmenter fortement à la fin de 2001, le gouvernement – face à l'échéance électorale de 2002 – se devait de réagir et ce sont les « modernisateurs » du SPD qui ont pris la tête du mouvement. La législation dite « *Job-Aktiv* », adoptée à la fin de 2001, a mis davantage l'accent sur la réinsertion du chômeur dans les circuits normaux du marché du travail²⁷. Un grand nombre d'éléments de la loi *Job-Aktiv* s'inspirant de la Stratégie de l'UE pour l'emploi, il a été plus facile politiquement de légitimer cette réforme aux yeux des électeurs du SPD qui étaient réticents²⁸.

Avant 2002, le débat autour des réformes du marché du travail avait eu essentiellement pour cadre une institution de type corporatiste, l'« Alliance pour l'emploi ». Elle avait été créée sous le précédent gouvernement de centre-droite d'Helmut Kohl, dans l'espoir de dégager un consensus sur les réformes, mais elle avait fini par se briser, ce qui avait conduit le gouvernement Kohl à prendre le risque de réformes unilatérales en 1997-98. Aussi bien le contenu de ces réformes que l'attitude du gouvernement, qui avait rompu avec le modèle traditionnel allemand du consensus pour l'élaboration des politiques sociales, avaient contribué à sa défaite électorale l'année suivante. Le gouvernement SPD-Verts s'est efforcé de faire revivre l'Alliance, mais avec peu de résultats²⁹. Le gouvernement, lui-même divisé sur la politique de l'emploi, n'avait que peu à offrir aux syndicats en échange de concessions allant dans le sens d'une plus grande flexibilité du marché du travail, en particulier parce qu'il avait annulé certaines réformes du gouvernement précédent sans exiger de contrepartie. De plus, le gouvernement s'efforçant de modérer les salaires en 2000-01, il lui était difficile de faire pression sur les syndicats également pour les dossiers structurels³⁰. Les partenaires sociaux, de leur côté, n'avaient guère de raisons de négocier, puisque, du fait des divisions internes du SPD et du contrôle du *Bundesrat* par l'opposition, il était peu probable que le gouvernement agisse unilatéralement si l'Alliance ne formulait pas de propositions adéquates³¹.

S'il a été difficile de parvenir à un accord sur des mesures de lutte contre le chômage, c'est notamment parce qu'il n'y avait pas de diagnostic accepté par tous quant à l'origine des problèmes d'emploi en Allemagne³². L'opinion dominante de la gauche du SPD et des syndicats était que le chômage avait pour cause première une demande insuffisante et que la solution consistait à augmenter les dépenses publiques pour remédier à l'écart de production. D'autres observateurs considéraient que les problèmes étaient essentiellement structurels³³. Mais il y avait désaccord au sujet de la nature de ces problèmes structurels. Une partie du mouvement syndical, le SPD et le ministère du Travail et des Affaires sociales avançaient un raisonnement essentiellement fondé sur le partage du travail disponible³⁴. D'autres analyses structurelles mettaient surtout en avant le coin fiscal sur le travail (principale préoccupation des lobbies des entreprises), les rigidités salariales, le niveau élevé des salaires de réserve sous l'effet des prestations sociales et les obstacles à la croissance de l'emploi dans les services à forte intensité de main-d'œuvre.

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

Au début de 2002, le gouvernement, devant la perspective d'une rude bataille électorale, a tiré parti du scandale qui a éclaboussé le BA pour mettre fin à l'impasse des travaux de l'Alliance pour l'emploi et pour lancer d'importantes réformes du marché du travail. La révélation d'un gonflement grossier des statistiques du BA pour les placements de chômeurs n'a pas seulement discrédité cet organisme, mais a nui également à l'image du ministère du Travail et des partenaires sociaux, chargés de sa tutelle³⁵. Il n'était plus

possible de nier la nécessité d'une réforme. Face à ce scandale, le gouvernement a transformé le conseil d'administration du BA, dominé par les partenaires sociaux, en un conseil de surveillance sans fonctions exécutives et mis en place un nouveau directoire du BA composé de professionnels et soumis aux mêmes règles de séparation des fonctions de gestion et de surveillance que les sociétés cotées³⁶. Le Chancelier Schröder a ensuite mis en place une commission, dirigée par le Dr Hartz, afin de définir les missions et l'organisation futures du BA, y compris les mesures d'exécution nécessaires.

Les 15 membres de la commission ont été choisis par M. Hartz, en étroite collaboration avec les services de la Chancellerie³⁷. La commission comprenait deux experts universitaires (un professeur de droit et un politologue), deux syndicalistes³⁸ et un représentant d'une organisation patronale. Les autres membres provenaient de cabinets de consultants en gestion, de conseils d'administration de sociétés commerciales et des milieux politiques. Il n'y avait aucun membre du DGB, de la BDA et du BDI, ni du ministère du Travail. La composition de la commission marquait donc une nette rupture – délibérée – par rapport au tripartisme de l'Alliance. Ce qui était également notable, c'est que la commission ne comptait aucun représentant des partis d'opposition ou de l'aile « traditionnaliste » du SPD. Mais, malgré sa composition technocratique, la commission était un instrument hautement politique. Sa mission était d'introduire dans le débat tout un éventail de mesures pouvant faire reculer sensiblement le chômage d'une manière acceptable par le public. Pour aller au fond des choses, le rôle de la commission était de courir certains risques pour le gouvernement, comme il est apparu clairement en juin lorsque M. Hartz a révélé lui-même à la presse ses conclusions intérimaires afin de tester les réactions du public³⁹. Apprenant que la commission réfléchissait à une réduction de la durée des prestations d'assurance chômage liées au revenu, des syndicats ont fait connaître leur vive opposition et cette proposition a finalement disparu dans le rapport final⁴⁰. Soutenue par la Chancellerie, la commission a interprété assez largement son mandat de réforme du BA, mais les titulaires d'un pouvoir de veto à l'intérieur et l'extérieur de la commission ont veillé à ce que certains tabous ne soient pas transgressés : c'est ainsi que la commission n'a pas abordé des questions comme la négociation collective, la protection de l'emploi ou les obstacles à l'entrée dans les métiers artisanaux⁴¹. Elle s'est essentiellement attachée à la politique à mettre en œuvre à l'égard des chômeurs, aspect qui, tout en étant parfois controversé, ne provoquait pas le type de conflits avec les intérêts en place qu'aurait suscités une attaque contre la protection des « travailleurs intégrés ».

Les recommandations de la commission Hartz

Le rapport final, s'articulant en 13 modules, contenait un ensemble de propositions reflétant l'éventail des acteurs et leur évaluation divergente des causes du chômage (tableau 10.1). Un grand nombre des propositions avaient fait depuis longtemps l'objet de débats en Allemagne et étaient déjà largement acceptées par les experts de ces questions, dont certains avaient collaboré à la Stratégie de l'UE pour l'emploi et à la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Mais d'autres propositions étaient plus novatrices et traduisaient le point de vue des managers et consultants membres de la commission, et en particulier leur intérêt pour la gestion du changement dans les organisations complexes. Cela était tout à fait manifeste dans le cas des propositions concernant l'avenir du BA. L'une des grandes nouveautés était que toutes les mesures mises en œuvre dans le cadre de la réforme devaient être systématiquement évaluées a posteriori.

Tableau 10.1. Principales recommandations de la « commission Hartz »

	Création d'emplois	Amélioration du placement	Réforme du BA
1.	Mise en place d'« agences de services personnels » auprès de chaque agence pour l'emploi.	1. Création de centres pour l'emploi dans tout le pays.	1. Simplification des instruments de promotion de l'emploi et renforcement de la concurrence.
2.	Promotion de l'emploi à temps partiel dans les services domestiques (« mini-jobs »).	2. Simplification du droit du travail, mise en place d'équipes de conseil et obligation de notification des licenciements et des démissions.	2. Regroupement des allocations chômage et des prestations de protection sociale.
3.	Introduction du travail indépendant ou de l'emploi familial comme nouvelle forme de travail bénéficiant d'avantages fiscaux et d'aides d'une durée maximale de trois ans (« Ich AG »).	3. Développement de l'offre de services d'accueil de l'enfance.	3. Organisation plus efficace des flux opérationnels et des activités de contrôle du BA.
4.	Mise en place de prêts à faible taux d'intérêt « Job Floater » au profit des PME qui créent des emplois et embauchent des chômeurs.	4. Conditions plus sévères pour le refus d'une offre d'emploi.	
5.	Introduction d'un « bilan emploi » des entreprises, l'assurance chômage accordant une prime aux entreprises ayant un bilan positif dans le domaine de l'emploi.	5. Renversement de la charge de la preuve en cas de refus d'une offre d'emploi et introduction de sanctions flexibles.	
		6. Action en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes.	
		7. Emplois-passerelles pour les travailleurs âgés, avec aides à ceux qui acceptent un emploi moins bien rémunéré ou prennent une retraite anticipée.	

Source : Commission Hartz (2002), « Summary: Modern Services on the Labour Market », Commission for Modern Services on the Labour Market, août.

La commission a proposé de restructurer le BA par recentrage sur le placement par rapport à l'indemnisation. Le profilage personnel et le conseil au demandeur d'emploi devaient être l'une des missions de base du BA, et des bons de formation et d'autres mesures de nature quasi marchande devaient améliorer les services du BA et empêcher que se crée entre le BA et les prestataires de services de formation et d'autres services le type de relations informelles dénoncées par certains observateurs. Un réseau de nouvelles Agences de services personnels, fonctionnant comme des agences d'intérim, devait être mis en place en traitant les chômeurs comme des candidats à un placement et pas simplement comme des allocataires passifs. Tout travailleur se trouvant encore au chômage après six mois serait employé par une agence de services personnels et placé dans une entreprise à court terme, mais aux taux de salaire négociés par les syndicats. Les agences de services personnels pouvaient rester dans le secteur public ou passer sous le statut de société privée travaillant sous contrat pour l'État.

Ce souci d'activation transparissait également dans les propositions visant à inciter davantage les chômeurs à se réinsérer sur le marché du travail. Les conditions auxquelles le chômeur pouvait refuser une offre d'emploi devaient être durcies et la charge de la preuve incomberait désormais au chômeur pour la justification d'un refus. La commission proposait une réduction des prestations lorsque le chômeur n'acceptait pas un emploi sans motifs suffisants ou, s'il était jeune ou célibataire, s'il refusait un emploi exigeant un nouveau lieu de résidence⁴². Dans le même temps, la commission proposait tout un ensemble de mesures, notamment de nouvelles formules d'aide à la création d'entreprises et diverses subventions salariales afin de faciliter la réinsertion, le but étant également

d'encourager plusieurs formes atypiques d'emploi⁴³. La commission Hartz a en outre approuvé un projet de réforme des prestations qui était en discussion depuis un certain temps et avait déjà été examiné par une commission chargée de la réforme des finances communales. Elle a proposé de laisser inchangée l'allocation initiale d'assurance chômage (elle n'a pas repris la proposition de réduction de la durée de l'assurance chômage), tout en remplaçant l'assistance aux chômeurs par une nouvelle prestation forfaitaire soumise à conditions de ressources, couvrant également les bénéficiaires de l'aide sociale jugés aptes au travail⁴⁴. Cette mesure devait diminuer très sensiblement la durée des prestations liées au revenu précédent.

La présentation et le calendrier du rapport de la commission Hartz ont grandement influé sur l'accueil de ce texte. Publié juste six semaines avant l'élection, le document de 340 pages ne ressemblait guère à un rapport gouvernemental type, aussi bien dans son style que dans sa présentation ou sa structure : le résumé avait tout l'air d'un manifeste, se terminant par un appel aux « professionnels de la nation » pour qu'ils proposent des mesures de nature à faire reculer le chômage, et il paraissait davantage ciblé sur les médias et l'opinion que sur les élites politiques⁴⁵. Le Chancelier Schröder a immédiatement approuvé les recommandations de la commission et la campagne pour les élections au Parlement étant déjà bien engagée, les syndicats et l'aile gauche du SPD ont été en quelque sorte contraints de le suivre, malgré de nombreuses réticences sur cette même aile gauche. Agir autrement aurait nui aux perspectives électorales du SPD⁴⁶. En tout cas, en renonçant à proposer une réduction de la durée de l'allocation d'assurance chômage, la commission a facilité l'acceptation du reste des mesures par les syndicats⁴⁷. Les organisations patronales étaient bien moins enthousiastes, car pour elles les propositions avaient été édulcorées sous la pression des syndicats et ne s'attaquaient pas aux problèmes véritablement cruciaux, notamment le coin fiscal sur le travail⁴⁸.

Processus politique : l'adoption

Une fois réélu, le gouvernement a rapidement engagé la procédure parlementaire pour faire adopter les lois correspondant aux recommandations de la commission Hartz. Ayant reçu mandat pour la réforme, les dirigeants du SPD ont voulu profiter de la période immédiatement postérieure à l'élection pour faire avancer les réformes, d'autant plus urgentes que la situation économique s'était dégradée. La croissance ne se réaccélérait pas comme prévu et le chômage s'aggravait encore, avec près de 4.5 millions de chômeurs au début de 2003. L'emploi était tombé à son plus bas niveau depuis une décennie. Cela a renforcé les partenaires de la coalition qui étaient favorables aux réformes. Un groupe directeur au plus haut niveau (dirigé par M. Schröder en personne) a été créé pour la mise en œuvre des recommandations de la commission Hartz et parmi ses membres figuraient M. Hartz, le Chef de la Chancellerie fédérale et le nouveau ministre de l'Économie et du Travail, Wolfgang Clement. On voit donc toute l'importance que le gouvernement attachait à l'adoption rapide de mesures faisant suite aux propositions de la commission⁴⁹. En fusionnant le ministère du Travail et des Affaires sociales, essentiellement axé sur la politique sociale traditionnelle, avec le ministère de l'Économie et de la Technologie, plus libéral, le gouvernement plaçait la politique de l'emploi au cœur de son programme économique, tout en éliminant l'opposition potentielle du ministère du Travail à une réforme. Il conférait aussi à M. Clément le poids et l'autorité nécessaires pour faire avancer la réforme⁵⁰. En outre, une grande partie des travaux préparatoires pour la législation sur la restructuration de l'assistance chômage et de l'aide sociale ont été entrepris par un groupe de travail de la Commission de réforme des

finances municipales, qui a réuni les représentants des communes et districts, des Länder, de différents ministères fédéraux et des partenaires sociaux.

La décision qui a été prise de configurer les nombreuses recommandations du rapport en quatre lois complexes seulement (encadré 10.2) reflétait en outre la volonté du gouvernement de rationaliser l'examen au Parlement et d'éviter d'interminables controverses sur certaines mesures impopulaires. Bien que le gouvernement se soit engagé avant sa réélection à mettre en œuvre toutes les recommandations de la commission Hartz, un grand nombre de ces recommandations ont été abandonnées ou sensiblement modifiées lors de la préparation des projets de loi⁵¹. Le point sur lequel le gouvernement s'est nettement démarqué des recommandations de la commission Hartz – et cela a suscité de vives controverses – concernait l'indemnisation du chômage : bien que la commission y ait renoncé, le gouvernement a opté dans ses propositions pour une réduction de la durée de l'allocation d'assurance chômage liée au revenu d'activité. Alors qu'il y avait un large accord sur l'octroi d'une nouvelle prestation forfaitaire à tous les allocataires (c'est-à-dire les bénéficiaires de l'assistance chômage et de l'aide sociale) qui étaient employables, la réduction de la durée de l'assurance chômage a été vigoureusement contestée. La réforme visait à favoriser la réinsertion des allocataires les mieux à même de retrouver un emploi en diminuant de fait leur salaire de réserve. Or, les opposants à cette mesure dénonçaient l'aggravation de la pauvreté qui en résulterait, en particulier pour les enfants, et c'était aussi en général l'avis de l'opinion publique, qui considérait Hartz IV comme une tentative d'amputation, en situation de sérieuse récession, des prestations accordées à des groupes vulnérables⁵². Un autre volet de la réforme Hartz IV, souvent négligé par les médias et l'opinion publique, consistait à diminuer le taux de retrait des prestations pour les chômeurs de longue durée : auparavant, le taux de retrait des prestations était de 100 % pour un large éventail de revenus d'activité, de sorte que les allocataires qui reprenaient un emploi perdaient de ce fait leurs allocations. Avec la mise en place de taux progressifs de retrait des prestations, le risque était moindre que l'emploi ne soit pas intéressant financièrement⁵³.

En fait, bien qu'il ait été clair que les cas de réduction des prestations seraient plus nombreux que les cas d'augmentation, les conséquences redistributives de la réforme étaient complexes et il était difficile de toutes les prévoir. Les nouvelles mesures seraient avantageuses pour les bénéficiaires de l'aide sociale, qui auraient désormais accès aux services de l'emploi et seraient intégrées au système de retraite⁵⁴. De plus, la nouvelle allocation pourrait être perçue par certaines personnes qui ne pouvaient bénéficier de l'aide sociale, parce que celle-ci était soumise à un critère de ressources plus strict⁵⁵. Cette prestation était plus avantageuse pour un grand nombre de familles pauvres, en particulier les familles monoparentales. Mais elle était très désavantageuse pour d'autres catégories, en particulier les célibataires sans personnes à charge et les personnes qui avaient été auparavant titulaires de revenus d'activité relativement élevés⁵⁶. Ce sont les travailleurs âgés qui devaient être les plus grands perdants, car ils avaient généralement un revenu antérieur élevé, moins de personnes à charge, une durée de cotisation plus longue et des droits à l'allocation chômage I qui avaient été ouverts plus longtemps. En fait, Hartz IV menaçait une voie largement utilisée de préretraite des travailleurs âgés⁵⁷.

Encadré 10.2. Les « lois Hartz »

Quatre lois fédérales ont été adoptées en 2002-03 à la suite du rapport de la commission Hartz :

1. Hartz I (décembre 2002). Création des « Agences de services personnels » dans toute l'Allemagne ; réforme de la loi sur l'emploi temporaire et le prêt de main-d'œuvre ; obligation d'inscription précoce, même en cas de chômage à venir ; règles plus strictes pour l'acceptation d'un emploi « raisonnable » ; renversement de la charge de la preuve, qui incombe désormais au chômeur, en cas de refus d'une offre d'emploi ; mise en place de bons de formation.
 2. Hartz II (décembre 2002). Nouvelles aides pour la création d'une entreprise (*Ich-AG*) ; réforme de la réglementation des « mini-jobs »¹ ; mesures en faveur des services domestiques ; préparatifs pour la création des Centres pour l'emploi, compétents à la fois pour le placement et l'indemnisation ; réorganisation du BA en vue d'améliorer ses services.
 3. Hartz III (octobre 2003). Poursuite de la réforme du BA² afin qu'il se consacre davantage à la réinsertion des chômeurs, et modifications du régime de retraite partielle. L'élément le plus controversé était la disposition autorisant le BA à réduire les prestations à concurrence de 30 % au maximum dans le cas où le bénéficiaire de l'assurance chômage refusait une offre d'emploi sans justification raisonnable.
 4. Hartz IV (juillet 2004). Restructuration des prestations de chômage. La durée de l'ancienne allocation d'assurance chômage liée au revenu (dénommée désormais allocation chômage I) était limitée à un maximum de 12 mois pour les travailleurs de moins de 55 ans et de 18 mois pour les travailleurs plus âgés. En fin de droits, les chômeurs pourraient percevoir la nouvelle allocation chômage II à caractère forfaitaire. Hartz IV a également donné une définition plus restrictive de l'emploi « raisonnable ».⁵⁸ La loi Hartz IV elle-même ne limitait pas la durée de l'allocation chômage I, et, on l'a vu, la Commission Hartz s'était abstenue de formuler une recommandation dans ce sens. Cependant, cette mesure ayant été adoptée en même temps que la loi Hartz IV dans une loi spécifique sur la réforme du marché du travail, elle a été assimilée à Hartz IV dans les débats publics sur cette question.
1. La loi a relevé le plafond de non-assujettissement aux cotisations de sécurité sociale et a introduit un barème progressif de cotisations pour les revenus mensuels se situant entre 400 EUR et 800 EUR.
2. Dénommé désormais « *Bundesagentur für Arbeit* ».

Les quatre projets de loi ont été adoptés dans les deux ans suivant la publication du rapport de la commission Hartz. Les deux premières lois, portant sur les éléments les moins controversés, ont été rapidement adoptées à l'automne de 2002, l'élan réformateur ne s'étant pas démenti après le scandale du BA et la victoire électorale du gouvernement⁵⁹. La troisième et la quatrième loi ont constitué un élément clé de la stratégie plus large de réformes économiques intitulée « Agenda 2010 » et présentée en mars 2003. Mais Agenda 2010 comportait des mesures qui allaient bien au-delà des recommandations de la commission Hartz et a déclenché une très vive opposition de la part des syndicats et de la gauche du SPD. Dans le même temps, le gouvernement était victime d'une baisse rapide de popularité, qu'il paraissait devoir au départ davantage à la situation économique qu'aux propositions de réforme, mais qui a compliqué sa tâche pour faire avancer les deux dernières lois Hartz⁶⁰. De plus, l'opposition au gouvernement s'est de plus en plus focalisée au fil du temps sur certains éléments d'Agenda 2010, et notamment sur la loi Hartz IV⁶¹. L'adoption de Hartz III s'est faite néanmoins sans

grandes difficultés, puisqu'il ne fallait pas l'approbation du *Bundesrat* contrôlé par l'opposition, et que ce qui retenait l'attention, c'était essentiellement la réforme des prestations, plus controversée, prévue par Hartz IV.

Les quatre projets de loi ont été modifiés lors de leur adoption. En ce qui concerne Hartz I, la mesure la plus discutée était la libéralisation du travail intérimaire qui devait résulter de la création des Agences de services personnels⁶². Les syndicats voyaient généralement dans tout assouplissement du régime très strict applicable à cette forme d'emploi une menace pour leur base d'adhérents, mais, sinon, ils n'avaient joué qu'un rôle secondaire dans la réglementation du travail intérimaire, surtout parce que les travailleurs en cause n'étaient pas organisés⁶³ et qu'il n'y avait guère de possibilités de cogestion dans ce secteur⁶⁴. Le gouvernement a obtenu l'acceptation syndicale de la levée d'un grand nombre de restrictions au travail intérimaire en acceptant lui-même d'instaurer dans ce secteur, pour la première fois, les mécanismes de négociation collective entre les partenaires sociaux. La modification la plus importante de Hartz II est probablement l'extension, à l'initiative du *Bundesrat*, des dispositions applicables aux « mini-jobs » : le seuil de revenu pour ces formes d'emploi marginal a été relevé et, contrairement au projet de loi initial, la définition des « mini-jobs » n'a pas été limitée aux services domestiques.

Un certain nombre de concessions ont été faites à l'aile gauche du SPD et aux syndicats lorsque Hartz III et Hartz IV ont été examinées au *Bundestag* : en particulier, l'obligation de disponibilité pour un emploi a été quelque peu affaiblie, surtout pour les travailleurs âgés, et le critère de ressources pour l'allocation chômage II a été assoupli⁶⁵. Plusieurs des réformes du BA ont suscité une résistance au *Bundestag* et de la part des syndicats et des organisations patronales, qui craignaient notamment que la réforme ampute le financement de leurs propres dispositifs de formation continue. Mais certaines des concessions les plus importantes accordées pour Hartz IV ont été annulées à l'instigation de la majorité de centre-droit au *Bundesrat* lors de l'intervention de la commission mixte chargée de régler les divergences entre les deux chambres⁶⁶. Sur ce point et quelques autres, il est apparu clairement que l'absence de contrôle du Parlement fédéral par un seul parti pouvait en fait *aider* les partisans de la réforme au sein du gouvernement en limitant les possibilités de concessions à la gauche du SPD ou aux syndicats.

Très contestée, la réduction de la durée de l'allocation chômage I n'a pas déclenché une forte mobilisation au stade parlementaire. Les syndicats se sont opposés à la réforme des prestations, qui risquaient de faire pression à la baisse sur les salaires, mais ils ont agi essentiellement contre les modifications proposées de la protection de l'emploi et du système de négociation collective prévues dans le cadre d'Agenda 2010⁶⁷. En fait, les questions qui se sont révélées les plus difficiles à résoudre lors de l'examen de Hartz IV concernaient la répartition des compétences financières et administratives entre les différents niveaux d'administration. L'assistance chômage était gérée par le BA, alors que l'aide sociale relevait des communes. Le gouvernement était en faveur d'une administration fédérale de la nouvelle allocation chômage II dans sa totalité, mais les partis de centre-droit, majoritaires au *Bundesrat*, voulaient que cette allocation soit administrée par les communes. Les associations de communes et de districts n'avaient pu adopter une même position, parce que les différents types de collectivités locales devaient généralement faire face à des situations différentes sur le marché du travail⁶⁸. Après plusieurs mois de négociation, un compromis a pu être conclu ; il aboutissait à une répartition relativement complexe des responsabilités administratives entre le BA et les services sociaux locaux. Ces questions ont été réglées en définitive dans une loi spécifique. Environ 69 communes ont été exemptées et ont pu faire cavalier seul.

La stratégie de communication du gouvernement

La présentation initiale du rapport de la commission Hartz a constitué en elle-même un exercice majeur de relations publiques inhabituel en Allemagne. Tant les termes utilisés que la façon dont M. Hartz a médiatisé le rapport étaient sans précédent pour une commission officielle, et cela a eu de bons résultats en termes de couverture par la presse, laquelle s'est du reste montrée largement favorable. C'est pourquoi le gouvernement a pu plus facilement faire avancer rapidement les deux premières lois. Mais à mesure que le processus de réforme progressait, deux déficiences de la politique de communication ont eu des effets négatifs sur l'opinion publique.

- On n'a guère expliqué la réforme controversée Hartz IV au public dans son ensemble ou aux catégories qui seraient les plus touchées. Cela a contribué directement à la vague de protestations qui s'est déclenchée au moment de l'application de Hartz IV. Les manifestations massives contre Hartz IV n'ont pas eu lieu au moment de son adoption, mais après la diffusion, par le gouvernement, d'un questionnaire de 16 pages adressé aux allocataires pour déterminer leurs droits sous le nouveau régime. Ce questionnaire a été source de nombreuses craintes et confusions, et aussi de rumeurs et d'erreurs d'interprétation quant aux conséquences de la réforme⁶⁹. Le travail sérieux de communication n'a commencé qu'après les premières manifestations.
- Hartz IV a de fait modifié la façon de mesurer le chômage, parce qu'il prenait en compte dans le nombre de chômeurs plusieurs milliers de chômeurs classés antérieurement parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans les statistiques du BA. En novembre 2004, le BA a averti que le chiffre non corrigé des chômeurs inscrits pourrait dépasser 5 millions, seuil politiquement sensible⁷⁰. Mais il n'y a guère eu d'effort préalable d'explication de cet effet statistique en direction de la presse ou de l'opinion publique. En conséquence, lorsque le chiffre non corrigé a dépassé les 5 millions en février 2005, la cote de confiance du gouvernement s'est dégradée. On reconnaît largement que l'impact psychologique de ce chiffre a contribué à la défaite électorale du SPD dans plusieurs élections au niveau des *Länder* au début de 2005⁷¹.

Processus politique : la mise en œuvre

Le BA était directement en charge de la plupart des mesures de Hartz I-III et des réglementations s'y rattachant. Les autres instances ont joué un rôle essentiellement secondaire. Malgré des délais parfois très brefs, la plupart de ces mesures ont été mises en œuvre sans grandes difficultés. Cela tient, au moins jusqu'à un certain point, aux progrès accomplis dans la réorganisation de la gestion du BA, qui s'est de fait largement réorienté vers le placement au lieu de l'aide passive⁷². Grâce à l'introduction des bons de formation, et aussi à une meilleure sélection et une affectation plus efficace aux différents dispositifs, les parcours de formation et leurs résultats ont profondément évolué⁷³. On a pu aussi clairement constater l'application de l'obligation plus stricte de disponibilité pour un emploi, même si les offices locaux du travail ne faisaient pas tous preuve de la même rigueur⁷⁴. Néanmoins, des difficultés sérieuses ont surgi dans d'autres domaines. Cela n'est guère surprenant vu le large éventail de mesures prévues par la législation et le rythme auquel elles ont été appliquées. Des problèmes majeurs d'effectifs se sont posés les premières années car, du fait des nouvelles missions confiées au BA, les conseillers en placement avaient un très grand nombre de dossiers à traiter⁷⁵. L'un des éléments les plus

importants était l'obligation de procéder systématiquement à une évaluation des réformes a posteriori : plusieurs dizaines de grands instituts de recherche ont participé à l'évaluation des réformes, de façon à permettre aux responsables d'examiner les modifications nécessaires en vue d'un renforcement ou d'un allègement des dispositifs⁷⁶.

Les Agences de services personnels ont démarré très difficilement et, dans la majeure partie du pays, elles n'ont pas pu s'imposer comme un acteur majeur sur le marché du travail. En 2006, un grand nombre d'offices du travail s'appuyaient de moins en moins sur ces agences⁷⁷. L'impact véritable des dispositions concernant les agences de services personnels tenait à la libéralisation du travail intérimaire qui en découlait. Malgré leurs réticences à l'égard de cette libéralisation, les syndicats affiliés au DGB ont rapidement conclu des conventions collectives avec les deux grandes organisations patronales, de sorte que, pour la première fois, les intérêts corporatistes ont été représentés en Allemagne dans le secteur du travail intérimaire⁷⁸. C'était là un résultat essentiel puisqu'à défaut de convention collective, la loi exigeait l'égalité de traitement des travailleurs intérimaires à partir du premier jour de travail, ce qui les aurait en fait évincés du marché du fait d'une rémunération trop élevée. Le résultat a été une progression très rapide du travail intérimaire qui, tout en conservant une faible part dans l'emploi total⁷⁹, a augmenté de près de 70 % entre 2003 et 2006⁸⁰. Par conséquent, alors que la libéralisation du travail intérimaire avait été engagée *en dehors* du système de négociation corporatiste, la réforme n'a pu être mise en œuvre qu'avec la coopération des partenaires sociaux⁸¹.

C'est Hartz IV qui a soulevé les plus grandes difficultés d'application⁸². Techniquement, la réforme des prestations était extrêmement complexe : elle exigeait la création de nouvelles agences mixtes, la rédaction de réglementations détaillées régissant leur fonctionnement, la mise au point de nouveaux logiciels et la formation du personnel appelé à gérer le nouveau système. Tout cela devait se faire dans un délai d'à peu près six mois pour que le nouveau régime de prestations voie le jour à la date prévue. Malgré d'énormes difficultés, il n'y a eu aucune interruption dans le paiement des prestations. Étonnamment, les manifestations anti-Hartz qui avaient débuté durant l'été de 2004 ont rapidement cessé lorsque le nouveau régime a été appliqué, en partie du fait que son impact était bien moins draconien que beaucoup avaient pu le craindre. Environ la moitié des bénéficiaires de l'assistance chômage et de l'aide sociale ont effectivement subi une baisse de leurs prestations, mais peut-être un tiers de ces bénéficiaires ont perçu des prestations plus élevées après la réforme.

Avec la suppression de l'assistance chômage liée au revenu et d'une durée illimitée, la générosité globale du système, telle que mesurée par l'indice synthétique de l'OCDE des droits à prestations sociales, a diminué davantage que dans la plupart des pays de l'OCDE entre 2003 et 2005⁸³. La plupart des perdants étaient les anciens bénéficiaires de l'assistance chômage de la partie orientale de l'Allemagne ; les anciens bénéficiaires de l'aide sociale, qui avaient été gagnants en percevant l'allocation chômage II, résidaient essentiellement dans la partie occidentale, de même que la majeure partie des nouveaux bénéficiaires, très nombreux, qui n'avaient droit précédemment ni à l'assistance chômage, ni à l'aide sociale⁸⁴. C'est l'une des raisons pour lesquelles le SPD a perdu beaucoup plus de voix en 2005 dans l'ex-Berlin-est et dans les *Länder* orientaux qu'à l'ouest⁸⁵. Avec la réforme, la plupart des anciens bénéficiaires de l'assistance chômage ont perdu des revenus, mais les catégories les plus pauvres ont vu augmenter les leurs⁸⁶. De plus, certains des perdants ont vu en définitive leur situation s'améliorer, parce qu'en trouvant un emploi ils n'étaient plus allocataires sociaux. C'est sans doute pour les hommes âgés que le changement a été le plus spectaculaire, puisque leur taux d'activité a progressé selon les estimations de 10 points entre 2005 et 2006.

Il s'est révélé difficile de préserver les réformes. Avec l'amélioration des finances publiques et de l'emploi après 2005, la réforme n'a plus été aussi prioritaire, et la montée d'un nouveau parti, le « *Linke Partei* », très opposé aux lois Hartz, de même qu'une compétition électorale de plus en plus vive, ont incité davantage à rétablir les prestations antérieures et à assouplir certaines des mesures les plus rigoureuses de la réforme. La modification la plus importante à ce jour a été la décision de porter à 24 mois au maximum la durée de l'allocation chômage I dans le cas des travailleurs âgés⁸⁷. De plus, le nouveau système de prestations devra être révisé, la Cour constitutionnelle ayant jugé en décembre 2007 que les modalités administratives et financières de l'allocation chômage II étaient contraires aux dispositions de la Loi fondamentale concernant le fédéralisme budgétaire. Selon certains observateurs, le système ne pourra se passer d'ajustements juridiques majeurs, puisqu'il paraît également avoir incité les communes à déclarer un nombre aussi élevé que possible de bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, afin de transférer au BA la charge financière correspondante. En outre, les revendications se multiplient pour la mise en place de nouveaux salaires minimums sectoriels après l'adoption d'un salaire légal minimum dans le secteur postal à la fin de 2007. Certes, le salaire minimum dans le secteur postal répondait aux intérêts de Deutsche Post et des syndicats du secteur⁸⁸, mais le débat plus large sur le salaire minimum – l'Allemagne n'en ayant jamais appliqué auparavant – semble traduire en partie la baisse du salaire minimum implicite sous l'effet des réformes des prestations sociales. Cela étant, cette tendance à faire machine arrière tient aussi à une mauvaise communication au sujet de l'impact des réformes : la baisse des prestations n'a pas été aussi prononcée – et les mesures d'activation n'ont pas été aussi strictes – que l'opinion a pu le ressentir, mais l'impression subsiste très largement que les réformes Hartz ont été extrêmement rigoureuses. De plus, les réformes ont eu véritablement un impact sur le chômage : selon les estimations de l'OCDE (2008), la seule loi Hartz IV, en réduisant les taux moyens de remplacement pour le chômage de longue durée, pourrait diminuer le taux de chômage structurel d'environ 0.5 point. Mais une partie du ressentiment qu'ont suscité les réformes semble précisément s'expliquer par ce succès : le taux d'activité des travailleurs âgés a augmenté, mais une grande partie de ces travailleurs ne souhaitaient pas poursuivre leur activité.

Conclusion

La réforme du marché du travail en Allemagne au début des années 2000 a largement été fonction de son environnement institutionnel. Le nombre des acteurs détenant un pouvoir de veto dans l'élaboration des politiques était très élevé, vu l'hétérogénéité des partis politiques allemands, l'absence de contrôle du Parlement par un seul parti, la complexité du fédéralisme allemand et le poids traditionnel des partenaires sociaux dans la prise de décision. De plus, le ferme attachement aux fondements de l'État-providence allemand signifiait que les adversaires de la réforme pouvaient souvent recevoir auprès du public un meilleur accueil que les partisans de cette même réforme. Durant la majeure partie de son premier mandat, la coalition SPD-Verts n'a pas pu ou n'a pas voulu surmonter ces contraintes ; elle a mené une politique de l'emploi plus ou moins traditionnelle tout en testant des changements marginaux via les mécanismes corporatistes bien établis. Si les réformateurs de la coalition au pouvoir ont pu se débarrasser de ces contraintes, c'est à certains égards parce qu'une « tempête parfaite » a éclaté en 2002 : avec la forte montée du chômage, les pressions ont été telles que le gouvernement se devait d'agir, le scandale qui a éclaboussé le BA a réduit à la défensive les partisans du statu quo sur le marché du travail et, avec l'approche des élections, il a

été plus difficile pour les syndicats et les traditionalistes du SPD de contester publiquement la politique gouvernementale⁸⁹.

Dans ces conditions, le Chancelier et ceux qui le soutenaient ont utilisé la commission Hartz pour court-circuiter au début du processus d'élaboration des politiques les acteurs pouvant traditionnellement exercer un pouvoir de veto, puis ont entrepris de légiférer rapidement tout de suite après leur victoire électorale. Bien que cette victoire paraisse avoir été remportée sur des dossiers autres que la politique de l'emploi⁹⁰, le fait que le Chancelier ait approuvé sans équivoque, avant l'élection, les recommandations de la commission Hartz, lui a permis de se considérer comme mandaté pour mettre en œuvre ces recommandations, de sorte que les syndicats ou la gauche du SPD n'ont pu au départ que difficilement s'y opposer. De plus, les réformes ont été conçues de manière à régler tout d'abord les questions les moins délicates, en laissant à plus tard les réformes les plus profondes. En outre, ce qui était surtout visé, c'est l'activation des chômeurs, et on s'arrêtait donc là où commencent la protection de l'emploi, les négociations collectives et d'autres dossiers qui auraient suscité une plus vive opposition de la part des syndicats et des autres intérêts organisés.

Mais la « tempête parfaite » n'a pas duré et elle n'a pas abouti non plus à une réorientation fondamentale des intérêts divers des acteurs de la politique de l'emploi. Cela explique largement pourquoi les réformes sont restées si impopulaires et, dans le cas de Hartz IV, ont été si difficiles à préserver. À mesure que s'améliorait la situation du marché du travail et qu'on en revenait à la « normale », la réforme a perdu de sa priorité et le gouvernement a été de plus en plus sollicité pour mettre fin à certaines réductions des prestations et pour « partager les fruits de la reprise ». De surcroît, les principales personnalités qui avaient fait avancer les réformes Hartz, en particulier M. Schroeder et M. Clement, ont largement disparu de la scène politique, tandis que l'émergence du Parti de la gauche (*Die Linke*) a poussé encore davantage le SPD à revenir sur les réformes. Plusieurs autres facteurs font qu'il a été difficile de préserver les réformes : on n'a pas communiqué assez clairement sur la portée des mesures au moment de leur adoption, on n'a pas expliqué suffisamment le pourquoi et le comment des réformes et on n'a pas non plus tiré parti de l'accélération de la croissance qui a suivi les lois Hartz pour mobiliser en faveur de réformes plus profondes.

Notes

1. Les deux autres projets de loi devaient être soumis au *Bundesrat* uniquement pour observations, et pas pour approbation.
2. Clasen et Clegg (2004:103-04).
3. Eichhorst *et al.* (2006:29-32).
4. Voir les données comparatives de sondages présentées dans Padgett (2005).
5. Avec un système caractérisé par des négociations plus complexes dans le cadre d'une coalition, la participation au gouvernement aurait été sans doute moins tributaire d'un succès électoral ; cela aurait réduit les risques liés aux réformes.

6. En Allemagne, le débat sur le chômage est traditionnellement centré sur le nombre de chômeurs inscrits, et pas sur le taux de chômage tel qu'estimé selon la méthodologie de l'OIT ; en ce qui concerne les différences entre ces deux mesures du chômage, voir OCDE (2008).
7. Sachverständigenrat (2002:12).
8. En 2002, le taux global d'activité était supérieur d'environ 2 % à la moyenne pour la zone de l'OCDE, mais parmi les personnes de 60 ans et plus, il était inférieur de moitié environ à la moyenne de la zone de l'OCDE dans le cas des femmes et inférieur des deux tiers environ dans le cas des hommes. Voir OCDE (2004).
9. Voir OCDE (2002) ; voir également Vitols (2004).
10. En 2001, un groupe de travail du SPD soulignait que les divisions au sein du parti s'accroissaient au sujet de la réforme du marché du travail à mesure que l'emploi se dégradait. Voir Clasen et Clegg (2004). La CDU-CSU avait une aile « sociale » importante, liée aux syndicats de la mouvance catholique, qui était souvent en désaccord avec son aile plus favorable aux entreprises. Voir Wood (2001:392).
11. Le Chancelier Schröder et le Premier ministre du Royaume-Uni Tony Blair avaient préconisé une réforme du marché du travail en 1999 dans leur manifeste conjoint : « The Third Way/Die Neue Mitte ». Voir Jeffery et Handl (1999).
12. L'Association allemande des villes (*Deutscher Städtetag*), l'Association des districts allemands (*Deutscher Landkreistag*) et l'Association des communes allemandes (*Deutscher Gemeindebund*).
13. Streeck et Trampusch (2005) soulignent les possibilités d'emploi que le contrôle du BA offre aux partenaires sociaux.
14. Les représentants des employeurs et des syndicats constituaient dans chaque cas un tiers du conseil d'administration du BA, le tiers restant étant réparti entre la Fédération, les *Länder* et les communes.
15. En 2002, environ 23 % des salariés étaient syndiqués, contre 36 % en 1991. La moyenne était de 32 % pour l'Europe continentale et d'un peu moins de 34 % pour l'ensemble de la zone de l'OCDE.
16. Le SPD comptait un grand nombre d'anciens responsables syndicaux et il y avait plusieurs voies institutionnalisées de consultations régulières entre les partis et les syndicats ; au centre-droit, la *Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft* représentait les travailleurs organisés au sein de la CDU.
17. Pour les syndicats, cela était parfois très important dans les *Länder* orientaux.
18. Pour un compte rendu bien informé des travaux de la commission, voir Schmid (2004).
19. La famille type d'Allemagne de l'ouest ayant trois enfants et percevant l'aide sociale en 2000 avait un revenu inférieur de 15 % à celui d'une famille identique comprenant un seul apporteur de revenu rémunéré au salaire moyen des travailleurs non qualifiés. En Allemagne orientale, la différence était encore plus faible. Jacobi et Kluge (2006:6).
20. En ce qui concerne l'efficacité des mesures actives traditionnelles en Allemagne, voir OCDE (1998:108-10 ; 1999:86-7 ; 2001:140-1 ; et 2003:88-90, 117). Voir également Jacobi et Kluge (2006:3-6).

21. OCDE (2003). Saint-Paul (1996) va plus loin, citant des données selon lesquelles les PAMT étaient structurées principalement pour répondre aux besoins des travailleurs intégrés confrontés à de courtes périodes de chômage, de sorte que les travailleurs exclus (essentiellement les chômeurs de longue durée) avaient encore plus de difficultés pour se montrer compétitifs sur le marché du travail.
22. Il n'y avait qu'un soutien limité pour les subventions salariales ou les subventions pour création d'entreprises et pour l'aide à la recherche d'un emploi.
23. Le nombre de chômeurs inscrits est parfois plus élevé que le nombre de chômeurs selon la définition du BIT, appliquée pour calculer le taux de chômage officiel. Le nombre de chômeurs inscrits était davantage mis en avant dans le débat politique au cours de la période étudiée. Il faut se le rappeler pour l'interprétation des données sur le chômage de longue durée : près de la moitié du total selon la définition du BIT était au chômage depuis un an ou plus, mais cela n'était vrai que pour environ 33-35 % des chômeurs inscrits.
24. Clasen (2005).
25. L'obligation de recherche d'emploi a été assouplie et la protection de l'emploi dans les petites entreprises a été renforcée. Voir Busch et Manow (2001) ; Streeck (2003) ; Streeck et Trampusch (2005).
26. Selon Silvia (2002), la baisse du chômage à cette époque tenait essentiellement à une forte demande à l'exportation et à une évolution démographique favorable et en fait les politiques mises en œuvre par le gouvernement rendaient plus difficile la réduction du chômage.
27. Voir OCDE (2002).
28. Selon Büchs et Friedrichs (2005) et Clasen (2005), la Stratégie n'a pas beaucoup influé sur la politique allemande, mais les responsables ont pu s'en servir utilement pour essayer de faire renoncer le SPD à son approche traditionnelle de la politique de l'emploi.
29. Sur les résultats limités de l'Alliance, voir Streeck (2003) ; Vitols (2004) ; Clasen (2005).
30. Streeck (2003).
31. Dyson (2005) ; Eichhorst et Kaiser (2006).
32. Dyson (2005 : 231).
33. Selon Steiner (2004), la composante conjoncturelle du chômage allemand en 2003 ne représentait que 20 % du total.
34. Ce point de vue correspondait à des revendications de réduction du temps de travail, de préretraite, de rotation de l'emploi et de mesures similaires.
35. L'enquête réalisée par la Cour des comptes fédérale sur les activités du BA a révélé que 70 % des placements n'avaient pas été enregistrés correctement. Un tiers environ des placements retenus dans les statistiques officielles étaient discutables selon l'interprétation du terme « placement » et au moins 36 % étaient tout simplement erronés.
36. Kemmerling et Bruttel (2005).
37. Schmid (2004).

38. De la branche Rhénanie du nord-Westphalie de IG Metall et du syndicat des services *ver.di*.
39. Cette fuite, autorisée selon la plupart des observateurs par la Chancellerie, a provoqué un grave conflit au sein de la commission et a conduit ses deux membres universitaires à publier une lettre ouverte dans laquelle ils se plaignaient de pressions politiques externes ; voir Rehfeldt (2002) ; Schmid (2004).
40. Cette question aurait été réglée lors de discussions à la Chancellerie le 5 juillet, avec la participation du Chancelier Schröder, de M. Hartz, du ministre du Travail Walter Riester et des principaux dirigeants syndicaux ; Rehfeldt (2002:138).
41. La seule organisation patronale siégeant à la commission représentait les employeurs du secteur de l'artisanat.
42. Des modalités spéciales étaient proposées pour les chômeurs âgés, qu'il était souvent très difficile de réemployer.
43. Des aides à la création et des subventions salariales étaient en place avant les réformes Hartz, notamment l'Überbrückungsgeld et diverses aides à l'insertion.
44. Pour plus de détails sur le régime ancien de prestations et le nouveau régime, voir OCDE (2004b).
45. Buhr et Schmid (2007).
46. Le DGB a rapidement exprimé son soutien aux conclusions de la commission, de même que IG Metall. Ces deux syndicats ont plus tard vivement critiqué certains éléments des lois Hartz. En ce qui concerne les pressions électorales jouant en faveur des propositions Hartz, voir Rehfeldt (2002) ; Clasen et Clegg (2004) ; Dyson (2005).
47. Selon Rehfeldt (2002:138), les syndicats, lors des discussions du 5 juillet, seraient peut-être convenus d'accepter les autres propositions de la commission s'il n'y avait pas réduction de l'allocation chômage.
48. En ce qui concerne les réactions des syndicats et des lobbies des entreprises, voir BDA (2002) ; Kaiser (2002).
49. Buhr et Schmid (2007).
50. Buhr et Schmid (2007). Cette fusion a également simplifié la rédaction et l'examen en commission au Parlement ; la structure des commissions permanentes au *Bundestag* étant parallèle à celle de l'exécutif fédéral, il y a eu moins de commissions à saisir.
51. Par exemple, le système d'emplois-passerelles pour les travailleurs âgés a rapidement été abandonné, car il allait à l'encontre de la politique plus large tendant à allonger la vie active. Les subventions « job floater » se sont révélées trop coûteuses en termes d'effets d'aubaine et les propositions de paiement d'une « prime » par l'assurance chômage aux entreprises menant une politique favorable à l'emploi n'ont jamais été sérieusement envisagées par les ministères compétents. Il en a été de même pour la proposition concernant le « placement rapide et pro-famille » des apporteurs de revenu.
52. Selon la *Paritätische Wohlfahrtsverband*, une nouvelle allocation de chômage du niveau de l'aide sociale aggraverait la pauvreté et augmenterait de 1 à 1.5 million le nombre d'enfants et de jeunes tributaires de prestations du niveau de l'aide sociale. Voir Dribbusch (2004).
53. Voir OCDE (2008).

54. Les bénéficiaires de la nouvelle allocation seraient couverts par l'assurance maladie légale et par le régime public de retraite, leurs cotisations étant prises en charge.
55. L'application du critère de ressources à l'allocation chômage II avait des conséquences complexes. Les critères étaient plus rigoureux que pour l'assistance chômage, mais l'étaient moins que pour l'aide sociale. Dès lors, certaines personnes qui percevaient antérieurement l'assistance chômage n'ont pas eu droit à l'allocation chômage II, alors que d'autres qui n'avaient droit précédemment ni à l'assistance chômage, ni à l'aide sociale ont pu percevoir la nouvelle allocation chômage II.
56. Pour une analyse des conséquences redistributives de la nouvelle prestation, voir Eichhorst *et al.* (2006) ; Clauss et Schnabel (2008).
57. Par accord avec son employeur, un travailleur âgé pouvait accepter d'être licencié à la fin de la cinquantaine, percevant une indemnité de l'employeur et une allocation chômage qui pouvait atteindre 67 % de son salaire d'activité pendant une longue période, 32 mois. Il pouvait ensuite bénéficier au titre de l'assistance chômage d'une allocation un peu plus faible, mais restant liée au revenu d'activité, pour une durée indéterminée, et ce jusqu'à ce qu'il fasse valoir ses droits à retraite.
58. Il y avait notamment obligation d'acceptation des « salaires régionaux types » même s'ils étaient inférieurs aux salaires négociés par les syndicats.
59. Hartz I et Hartz II ont fait l'objet d'une loi distincte, parce que les mesures prévues dans Hartz I ne nécessitaient pas l'approbation du *Bundesrat*, contrairement à Hartz II.
60. Au début de 2003, les sondages montraient que la cote du Chancelier avait baissé de 15 points depuis l'élection, et la coalition a subi à cette époque d'humiliantes défaites dans plusieurs élections au niveau des *Länder*, de sorte qu'à partir de février la CDU-CSU a été majoritaire au *Bundesrat*.
61. Au moment où la réforme était adoptée, les opinions favorables à une réduction des prestations de chômage et de l'aide sociale oscillaient autour de 35 à 40 %, et les opinions favorables à l'« orientation globale de la réforme » étaient de l'ordre de 35 %. Voir Padgett (2005), tableau 4.
62. Voir Vitols (2004:384). L'interdiction du travail intérimaire dans le secteur de la construction a été levée, de même que la durée maximale des missions d'intérim et les restrictions concernant le réemploi d'intérimaires par la même agence. L'interdiction de « synchronisation » a été supprimée : auparavant, les agences d'intérim ne pouvaient employer un intérimaire que lorsqu'elles étaient en mesure de leur trouver une mission ; les intérimaires ont pu être salariés permanents des agences d'intérim.
63. Le taux de syndicalisation de ces travailleurs était inférieur à 5 %.
64. Delsen (1995) ; Vitols (2004).
65. Avec, en particulier, une plus large exclusion de l'épargne-retraite. Voir Schmachtenberg (2006).
66. Notamment la garantie de salaire minimum pour les demandeurs d'emploi et l'assouplissement de certains éléments du critère de ressources. Clasen et Clegg (2004) ; Streeck et Trampusch (2005).
67. Les partis d'opposition avaient présenté des propositions de loi ouvrant aux entreprises plus de possibilités de dérogation aux conventions collectives. Puisque le gouvernement était également favorable à plus de flexibilité dans les négociations

- collectives, les syndicats craignaient l'adoption d'un compromis législatif. Voir Dribbusch (2004).
68. Par exemple, avant la réforme, les bénéficiaires de l'aide sociale étaient généralement plus nombreux dans les villes de la partie occidentale, alors que les bénéficiaires de l'assistance chômage étaient plus nombreux dans la partie orientale. Ce schéma se retrouvait également à Berlin pour la partie ouest et est de la ville.
 69. Cela concernait en particulier la rigueur du critère de ressources et la possibilité de paiements supplémentaires, notamment pour le logement et le chauffage. Voir EIRO (2004).
 70. En Allemagne, l'attention des milieux politiques et des médias se porte traditionnellement sur le nombre de chômeurs inscrits et pas sur les indicateurs du chômage qui reposent sur des enquêtes.
 71. Voir l'interview du Chancelier Schröder dans *Die Zeit*, 31 mars 2005.
 72. Schmachtenberg (2006).
 73. Voir, par exemple, OCDE (2004) ; Jacobi et Kluge (2006) ; Eichhorst et Zimmermann (2007) et Rinne *et al.* (2008).
 74. OCDE (2006).
 75. OCDE (2006) ; Eichhorst *et al.* (2006).
 76. Pour un aperçu des nombreuses études consacrées à l'évaluation de Hartz I-III, voir Jacobi et Kluge (2006) ainsi que Eichhorst et Zimmermann (2007). En ce qui concerne Hartz IV, voir Clauss et Schnabel (2008). Voir également OCDE (2008).
 77. Tergeist et Grubb (2006) ; OCDE (2006) ; Eichhorst et Zimmermann (2007) ; Jahn et Ochel (2007).
 78. Les niveaux de salaire les plus bas de ces accords étaient inférieurs à ceux de tous les secteurs couverts par une convention collective, sauf l'hôtellerie-restauration et l'agriculture. En effet, le DGB devait face à la concurrence d'un petit syndicat, le *Christliche Gewerkschaft Zeitarbeit PSA*, qui était prêt à signer une convention collective pour ce secteur et à accepter des salaires relativement bas. Voir Vitols (2004).
 79. À l'exclusion des mini-jobs et des autres formes d'emploi non soumises à cotisations de sécurité sociale.
 80. OCDE (2008).
 81. Vitols (2004).
 82. Comme on l'a indiqué précédemment, les principaux éléments de cette réforme faisaient l'objet de la loi de réforme du marché du travail.
 83. Voir OCDE (2007, 2008).
 84. Le nombre de nouveaux demandeurs ayant été nettement supérieur aux prévisions, les coûts ont été largement dépassés ; Tergeist et Grubb (2006:16).
 85. Voir King (2005) et Helms (2007).
 86. Clauss et Schnabel (2008).
 87. En vertu de l'accord de décembre 2007, la durée de l'allocation chômage I a été portée de 12 à 15 mois pour les travailleurs de 50 à 54 ans, de 15 à 18 mois pour ceux

de 55 à 57 ans et de 18 à 24 mois pour ceux de 58 ans et plus. Burda (2007) cite les résultats de sondages indiquant 80 % d'opinions favorables à cette réforme. L'impact de la réforme pourrait être partiellement neutralisé par un nouveau mécanisme de bons qui couvrira une large part des coûts salariaux des employeurs pour l'embauche de travailleurs âgés dans certaines circonstances.

88. On a reproché à cette mesure d'essayer de limiter l'entrée au fur et à mesure de l'ouverture du secteur postal.
89. En cela, le gouvernement Schröder a, en définitive, suivi la même voie que son prédécesseur : après avoir essayé la solution du tripartisme traditionnel, il y a renoncé en menant les réformes unilatéralement.
90. Voir King (2002); Pulzer (2003).

Bibliographie

- BDA (2002), « Summarised Assessment of the Proposals of the Commission ‘Modern Labour Market Service’ (Hartz Commission) », Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin, 16 août.
- Büchs, M. et D. Friedrich (2005), « Surface Integration – the National Action Plan for Employment and Social-Policy Co-ordination », dans J. Zeitlin, P. Pochet et E. Magnusson (dir.pub.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, Peter Lang, Bruxelles.
- Buhr, D. et J. Schmid (2007), « Big Reform with Little Effect? Labour Market and Employment Policy in Germany », *Centrum für angewandte Politikforschung Working Paper*, Munich, juillet, www.cap.lmu.de/download/2007/2007_eu-china_buhr-schmid.pdf.
- Burda, M. (2007), « Germany: The Unfinished Agenda », *Telos*, 15 octobre, www.telos-eu.com/en/article/germany_the_unfinished_agenda.
- Busch, A. et P. Manow (2001), « The SPD and the *Neue Mitte* in Germany », dans S. White (dir.pub.), *New Labour: The Progressive Future?*, Palgrave, Houndsmills.
- Clasen, J. et D. Clegg (2004), « Does the Third Way Work? The Left and Labour Market Policy Reform in Britain, France and Germany », dans J. Lewis et R. Surender (dir.pub.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press, Oxford.
- Clasen, J. (2005), *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford University Press, Oxford.
- Clauss, M. et R. Schnabel (2008), « Distributional and Behavioural Effects of the German Labour Market Reform », *ZEW Discussion Paper* n° 08-006, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08006.pdf>.
- Delsen, L. (1995), *Atypical Employment: An International Perspective – Causes, Consequences and Policy*, Wolters-Noordhoff, Gröningen.
- Dribbusch, H. (2004), « Laws on Protection against Dismissal and Unemployment Benefit Amended », *European Industrial Relations Observatory*, 30 janvier, www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/01/feature/de0401205f.htm.
- Dyson, K. (2005), « Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission », *German Politics* 14:2, juin.
- Eichhorst, W. et O. Wintermann (2005), « Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden », *IZA Discussion Paper* n° 1845, novembre, <http://ftp.iza.org/dp1845.pdf>.
- Eichhorst, W. et L. Kaiser (2006), « The German Labour Market: Still Adjusting Badly? », *IZA Discussion Paper*, n° 2215, juillet, <http://ftp.iza.org/dp2215.pdf>.

- Eichhorst, W., M. Grienberger-Zingala et R. Konle-Seidl (2006), « Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support », *IZA Discussion Paper*, n° 2514, décembre, <http://ftp.iza.org/dp2514.pdf>.
- Eichhorst, W. et K. Zimmermann (2007), « And Then There Were Four...: How Many (and Which) Measures of Active Labour Market Policy Do We Still Need? », *Applied Economics Quarterly* 53:3.
- EIRO (2004), « Major Protests against Cuts in Unemployment Assistance », *European Industrial Relations Observatory*, 6 septembre, www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/09/inbrief/de0409204n.htm.
- Hartz Commission (2002), « Summary: Modern Services on the Labour Market », Commission for Modern Services on the Labour Market, août, www.bmas.de/coremedia/generator/1880/property=pdf/hartzbericht_zusammenfassung_eng_hartz0_e.pdf.
- Helms, L. (2007), « The German Federal Election, September 2005 », *Electoral Studies* 26:1, mars.
- Jacobi, L. et J. Kluge (2006), « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 2100, avril, <http://ftp.iza.org/dp2100.pdf>.
- Jahn, E. et W. Ochel (2007), « Contracting-out Employment Services: Temporary Agency Work in Germany », *Journal of European Social Policy* 17:2, mai.
- Jeffery, C. et V. Handl (1999), « Blair, Schröder and the Third Way », dans L. Funk (dir.pub.), *The Economics and Politics of the Third Way. Essays in Honour of Eric Owen Smith*, Lit Verlag, Münster.
- Kaiser, L. (2002), « Sweeping Modernisation of Labour Market Policy Proposed », *European Industrial Relations Observatory*, 23 septembre, www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/feature/de0209205f.htm.
- Kemmler, A. et O. Bruttel (2005), « New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State », *WZB Discussion Paper*, n° 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, février, <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/i05-101.pdf>.
- King, I. (2002), « A Damned Close-Run Thing: The German General Election of 2002 », *Debate* 10:2, novembre.
- King, I. (2005), « The 2005 German General Election », *Debate* 13:3, décembre.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- OCDE (2004b), « Germany 2004: Country Chapter – Benefits and Wages », Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris

- OCDE (2007), *Prestations et salaires 2007 : les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris
- Padgett, S. (2005), « The Party Politics of Economic Reform: Public Opinion, Party Positions and Partisan Cleavages », *German Politics* 14:2, juin.
- Pulzer, P. (2003), « The Devil They Know: The German Federal Election of 2002 », *West European Politics* 26:2, avril.
- Rehfeldt, U. (2002), « Allemagne: Une réforme radicale de la politique de l'emploi avec consentement syndical », *Chronique Internationale de l'IRES*, 78, septembre.
- Rinne, U., A. Uhlendorff et Z. Zhao (2008), « Vouchers and Caseworkers in Public Training Programmes: Evidence from the Hartz Reform in Germany », *IZA Discussion Paper* n° 3910, décembre, <http://ftp.iza.org/dp3910.pdf>.
- Sachverständigenrat (2002), « Twenty Proposals for Employment and Growth: German Council of Economic Experts Annual Report, 2002/03 », Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, 13 novembre, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/eng_02.pdf.
- Sachverständigenrat (2004), « External Successes – Internal Challenges: German Council of Economic Experts Annual Report, 2004/05 », Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, 12 novembre, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/eng_04.pdf.
- Saint-Paul, G. (1996), « Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions », *Economic Policy* 11:23, octobre.
- Schmachtenberg, R. (2006), « Managing Labour Market Reforms in a Multilevel System », document non publié, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, décembre.
- Schmid, G. (2004), « The Labour Market Proposals of the Hartz Commission », non publié, Wissenschaftszentrum Berlin, 6 juillet.
- Schulze, I. et S. Jochum (2007), « Germany: Beyond Policy Gridlock », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (dir.pub.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Silvia, S. (2002), « The Fall and Rise of Unemployment in Germany: Is the Red-Green Government Responsible? », *German Politics*, 11:1, avril.
- Streeck, W. (2003), « From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest », *MPIfG Working Paper*, 03/2, mars, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-2/wp03-2.html.
- Streeck, W. et C. Trampusch (2005), « Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State », *German Politics*, 14:2, juin.
- Steiner, V. (2004), « Labour Market Reforms for More Growth », Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, 4 février.
- Tergeist, P. et D. Grubb (2006), « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », *OECD Social, Employment and Migration Policy Working Paper* No. 42, 8 décembre, www.oecd.org/dataoecd/32/22/37848464.pdf.

- Vitols, K. (2004), « Reforming the Germany Labour Market: The Case of Temporary Agency Work », *Competition & Change*, 8:4, décembre.
- Wood, S. (2001), « Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain and Sweden », dans P. Pierson (dir.pub.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Zohlnhöfer. R. (2005), « The Politics of German Economic Policy Reform: Electoral Competition under Institutional Pluralism », Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, novembre, http://rzh.uni-hd.de/manuskripte/rzh_ThePoliticsOfGermanEconomicPolicyReform.pdf.

Chapitre 11

Italie : Les réformes Treu (1997) et Biagi (2002)

Résumé et principales conclusions

Le marché du travail italien a fait l'objet depuis plus d'une décennie de réformes graduelles, mais les deux événements marquants ont été les réformes Treu et Biagi de 1997 et 2003 :

- En septembre 1996, le « paquet Treu », du nom du ministre du Travail et de la Protection sociale Tiziano Treu, visait à accroître l'emploi, particulièrement chez les jeunes, avec des dispositions spéciales pour le Sud économiquement défavorisé (le *Mezzogiorno*). Il assouplissait la réglementation pour les nouveaux contrats d'apprentissage et de formation-emploi et créait des incitations à la formation en cours d'emploi, au travail intérimaire et à la mobilité intra-régionale de la main-d'œuvre. En outre il légalisait pour la première fois les détachements de personnel en sous-traitance et assouplissait les conditions d'utilisation des contrats de durée déterminée.
- La « loi Biagi » de 2003, du nom du spécialiste du droit du travail, Marco Biagi, qui avait rédigé le Livre blanc sur lequel elle était basée, adoptée sous le gouvernement de centre-droit de Silvio Berlusconi au pouvoir de 2001 à 2006, a été la réforme du marché du travail la plus controversée. Il s'agissait de prolonger certaines des réformes Treu, afin d'accroître l'emploi des jeunes, des femmes, des travailleurs âgés et des chômeurs, particulièrement dans le *Mezzogiorno*. Les nouvelles mesures visaient à autoriser les agences pour l'emploi privées à entrer en concurrence avec les agences publiques dans tous leurs domaines de compétence ; à favoriser l'apprentissage ; à améliorer les conditions d'utilisation par les entreprises du travail à temps partiel ; et à offrir davantage de possibilités de recourir à d'autres formes d'emploi atypiques¹.

Alors que les politiques du marché du travail antérieures tendaient à être dominées par le souci de la protection des salariés en place, celles-ci visaient à donner davantage de chances aux nouveaux entrants et autres « outsiders ». Ces deux réformes (ainsi qu'un certain nombre d'autres modifications à la législation du travail adoptées entre-temps) étaient dans une plus ou moins large mesure dictées par des considérations de politique européenne. La réforme Treu entrait dans le cadre de la préparation de l'Italie à l'Union économique et monétaire (UEM), en même temps qu'elle répondait à un jugement de la Cour européenne de justice condamnant les restrictions imposées par l'Italie aux sous-traitances de personnel. La réforme Biagi, en partie inspirée de la Stratégie européenne pour l'emploi, introduisait aussi des changements imposés par la législation européenne. Cela dit, à d'autres égards, les politiques qui ont présidé à ces deux réformes ne se ressemblaient pas : les stratégies appliquées par les gouvernements de centre-gauche de la

fin des années 90 et le gouvernement Berlusconi du début des années 2000 pour obtenir l'adoption et la mise en œuvre des réformes étaient très différentes.

Plusieurs facteurs ont facilité l'avancement de la réforme :

- *La transformation de la scène politique et la pression économique.* L'avènement de la deuxième république au début des années 90 a permis d'importantes ouvertures pour une réforme économique en Italie, en déclenchant non seulement une reconfiguration du système des partis mais aussi l'entrée en politique d'un grand nombre d'acteurs nouveaux – économistes, spécialistes du droit du travail et autres experts – qui souvent partageaient le même point de vue sur les problèmes du marché du travail italien. Leur arrivée sur la scène politique a en outre coïncidé avec une dégradation de la situation du marché du travail national qui rendait d'autant plus urgente sa réforme.
- *L'accroissement des pressions externes.* L'intégration européenne en particulier a beaucoup poussé à la réforme, et ce par différents mécanismes : les critères de Maastricht pour l'Union économique et monétaire, les effets directs des règles et directives de l'Union européenne, les pressions de la concurrence internationale, et le développement des contacts des entreprises italiennes avec les marchés du travail et les réglementations des autres pays.
- *Un processus efficace de consultation et de communication.* La réforme Treu a été pour l'essentiel l'aboutissement d'une vaste et très complexe négociation entre l'État, les organisations patronales et les syndicats. Ce système de concertation tripartite a d'ailleurs présidé à un certain nombre de réformes italiennes des années 90. La réforme Biagi n'a été que partiellement « concertée », mais elle aussi a fait l'objet de vastes consultations et négociations avec les partenaires sociaux. L'élaboration d'un Livre blanc avant la réforme Biagi – une nouveauté dans le monde politique italien – a permis de préparer le débat public sur les questions de marché du travail.
- *Les concessions aux intérêts en place.* Dans les deux cas, les réformateurs n'ont pu faire adopter leurs propositions d'ouverture de l'accès au marché du travail qu'après avoir accepté de ne pas assouplir la protection de l'emploi des salariés permanents. Ils ont aussi dû, pour se rallier les acteurs clés, leur consentir des compensations sous forme de subventions pour le *Mezzogiorno* et de concessions législatives dans d'autres domaines, comme la fiscalité et le temps de travail. Tout cela a permis de faire passer l'essentiel des propositions de réforme, mais le fait que la libéralisation des embauches n'a été rendue possible que par l'abandon de la libéralisation des licenciements risquait fort d'accentuer le dualisme du marché du travail italien. L'histoire des réformes Treu et Biagi montre donc bien le potentiel de la concertation, mais aussi ses limites.

Alors que la réforme Treu a fait l'objet d'un accord avec tous les partenaires sociaux, la loi Biagi n'a été adoptée qu'à l'issue d'une longue confrontation entre l'État et les syndicats, et la principale confédération syndicale, la CGIL, ne l'a jamais acceptée. La stratégie de « concertation partielle » du gouvernement a permis d'adopter des mesures que la CGIL aurait bloquées, mais elle a compliqué leur mise en œuvre, car beaucoup des dispositions de la loi Biagi nécessitaient pour être appliquées la participation des syndicats.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La réforme Treu comme la réforme Biagi ont été adoptées sur fond d'une évolution vers une certaine bipolarisation de la vie politique, avec des élections nationales se résumant essentiellement à un affrontement entre deux grands blocs, le centre-gauche et le centre-droit. La concurrence entre les deux blocs a été intense : ils ont alterné au pouvoir lors d'élections successives, avec des marges nationales de victoire de 2 %, voire moins. Une concurrence aussi serrée peut accroître les risques à court terme pour un gouvernement qui essaie de réaliser des réformes, même si ses méthodes et ses objectifs diffèrent peu de ceux du bloc opposé, car un déplacement de très peu de voix peut faire tout basculer². À la fin des années 90 et au début des années 2000 les risques étaient encore plus grands, car les deux principaux « camps » ne s'étaient pas encore constitués en alliances stables : les coalitions de gouvernement tendaient à être difficiles à gérer³.

L'histoire de la politique du marché du travail en Italie en est l'illustration. Les divergences entre centre-droit et centre-gauche en la matière ne sont pas énormes, mais chaque camp a intérêt à mettre l'accent sur celles qui existent pour en tirer un avantage politique. Ce n'est pas difficile lorsque des questions sensibles comme celles des « droits acquis » sont en cause. Il est alors assez facile de mettre un gouvernement réformateur sur la défensive. Cela dit, les bouleversements politiques du début des années 90 ont également créé d'importantes ouvertures pour une réforme économique. Le discrédit dans lequel était tombée la vieille classe politique professionnelle a facilité l'entrée en scène d'un certain nombre d'économistes, de spécialistes du droit du travail et autres, qui ont participé aux gouvernements techniques de 1992-95 et sont restés ensuite actifs en politique. Leur arrivée sur la scène politique, en outre, coïncidait avec une dégradation des conditions du marché du travail intérieur et un durcissement des contraintes extérieures qui créaient des conditions favorables à la réforme.

Comme on l'a vu dans l'étude de cas consacrée à la réforme des retraites de 1994, les années 90 en Italie se sont caractérisées par une large pratique de la concertation entre le gouvernement, les organisations patronales et les syndicats. En commençant par l'accord de 1992 sur la politique des revenus, les gouvernements successifs ont établi des règles de plus en plus précises pour le déroulement de la concertation dans des domaines comme la politique des retraites et celle du marché du travail⁴. La réforme Treu a été l'un des principaux aboutissements de ce processus. Cependant, la mesure dans laquelle cette concertation impliquait de réelles négociations – plutôt que de simples consultations – avec les partenaires sociaux a beaucoup varié, et le gouvernement de centre-droit élu en 2001 a d'abord essayé de remettre ce modèle en cause, particulièrement pour la réforme du marché du travail. Les efforts du gouvernement Berlusconi pour se dégager des contraintes de la concertation et légitimer sa politique par des considérations électorales plutôt que corporatistes ont été l'une des raisons du conflit autour de la loi Biagi. En définitive, toutefois, la loi a été adoptée à l'issue d'un processus de « concertation partielle » qui a débouché sur un pacte tripartite entre le gouvernement et deux des principales confédérations syndicales.

La politique de coalition

Alors qu'il avait gagné les élections d'avril 1996, le gouvernement de centre-gauche de Romano Prodi n'était majoritaire dans aucune des deux chambres du Parlement. Au Sénat, où il lui manquait seulement deux sièges, il pouvait compter sur dix sénateurs à

vie, mais à la Chambre des députés, il lui fallait le soutien de la gauche dure de la *Rifondazione Comunista* (RC)⁵. Toutefois, la droite était désorganisée après sa défaite électorale, et aucun autre scrutin national n'était prévu avant juin 1999. Le gouvernement Prodi avait donc brièvement la possibilité de gouverner sans pression électorale très immédiate. De plus, la popularité du principal objectif d'action du gouvernement – assurer l'entrée de l'Italie dans la première vague de l'UEM – lui conférait plus de force et de cohésion que sa position minoritaire ne l'aurait laissé croire⁶. Néanmoins, ses premiers mois ont été difficiles, car la RC a profité de sa position pour exercer un pouvoir de quasi-veto sur le programme du gouvernement. Obtenir son soutien à la réforme du marché du travail représentait donc pour le gouvernement un enjeu capital.

En revanche, la coalition de centre-droit *Casa delle libertà* qui a pris le pouvoir avec Silvio Berlusconi en 2001 bénéficiait d'une majorité confortable dans les deux chambres, ce qui lui a permis de durer toute la mandature. Comme le gouvernement Prodi en 1996, le gouvernement Berlusconi a bénéficié au départ à la fois d'une longue période sans scrutin majeur (aucun n'était prévu avant la mi-2003) et du fait que l'opposition subissait encore les séquelles de sa défaite électorale. Néanmoins, dès le départ il y a eu des conflits au sein de la coalition de centre-droit sur un grand nombre de sujets comme le plafonnement des dépenses et la réforme judiciaire. Au cours des batailles de 2002 pour la réforme du marché du travail, l'unité du gouvernement a été fortement mise à l'épreuve et ses divisions internes se sont parfois révélées au grand jour.

La situation macroéconomique

Les réformes Treu et Biagi ont toutes les deux été menées dans un contexte de croissance économique lente et de chômage élevé⁷. Si la mauvaise performance du marché du travail plaidait pour sa réforme en général, elle rendait politiquement plus difficile un assouplissement de la législation de protection de l'emploi (LPE). Les travailleurs en place seraient encore plus attachés à cette protection en période de fort chômage. Cependant, si les facteurs conjoncturels ont pu renforcer la résistance à la réforme, les mutations structurelles à long terme accroissaient la pression en faveur du changement. En Italie comme ailleurs, l'intégration internationale de plus en plus forte des économies – et en particulier l'ouverture de nombreux marchés imposée par la création du Marché Unique européen – affaiblissait les rentes tirées des marchés des produits. La disparition des rentes que permettaient les anciennes protections formelles et informelles réduisait la capacité des producteurs à supporter les coûts des politiques et institutions du marché du travail. L'Italie était loin d'être la seule à connaître ces tensions⁸, mais l'exceptionnelle gravité des problèmes sur son marché du travail a exacerbé à la fois les pressions pour une réforme et les résistances à cette réforme.

Acteurs et intérêts en présence

En dehors du gouvernement et de l'opposition, les principaux acteurs du débat sur la politique du marché du travail entre 1997 et 2003 étaient les partenaires sociaux – les organisations patronales menées par la Confindustria, et les trois grandes confédérations syndicales : la *Confederazione Generale Italiana de Lavoro* (CGIL), la *Confederazione Italiana dei Sindacati dei Lavoratori* (CISL), la *Unione Italiana del Lavoro* (UIL)⁹. En fin de compte, les deux lois de réforme ont été adoptées en vertu de « pactes sociaux » entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Cependant, les rôles joués par les partenaires sociaux n'ont pas été exactement les mêmes durant les deux épisodes :

- Bien qu'impliquée dans les négociations qui ont conduit à la réforme Treu, la Confindustria n'y a pas joué un rôle particulièrement actif. L'organisation, qui était alors dominée par les plus grandes entreprises italiennes, se souciait surtout de modération salariale et de la mise en œuvre des engagements relatifs à la politique des revenus qui avaient fait l'objet des Pactes sociaux de 1992-93. Elle était donc assez satisfaite de la façon dont la concertation se déroulait et toute disposée à y participer. Tout en considérant que la réforme Treu n'était pas suffisante, la Confindustria en a accepté les principales dispositions et a signé le Pacte pour l'emploi. Au début des années 2000, au contraire, la stratégie de la Confindustria était devenue à la fois plus lisible et plus combative. Elle poussait fortement et publiquement pour des réformes plus rapides et plus vastes. La réforme du marché du travail était devenue particulièrement importante pour elle, du fait que son dirigeant, Antonio d'Amato, avait été élu en grande partie grâce aux voix des entreprises moyennes, dont beaucoup étaient très demandeuses d'une plus grande flexibilité du marché du travail.
- Certains éléments des propositions Biagi ont suscité des divergences entre les trois confédérations. L'accent mis sur la décentralisation des négociations sur de nombreuses questions, en particulier, a suscité des tensions entre la CGIL, traditionnellement attachée aux négociations au niveau national, et la CISL, qui tendait à être beaucoup plus ouverte à des négociations au niveau local et à celui de l'entreprise. La CISL tenait également à jouer un rôle dans l'élaboration des politiques de formation, autre sujet en cause dans la réforme Biagi. En bref, sur certains problèmes la CISL et la petite UIL pouvaient arriver à un accord avec le gouvernement, tandis que la CGIL, plus à gauche, était en désaccord et avait de toute façon peu de chances d'accepter un accord quelconque avec le gouvernement Berlusconi. Cela dit, il n'était pas facile pour l'UIL et la CISL de coopérer avec le gouvernement, car leurs propres adhérents les pressaient de se joindre à la CGIL pour refuser tout changement aux règles de protection contre les licenciements inscrites dans le Statut des travailleurs de 1970, ce qui se révélait être une source majeure de conflit.

Sur une question majeure, les lobbies syndicaux et patronaux avaient un intérêt commun : la volonté de préserver le système sectoriel corporatiste d'allocations de chômage mis en place dans la grande industrie dans la période d'après-guerre. C'était là un des obstacles à une réforme plus vaste des allocations de chômage.

Aperçu historique

Les problèmes du marché du travail italien

L'Italie se distinguait depuis longtemps parmi les pays de l'OCDE et de l'UE par des taux exceptionnellement bas d'activité et d'emploi – et ceux-ci ont encore régulièrement baissé pendant la période économique troublée du début des années 90. Les taux d'activité des Italiens en âge de travailler, qui dans le milieu des années 90 s'établissaient à 57-58 %, étaient inférieurs d'environ 10 points aux niveaux typiques de l'Union européenne dans son ensemble, et leur taux de chômage était constamment supérieur à la moyenne de l'UE (tableau 11.1). En fait, les niveaux réels d'emploi étaient probablement plus élevés, compte tenu de l'importance de l'économie souterraine en Italie, estimée par l'ISTAT à 20-25 % du PIB. Cependant, il ne manquait pas d'autres indicateurs pour montrer que le marché du travail fonctionnait très mal. Au milieu des années 90, le

chômage des jeunes avait dépassé 32 %, et en 1995, le chômage de longue durée atteignait 63.2 %, taux le plus élevé d'Europe¹⁰.

Tableau 11.1. Les indicateurs du marché du travail, 1995, 2000

	Taux d'emploi			Taux de chômage			% des 15-24 ans à la recherche d'un emploi	
	Hommes ¹	Femmes ¹	Total	55-64 ans	Hommes ¹	Femmes ¹		Total
1995								
Italie	65.9	35.4	50.6	28.5	9.0	16.2	11.6	12.8
Centre-nord	70.0	42.3	56.2	27.3	5.2	11.4	7.6	9.9
Sud	58.4	23.1	40.6	30.9	16.3	28.9	20.4	17.0
UE	70.2	49.7	60.0	35.9	9.4	12.5	10.7	10.2
OCDE	75.4	53.2	64.2	46.4	7.1	8.3	7.6	7.6
2000								
Italie	67.5	39.6	53.5	27.7	8.1	14.5	10.6	11.7
Centre-nord	71.9	48.0	59.9	26.2	3.9	8.4	5.7	7.1
Sud	59.5	24.6	42.0	30.8	16.3	30.4	21.0	17.7
UE	72.5	54.0	63.3	37.7	7.0	9.7	8.2	7.8
OCDE	76.2	55.2	65.6	47.9	5.8	6.9	6.3	6.2

1. 15-64 ans.

Source : Libro Bianco (2001), *Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rome, octobre ; calculs de l'OCDE.

La composition de l'emploi en Italie était également très différente de ce que l'on trouvait dans la plupart des autres économies développées. L'« emploi salarié régulier » a toujours représenté une part relativement faible de l'emploi total (environ 57 % en 1997). En revanche, les taux de travail indépendant sont exceptionnellement élevés en Italie – environ 32 % au moment de la réforme Treu, contre une moyenne UE de 17 %¹¹. De nombreuses formes d'emploi atypique, notamment le travail intérimaire et le travail intermittent, étaient loin d'être inconnues avant les années 90, mais la demande de ces formes d'emploi augmentait, sous l'effet de l'internationalisation, du changement technologique et de la transformation des modes de fonctionnement de nombreuses entreprises. Cette demande d'emplois atypiques était en grande partie satisfaite par l'économie parallèle ou par le contournement des réglementations existantes dans le secteur formel. L'un des buts des deux réformes était de formaliser et de réguler les évolutions sous-jacentes – et dissimulées – du marché du travail.

Le marché du travail italien a toujours été très réglementé, particulièrement s'agissant des types de contrats de travail que les employeurs sont autorisés à proposer et, à la fin des années 80, de plus en plus d'observateurs concluaient que cette rigidité était l'une des raisons principales de la performance de plus en plus mauvaise du marché du travail. Selon les indicateurs de l'OCDE, la législation italienne de protection de l'emploi (LPE) était restrictive, même par rapport au reste de l'Europe continentale, mais son impact était éminemment variable. Certains aspects de la LPE concernant les salariés détenteurs de contrats permanents n'étaient pas exceptionnellement stricts, mais les restrictions en matière de licenciement étaient à peu près les plus sévères de l'OCDE, notamment du fait des protections inscrites à l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970. Cet article 18 stipulait que les employeurs de plus de 15 salariés étaient tenus de réintégrer tout travailleur dont le licenciement était jugé abusif par un tribunal du travail et de verser les arriérés de salaire et de cotisations de sécurité sociale, ainsi qu'une lourde amende¹².

Certains critiques estimaient que des restrictions aussi sévères en matière de licenciement dissuadaient de créer des emplois et affaiblissaient la motivation des

travailleurs : une étude portant sur 858 employés constatait un doublement du taux d'absentéisme après les trois mois d'essai¹³. Le plafond du nombre de salariés prévu à l'article 18 faisait qu'il s'appliquait à environ 15 % des entreprises, mais à 44 % des travailleurs¹⁴. Le lieu géographique avait aussi son importance : les salariés licenciés dans les régions défavorisées du *Mezzogiorno* tendaient à rester au chômage plus longtemps, ce qui se traduisait par des coûts d'indemnisation plus élevés. Certains faits montrent que le taux élevé de chômage dans le Sud incitait davantage les juges à réintégrer les travailleurs licenciés¹⁵. C'est ainsi que les mauvaises conditions du marché du travail contribuaient à une application plus stricte de la LPE, qui avait pour effet d'en aggraver l'impact négatif sur l'évolution du marché du travail¹⁶. En outre, l'article 18 ayant une valeur symbolique considérable, toute tentative de le modifier risquait de susciter une forte controverse.

Une autre particularité du marché du travail italien était la faible couverture du filet de protection. Les allocations de chômage ont toujours été très faibles et limitées à un nombre réduit de travailleurs¹⁷. Dans les années 90, l'allocation type représentait à peine 30 % du salaire brut moyen des trois derniers mois d'emploi, payable pendant six mois ; en 2000, elle a été portée à 40 %, avec pour les travailleurs de plus de 50 ans une durée maximum portée à 9 mois¹⁸. Cela dit, dans les grandes entreprises industrielles, les travailleurs sont depuis longtemps protégés par un système sectoriel d'allocations en cas de chômage temporaire – la *cassa integrazione guadagni* (CIG). Résultant d'une convention privée entre les organisations patronales et syndicales, la CIG est basée sur des cotisations privées mais auxquelles s'ajoutent des cotisations complémentaires de l'État. Elle verse des allocations proportionnelles au salaire (généralement 80 % au départ) en cas de réduction d'horaire ou de suspension de l'activité à titre temporaire. En cas de licenciement, les travailleurs ont droit à une « allocation de mobilité », analogue mais dégressive¹⁹.

Le système de la CIG présente deux particularités. Premièrement, sa couverture est limitée aux grandes entreprises industrielles. Il offre donc des conditions exceptionnellement généreuses aux travailleurs réguliers de l'industrie qui constituent le gros des troupes syndicales²⁰. Deuxièmement, le versement de l'allocation CIG n'est pas automatique mais est subordonné à l'accord de l'État, des syndicats et des employeurs. Cela laisse donc une large place à la médiation politique pour gérer l'ajustement des entreprises et la répartition des coûts de cet ajustement. Cela signifie aussi qu'ensemble, les allocations CIG court terme et de mobilité représentent des versements assez généreux pendant beaucoup plus que les 12 mois censés être la durée « normale » de ce régime²¹.

Recherche de solutions

Jusqu'au milieu des années 80, les particularités du marché du travail italien ne préoccupaient pas grand-monde. La protection des salariés permanents et des chefs de famille était une priorité généralement admise, ce qui favorisait une réglementation stricte et des niveaux élevés de protection de l'emploi, et répondait non seulement aux intérêts des syndicats, dont les adhérents étaient les mieux protégés, mais aussi à ceux des entreprises italiennes, qui pouvaient tabler sur une flexibilité *interne* élevée – le système permettait une grande part de négociations décentralisées sur des questions comme les horaires et les conditions de travail. L'État n'était pas très soucieux d'un ajustement externe du marché du travail, car cela aurait nécessité d'élargir le filet de sécurité sociale aux frais de l'État. D'ailleurs, les partenaires sociaux appréciaient de négocier entre eux les licenciements collectifs dans les grandes entreprises, car cela réduisait les coûts d'ajustement pour les travailleurs comme pour les entreprises en période de récession²².

Qui plus est, le monopole public en matière de placement était un instrument politique important, car pendant l'essentiel de la période d'après-guerre, les bureaux de placement avaient toute latitude pour dire aux entreprises *quels* travailleurs recruter²³. Au total, ce système de protection de l'emploi axé sur les chefs de famille aboutissait à une forte segmentation du marché du travail, caractérisée par une difficulté d'accès à l'emploi pour les femmes et les jeunes en particulier. Les rigidités réglementaires contribuaient en outre au développement d'une vaste économie souterraine.

Les premières tentatives de réforme du marché du travail ont eu lieu au milieu des années 80, les gouvernements successifs cherchant à mettre un frein à la hausse régulière du chômage qui a suivi le deuxième choc pétrolier²⁴. Si l'effort portait d'abord sur la politique des revenus et sur une stimulation de l'activité dans le *Mezzogiorno*²⁵, les autorités se sont ensuite tournées vers les politiques actives du marché du travail et ont mis en place des contrats emploi-formation flexibles pour les jeunes (*contratti di formazione i lavoro*), ainsi que des contrats de travail partagé, à temps partiel et « de solidarité », qui tous avaient pour but de créer de nouvelles possibilités d'accès au marché du travail pour les catégories défavorisées, particulièrement les femmes et les jeunes. L'impact de la plupart de ces mesures a toutefois été limité : si les contrats emploi-formation ont eu du succès parce qu'ils étaient assortis d'incitations fiscales, les autres formes nouvelles de contrat ont été très peu appliquées, souvent parce qu'elles impliquaient des coûts non salariaux élevés²⁶.

La véritable impulsion est venue avec la crise économique et politique du début des années 90. Les gouvernements « techniques » de 1992-93 ont négocié des accords avec les partenaires sociaux sur la politique des revenus²⁷ et la réforme des négociations collectives²⁸. Dans le pacte de juillet 1993, les syndicats acceptaient en principe une réduction des contraintes relatives à l'apprentissage, aux contrats emploi-formation, aux contrats de durée déterminée et aux contrats à temps partiel, ainsi que l'introduction du travail intérimaire. Ces mesures n'ont guère été suivies d'effet en 1993-94, mais la réforme du marché du travail était l'une des trois missions du gouvernement Lamberto Dini entré en fonctions en janvier 1995²⁹, et le pacte de juillet a constitué la base sur laquelle allait se construire la réforme du marché du travail.

Processus politique : la conception

La préparation des réformes Treu et Biagi

La loi Treu

Dini avait nommé Tiziano Treu, professeur de droit du travail à Milan et nouveau venu dans la politique nationale, Ministre du travail et de la protection sociale. Treu rassembla un petit groupe d'experts (essentiellement des spécialistes du droit du travail) pour préparer un train de réformes. Tout au long de l'année 95 et au début de 1996, ce groupe a travaillé à la réforme et largement consulté les partenaires sociaux et les représentants des partis de gauche au Parlement. Ce travail s'est poursuivi presque sans interruption durant l'année 1996 et jusqu'au début de 1997, car Treu fut maintenu en poste par Romano Prodi, arrivé au pouvoir à l'issue des élections générales de 1996. Le processus n'a pas consisté à mettre d'abord au point un projet de loi, puis à le présenter aux partenaires sociaux et ensuite à chercher à le faire adopter ; au contraire, les grandes lignes de la réforme ont été établies au travers d'une intense concertation. C'est seulement une fois les éléments essentiels de la réforme convenus entre le gouvernement et les partenaires sociaux, et confirmés dans le Pacte pour l'emploi, qu'a été mis au point

un projet de loi. Ainsi, l'adoption des mesures se jouait essentiellement au moment de leur élaboration : le projet de loi ne faisait que reprendre ce qui avait été négocié.

Le gouvernement Prodi, qui avait besoin du soutien de la Refondation Communiste d'extrême-gauche à la Chambre des députés, était soumis à des contraintes politiques sévères. Il est rapidement apparu que tout assouplissement de la protection de l'emploi pour les travailleurs permanents serait politiquement impossible et risquait de réduire à néant toute la réforme. Faute de pouvoir faire grand-chose au niveau de la sortie de l'emploi, par conséquent, les efforts se sont concentrés sur la libéralisation de l'embauche. Là aussi, l'attachement traditionnel italien à une réglementation protectrice obligeait à encadrer très sévèrement les nouvelles mesures si l'on voulait obtenir l'accord des syndicats et de la gauche Parlementaire. A titre d'exemple, les dispositions légalisant le travail temporaire/intérimaire ont, au début, été assez restrictives. Les agences d'intérim avaient à franchir des barrières importantes³⁰. La loi n'autorisait qu'une quantité limitée d'emplois temporaires, qui devait être fixée par les conventions collectives, et interdisait ce type d'emploi pour les travailleurs non qualifiés. En outre, les travailleurs intérimaires devaient se voir garantir au moins le salaire contractuel minimum de leur secteur d'emploi³¹. Même ainsi, il a fallu pour obtenir le soutien de la RC à la réforme lui accorder des « compensations » : le dispositif incluait environ 1 000 milliards de liras (équivalant à 0.05 % du PIB en 1997) pour des « bourses d'emploi » pour les jeunes, particulièrement dans le *Mezzogiorno*, en promettant de surcroît à la RC qu'il préparerait une loi sur le passage aux 35 heures. Un projet de loi a effectivement été préparé sur cette question, mais il n'était pas très au point et on n'a pas sérieusement cherché à le faire adopter. Quoiqu'il en soit, cette promesse a permis à la RC de voter la loi Treu. L'engagement pris par le gouvernement de transcrire dans la loi italienne la Directive européenne 93/104, qui réduisait la semaine de travail standard à 40 heures, a été un autre geste symbolique visant à faciliter l'acceptation de la réforme. Même si la norme légale de 48 heures fixée en 1923 restait inscrite dans les statuts, la semaine de 40 heures servait déjà de base aux contrats de travail italiens depuis des décennies.

Les principaux éléments du Pacte pour l'emploi étaient un assouplissement de la réglementation des nouveaux contrats d'apprentissage³² ; la mise en place d'incitations au développement des formations en cours d'emploi ; la suppression de l'interdiction du travail temporaire passant par les agences privées d'intérim ; et la mise en place d'incitations à une plus grande mobilité de la main-d'œuvre. Des bourses d'emploi étaient créées pour des jeunes qui n'avaient jamais travaillé. La loi prévoyait aussi des contrats spéciaux de formation et d'apprentissage pour les 16-24 ans (16-26 dans le sud) et un suivi personnalisé des jeunes chômeurs par les agences publiques pour l'emploi du Sud. Le traitement fiscal du travail à temps partiel³³ était aligné sur les directives européennes. La réforme mettait fin à la conversion automatique des contrats de durée déterminée en contrats de durée indéterminée ; c'était l'un des éléments les plus controversés, car on pouvait craindre que certains individus soient employés pendant des décennies au titre de contrats de courte durée successifs sans obtenir un emploi permanent. Les régions et les collectivités locales ont été chargées de la mise en œuvre de la plupart des nouvelles mesures³⁴. Il était en effet tentant de décentraliser, compte tenu de la grande diversité des conditions du marché du travail à travers le pays, et de l'apparente inefficience d'une grande part de la réglementation nationale, mais l'arrivée de plus de 20 régions parmi les acteurs de la réglementation n'allait pas sans poser de gros problèmes de mise en œuvre.

Pour un certain nombre de raisons, le gouvernement ne pouvait pas aller très loin sur l'indemnisation du chômage. Une réforme de l'indemnisation du chômage aurait pu grandement faciliter une réforme de la LPE pour les travailleurs permanents : certains

plaidaient pour un compromis consistant à réduire la LPE mais à accroître la dépense consacrée aussi bien aux indemnités de chômage qu'aux mesures actives du marché du travail. L'accord de juillet 1993 et le Pacte pour l'emploi contenaient des engagements dans le sens d'une telle réforme. Le gouvernement Prodi a élaboré un projet de loi sur la réforme des prestations, mais il est tombé avant que le Parlement n'ait pu examiner le texte. Toutefois, la situation budgétaire ne laissait guère de place pour un élargissement du filet de sécurité³⁵. Au demeurant, le problème de la réforme du filet de sécurité était assez compliqué. Certains représentants du mouvement ouvrier se méfiaient d'une extension du filet de sécurité, la considérant comme un « cheval de Troie » qui finirait par déboucher sur une libéralisation beaucoup plus radicale du marché du travail. Les grandes entreprises comme les syndicats et certains hommes politiques tenaient à conserver la CIG, qui pouvait être gérée de façon très discrétionnaire et qui offrait ainsi des possibilités considérables de négociation politique locale³⁶. Toute extension du système d'assurance chômage universelle aurait probablement entraîné de fortes compressions des régimes CIG. En outre, du point de vue purement administratif, des inquiétudes étaient exprimées concernant la difficulté de suivre les bénéficiaires et d'éviter la fraude, étant donné l'ampleur de l'économie informelle, et la faiblesse des services publics locaux pour l'emploi, qui étaient transférés aux administrations régionales et provinciales.

La réforme Biagi

Prudent face au risque de confrontation avec les syndicats, en 2001 le gouvernement Berlusconi commença par sembler prêt à négocier sur les questions de marché du travail, de réforme de la retraite et autres. Les dirigeants du centre-droit se rappelaient le combat de 1994 sur les retraites et étaient conscients que si le centre-gauche avait réussi l'assainissement budgétaire à la fin des années 90, c'était beaucoup grâce à ses bonnes relations avec les syndicats. Cependant, sentant un manque de réponse des syndicats – et en particulier de la CGIL – le gouvernement et les employeurs durcirent rapidement leur attitude, et à la fin de l'automne, le gouvernement commença à présenter des dispositions législatives sans l'accord des syndicats.

La base de ces dispositions était un Livre blanc³⁷ rédigé à la demande du Ministre du travail et de la protection sociale, Roberto Maroni, par le professeur Marco Biagi, spécialiste du droit du travail de Bologne, qui avait déjà conseillé le précédent Ministre du travail Treu. Ce Livre blanc était en soi une remarquable innovation : ce n'était pas dans la tradition italienne. Il commençait par un tour d'horizon des recommandations de l'UE en matière de politique de l'emploi et de la situation du marché du travail italien. Il examinait ensuite les politiques du marché du travail en vigueur, actives et passives, avant de formuler des recommandations concernant les politiques futures. Les réactions des syndicats furent divisées : la CGIL le rejeta rapidement³⁸ mais la CISL l'accepta comme base de discussion. Le gouvernement manifesta clairement sa volonté d'aller de l'avant, si nécessaire *sans* l'accord unanime des syndicats, ce qui provoqua une vive réaction de la CGIL : elle estimait défendre non seulement sa position sur des questions spécifiques, mais aussi le principe même de la concertation, qu'elle considérait comme seule voie légitime de détermination d'une politique lorsque des droits acquis étaient en jeu. Pourtant, en dépit de sa position ferme, le gouvernement était soucieux d'éviter une confrontation inutile avec les syndicats, et les décisions sur les éléments qui seraient inclus ou omis dans les nouvelles propositions législatives traduisaient en partie le désir de parvenir à un certain consensus avec le mouvement syndical.

Les textes législatifs préparés sur la base du Livre blanc prévoyaient : la possibilité donnée aux agences pour l'emploi privées d'entrer en concurrence avec les agences

publiques pour toute la gamme des services, y compris la formation (assouplissement de certaines des restrictions imposées aux agences privées au moment de leur légalisation par la réforme Treu) ; l'autorisation de sous-traitances de personnel pour une durée indéterminée dans certaines circonstances³⁹ (les réformes de 1997 n'avaient autorisé la sous-traitance de personnel que pour une durée limitée) ; une gamme plus large de contrats d'apprentissage ; l'amélioration des conditions d'utilisation par les entreprises du travail à temps partiel ; et des possibilités élargies – mais mieux régulées – de recours à des formes d'emploi atypiques telles que travail intermittent, travail partagé et CDD de projet (dénommé en italien « co-co-co »⁴⁰). Quelques-unes des principales innovations portaient sur les contrats formation-emploi. Les contrats d'apprentissage étaient révisés et des contrats d'insertion (*contratti di inserimento*) prenaient la place des anciens *contratti di formazione e lavoro*, qui s'étaient révélé contraires aux règles européennes de la concurrence⁴¹. Loin de représenter une dérégulation radicale du marché du travail, ces propositions revenaient à de nombreux égards à re-réguler les relations de travail. Les dispositions concernant les contrats « co-co-co », par exemple, étaient durcies de manière à limiter les possibilités de les utiliser dans un but d'évasion fiscale⁴².

À bien des égards, par conséquent, ces propositions s'inscrivaient dans le prolongement de la loi Treu. Cependant, les premières étapes du débat sur la réforme du droit du travail furent dominées par une tout autre question : la tentative du gouvernement pour suspendre au moins partiellement l'application de l'article 18 du Statut des travailleurs de 1970. L'objectif ultime était de remplacer le droit à réintégration par un droit à indemnisation financière, ce à quoi les syndicats s'opposaient. Dans un premier temps, pourtant, le gouvernement ne proposait qu'une suspension pendant 4 ans, à titre expérimental, de l'article 18 dans trois cas de figure : quand l'établissement franchit le seuil des 15 salariés ; quand il légalise sa situation en émergeant de l'économie souterraine ; et lorsque les contrats à court terme sont convertis en CDI. Autrement dit, les changements ne touchaient pas aux droits des travailleurs déjà protégés par l'article 18.

Malgré les âpres controverses qui entourèrent la réforme Biagi, il y avait en fait un degré assez élevé de consensus concernant la réforme du marché du travail. Bien des opposants à la réforme Biagi faisaient même l'éloge du Livre blanc, en disant que les propositions du gouvernement n'en reflétaient pas fidèlement les recommandations. Beaucoup, tant au centre-gauche qu'au centre-droit, reconnaissaient que la logique générale du Livre blanc était conforme à celle de la réforme Treu. De fait, certaines des propositions du Livre blanc avaient d'abord été incorporées au projet de réforme Treu, avant d'en être retirées durant les négociations avec les partenaires sociaux. Les deux programmes visaient à accroître la flexibilité d'accès au marché du travail non par la dérégulation mais par la re-régulation – en précisant et, le cas échéant, en élargissant le champ d'application de la réglementation pour tenir compte des situations nouvelles. Cette approche témoignait en partie du rôle dominant dans la réforme non des économistes mais des spécialistes du droit du travail, pour un certain nombre de raisons, notamment le caractère traditionnellement très normatif des clauses non économiques des contrats en Italie, la conscience que toute réforme toucherait à des droits acquis extrêmement sensibles, et la conviction de certains réformateurs que seule une révision soigneuse des normes réglementaires pourrait limiter les possibilités pour les juges italiens, parfois interventionnistes, de détourner les intentions des responsables politiques⁴³.

La dimension européenne de la réforme italienne du marché du travail

Les pressions européennes sont pour beaucoup dans la continuité de la politique italienne de réforme du marché du travail. Comme on l'a vu plus haut, le Marché unique en lui-même pousse à la réforme. De plus, dans les années 90, la nécessité de se mettre en conformité avec les critères de Maastricht s'imposait comme une sorte de « variable conditionnelle » : si la réforme Treu était moins directement liée à l'UEM que la réforme des retraites ou l'assainissement budgétaire, les responsables politiques étaient conscients qu'un relèvement des taux d'emploi allégerait certaines contraintes budgétaires. Ils avaient conscience également qu'une plus grande flexibilité du marché du travail pourrait aider l'Italie à absorber les chocs de l'introduction de l'euro et de la perte de maîtrise par l'État de sa politique monétaire. De plus, certains éléments des réformes Treu et Biagi étaient imposés par les décisions de la justice européenne⁴⁴. Avec le temps, l'Union européenne elle-même était de plus en plus active dans le domaine de la politique de l'emploi⁴⁵ et ses initiatives ont peut-être aussi eu un impact – la réforme Biagi était en partie basée sur la Stratégie européenne pour l'emploi. La Stratégie de Lisbonne et les initiatives européennes pour l'emploi qui en découlent font essentiellement appel à la pression des pairs et ne sont pas aussi contraignantes que Maastricht ou les décisions de la Cour européenne de justice, mais elles ont permis de diffuser les idées de réforme et de faire prendre conscience à l'Italie à la fois de la rigidité exceptionnelle de certaines de ses institutions du marché du travail⁴⁶ et de la réussite de réformes du marché du travail ailleurs dans l'Union.

Processus politique : l'adoption

La réforme Treu

Comme on l'a vu plus haut, les principaux conflits autour de la réforme Treu se sont résolus à mesure qu'elle se précisait. Une fois les concessions voulues consenties à la RC, son adoption a été relativement facile, sauf pour la réforme des indemnités de chômage, qui n'a jamais eu lieu. Lors des élections de 1996, la réforme du marché du travail n'avait pas été un thème majeur, mais le gouvernement Prodi a trouvé relativement facile d'avancer sur la base de l'accord de juillet 1993 et du mandat donné au gouvernement Dini. Deux lois votées au début de 1997 ont entériné les éléments de la réforme qui nécessitaient une approbation Parlementaire (beaucoup impliquaient seulement des modifications de textes d'application)⁴⁷.

La réforme Biagi

L'adoption de la réforme Biagi fut une tout autre histoire. Malgré la réaction extrêmement hostile de la CGIL au Livre blanc d'octobre 2001, la coalition était déterminée à poursuivre. Elle n'avait pas présenté de propositions spécifiques de réforme du marché du travail pendant la campagne de printemps, mais elle avait gagné les élections sur une promesse générale de libéralisation économique et elle avait besoin de montrer qu'elle était prête à respecter ses engagements. À la mi-novembre, par conséquent, le gouvernement adopta un projet de loi autorisant l'exécutif à réformer le marché du travail, tout en indiquant qu'il était prêt à dialoguer avec les syndicats et même à modifier le projet de loi. Cependant, les syndicats ne furent pas impressionnés par ces propositions et la CGIL, en particulier, se montra intransigeante sur l'article 18, craignant qu'une quelconque révision de cette disposition hautement symbolique soit la porte ouverte à un nouvel effritement de ses protections. En fait, l'opposition de la CGIL était

en grande partie inspirée par la crainte de se trouver entraînée sur une « pente savonneuse » – la crainte non de ce qui était dans le projet de loi mais de ce qui viendrait ensuite s’il était adopté⁴⁸. De toute façon les syndicats – particulièrement la CGIL – s’élevaient avec force contre la détermination du gouvernement de poursuivre la réforme même en l’absence d’un accord tripartite impliquant les syndicats.

Même si les propositions relatives à l’article 18 n’étaient pas les plus essentielles, elles revêtaient une grande importance symbolique et furent bientôt au centre d’un conflit intense. Au début 2002, emmenés par la CGIL, les syndicats se mobilisèrent contre la révision de l’article 18 ; les deux autres confédérations, au début hésitantes, s’y joignirent au vu des vives inquiétudes de leurs adhérents. La tension monta brusquement le 19 mars, lorsque M. Biagi fut assassiné à Bologne par des terroristes appartenant aux Brigades rouges. Tandis que toutes les parties condamnèrent cet assassinat, les déclarations enfiévrées faites par les deux camps politiques à la suite du drame ne firent que creuser le gouffre entre le gouvernement et les syndicats, renforçant la détermination des opposants à la réforme et amenuisant encore les chances de reprise du dialogue. De fait, ce n’est qu’après la mort de Biagi que les trois confédérations finirent par se mettre d’accord pour faire la grève ensemble, mettant dans la rue le 16 avril environ 13 millions de travailleurs contre les propositions Biagi. Au total, les sept grèves d’ampleur nationale appelées par les syndicats se traduisirent par une perte estimée à 26.3 millions d’heures de travail – presque trois fois le nombre d’heures perdues pour faits de grève durant toute l’année 2001⁴⁹.

À mesure que s’amplifiait le mouvement de protestation, l’unité du gouvernement était mise à rude épreuve. Certains membres de la coalition critiquaient ouvertement la réforme, d’autres se contentaient de ne pas la défendre publiquement. A la fin de mai, le gouvernement commença à céder sur l’article 18, proposant de retirer de la loi-cadre les modifications de cet article pour les traiter séparément. Ceci ouvrait la voie à un compromis avec la CISL et l’UIL sur les autres éléments de la réforme, mais la CGIL continua à boycotter le dialogue avec le gouvernement. Le 20 juin, le gouvernement proposa 700 millions d’euros pour financer la première phase d’une extension progressive des indemnités de chômage, dans le cadre d’une offre globale reprenant les principaux éléments des propositions Biagi⁵⁰. Cela permit au gouvernement et à une trentaine d’organisations patronales et syndicales de signer le « Pacte pour l’Italie », que la CGIL refusa toutefois de signer. En sus des réformes du marché du travail, ce pacte prévoyait des ressources supplémentaires pour promouvoir le développement du *Mezzogiorno*⁵¹, une réduction de l’impôt sur les sociétés et une baisse de l’impôt sur le revenu pour les familles dont le revenu ne dépassait pas 25 000 par an. Ainsi, la voie était ouverte pour l’adoption de la « loi Biagi » et de ses textes d’application. Toutefois, le refus de la CGIL de signer posait toujours un problème, car la mise en œuvre de la réforme exigeait une participation des syndicats : les modalités des nouveaux contrats devaient être définies au cours de négociations entre les employeurs et les syndicats.

Cependant, le gouvernement restait déterminé à opérer cette révision, mais il lui fallait avancer prudemment, car il voulait l’accord des syndicats sur la réforme des retraites. L’extrême-gauche lança une contre-attaque sous forme d’un référendum sur l’extension de l’article à *toutes* les entreprises italiennes. Aucun des deux n’y réussit en fin de compte. Initié par la RC, le référendum s’est tenu en juin 2003. La CISL et l’UIL appelant à l’abstention et seule la CGIL, après quelques hésitations, appelant à voter « oui », la proposition échoua. Cependant, les tentatives du gouvernement pour suspendre l’article 18 pendant trois ans en ce qui concernait les petites entreprises qui franchissaient le seuil des 15 salariés échouèrent aussi. En négociant le Pacte pour l’Italie avec la CISL

et l'UIL, le gouvernement avait lié la révision partielle de l'article 18 à la réforme des indemnités de chômage, mais finalement il ne tint pas sa promesse⁵².

La stratégie de communication des gouvernements

La discussion sur la réforme du marché du travail en Italie s'étant poursuivie de manière plus ou moins continue pendant toute la période étudiée, il est difficile de séparer les opérations de communication relatives aux réformes Treu et Biagi, qui faisaient toutes les deux partie d'un processus continu, et les débats autour de la première ont sans aucun doute influé sur la deuxième. Néanmoins, les stratégies de communication des deux gouvernements furent très différentes. Le gouvernement Prodi fit relativement peu d'efforts pour « vendre » la réforme Treu à l'opinion publique. Son attention se concentrait sur les partenaires sociaux, dans l'idée que leur ralliement à la réforme suffirait à en assurer l'acceptation par l'électorat. Le centre-gauche ne commença à faire la promotion de la réforme Treu que plus tard, lorsque ses avantages commencèrent à se concrétiser. Dans les rares occasions où les réformateurs se sont adressés à l'opinion publique, en 1996-97, ils ont eu tendance à présenter la flexibilité du marché du travail comme une nécessité plutôt que comme quelque chose de positif. Le gouvernement était obligé à la réforme du fait des directives européennes, des ajustements imposés par l'accession à l'Union économique et monétaire et du développement de l'internationalisation. Cette méthode de communication a sans doute influé sur la façon dont on a accru la flexibilité : la libéralisation s'est faite à petits pas, avec de nombreuses mesures transitoires et temporaires, et les nouvelles mesures se sont souvent accompagnées de nombreuses restrictions d'application, qui n'ont été assouplies que par la suite.

Au départ, le gouvernement de centre-droit de 2001-06 a cherché à présenter un dossier de réforme solide à l'opinion publique : c'est principalement pour cette raison qu'il a commandé le Livre blanc Biagi. Mais lorsque la bataille de l'article 18 s'est déclenchée au début 2002, le gouvernement n'y était pas préparé et pendant plusieurs mois le ministre du travail Maroni et ses collègues se sont trouvés très isolés face aux réactions contre la réforme : la presse en général y était hostile et les autres membres du gouvernement ne les soutenaient guère publiquement. Cependant, le débat se poursuivant, le gouvernement a fini par adopter une position beaucoup plus ferme, et au lieu de minimiser les avantages de la réforme, comme le gouvernement Prodi, il les a sans doute trop vantés. Alors que la loi Biagi était à bien des égards un prolongement de la réforme Treu, le gouvernement Berlusconi l'a présentée comme une rupture avec la politique précédente et en a exagéré les impacts potentiels. Cette stratégie signifiait toutefois qu'il se privait de l'un de ses principaux arguments dans la bataille pour se rallier l'opinion publique. Les effets positifs de la réforme Treu – qui en 2001 étaient de plus en plus manifestes⁵³ – n'étaient pas mis en avant dans l'argumentation en faveur de la poursuite de la réforme.

Paradoxalement, les syndicats et les partis de gauche adoptaient le même type de raisonnement : puisqu'ils avaient accepté la réforme Treu mais rejeté les propositions Biagi, les opposants avaient aussi intérêt à présenter la loi Biagi comme une rupture nette par rapport à la réforme Treu, et à la prétendre beaucoup plus radicale qu'elle ne l'était en réalité. Plus généralement, la compétition très équilibrée entre les deux coalitions qui se succédaient alors au pouvoir faisait que chaque camp était incité à mettre l'accent sur les discontinuités des politiques, alors même que dans la réalité il existait un degré élevé de continuité.

En bref, le centre-gauche semble s'être efforcé de mener la réforme du marché du travail sans bruit, en consultant largement les partenaires sociaux et en introduisant les changements doucement, et sans remettre en cause publiquement les fondements des institutions et des politiques du marché du travail. Le centre-droit, au contraire, a mis ouvertement en cause le système et cherché le soutien de l'opinion, tout en prenant des mesures qui, pour l'essentiel, ne faisaient que prolonger la politique de ses prédécesseurs. De plus, son dossier de réforme était sans doute affaibli par l'incapacité de poursuivre la libéralisation dans d'autres domaines : les réformes du marché du travail n'étaient pas présentées comme s'inscrivant dans un programme de réforme de plus grande envergure.

Processus politique : la mise en œuvre

Sur le plan de l'application, il y a eu de grandes différences entre les réformes Treu et Biagi. Watanabe (2007:5) affirme que les mesures Treu avaient moins d'envergure mais plus d'efficacité, précisément parce qu'elles étaient formulées et adoptées en concertation avec les syndicats, qui par conséquent coopéraient à leur mise en œuvre. Comme on l'a déjà dit, la réforme Biagi dépendait en partie du bon vouloir des partenaires sociaux pour la mise en œuvre de beaucoup de dispositions, de sorte que face à la résistance des syndicats, de nombreux aspects de la loi n'ont jamais pu être appliqués. La CGIL, qui avait rejeté cette loi, n'était pas soucieuse de participer à des négociations. En théorie, cela n'aurait pas dû être un obstacle majeur, puisque la loi prévoyait des négociations au niveau de la branche ou même de l'entreprise. En pratique, toutefois, c'était difficile, car dans le passé on avait toujours résolu ce type de problème par des négociations au niveau national. En l'occurrence, la CGIL refusait la négociation décentralisée et la CISL considérait que toute négociation décentralisée dans le cadre de cette loi supposait un consensus. De toute façon, les syndicats les plus modérés n'étaient pas trop disposés à coopérer, car ils ne croyaient plus trop au Pacte pour l'Italie et ils craignaient de se retrouver politiquement exposés s'ils coopéraient avec les employeurs à la mise en application de la loi alors que la CGIL maintenait sa position de rejet. Quelques négociations ont néanmoins eu lieu entre partenaires sociaux, mais uniquement sur la formation et d'autres aspects relativement peu conflictuels.

Certains observateurs voient dans tout cela la principale raison pour laquelle beaucoup des nouvelles formes de contrat de travail ne sont toujours pas utilisées, d'autres restant extrêmement rares⁵⁴. Toutefois, l'enquête de la Confindustria sur l'utilisation par les entreprises des innovations Biagi a mis en doute cette conclusion. Si certaines entreprises évoquaient des difficultés avec les syndicats, le principal obstacle cité pour expliquer pourquoi elles utilisaient ou non les nouveaux types de contrat était la complexité des textes d'application et la difficulté de gérer les travailleurs concernés. Au total, les données d'enquête dénotent une évaluation très positive de la réforme Biagi de la part des employeurs, particulièrement en ce qui concerne les mesures destinées à améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande de travail⁵⁵.

Il se peut aussi que l'incertitude ait freiné l'application de certaines mesures. Le centre-gauche, comme la CGIL, est resté hostile à la réforme Biagi et la coalition de centre-gauche *L'Unione* a promis d'en abroger une grande partie. En 2006, sa plate-forme électorale promettait de ramener à quatre les types de contrat atypique⁵⁶ ; de limiter les emplois temporaires à des territoires prédéterminés ; et de restreindre la durée (ou le nombre de renouvellements) des contrats d'emploi temporaire. *L'Unione* appelait aussi à un certain assouplissement des contrats à durée indéterminée par une extension progressive de la protection de l'emploi en fonction de l'ancienneté et la restauration des

crédits d'impôt pour la création d'emplois permanents. À ce jour, cependant, le gouvernement de *L'Unione* n'a rien fait pour revenir sur la réforme et la loi Biagi semble devoir être maintenue. Certains observateurs y voient une possibilité que les partenaires sociaux se mettent maintenant à négocier sur certaines innovations de la loi qui sont restées sans application.

Conclusion

Les réformes Treu et Biagi ont permis d'infléchir quelque peu la politique du marché du travail, qui jusque-là se préoccupait surtout de la sécurité et de la protection des revenus des travailleurs en place, pour mettre davantage l'accent sur les possibilités d'accès des « outsiders » – mais elles n'étaient pas complètes. Les deux grandes questions que la réforme Treu n'abordait pas sont pratiquement restées sans solution depuis 1997. La première était l'assouplissement de la protection de l'emploi des travailleurs permanents. La deuxième était la réforme globale de l'indemnisation du chômage. Si de ce côté quelques progrès ont été réalisés, ils étaient limités et la faiblesse du filet de sécurité italien reste un obstacle à la réforme des contrats de travail à durée indéterminée.

Le déroulement du processus montre que la concertation n'est pas nécessairement une condition *sine qua non* de l'adoption de réformes en Italie, mais que si le gouvernement choisit de passer en force, il peut avoir à en payer le prix. Dans le cas de la réforme Biagi, le simple fait que le gouvernement avait marqué sa détermination de ne pas passer par des négociations tripartites semble avoir renforcé l'opposition des syndicats. Celle-ci revenait dans une large mesure à défendre tout simplement ce qu'ils en étaient venus à considérer comme leur rôle normal dans ce processus. La confrontation au sujet des propositions relatives à l'article 18 au printemps 2002 n'a pas non plus facilité les choses : la détermination du gouvernement dès le départ à défendre ces propositions relativement mineures s'est révélée politiquement coûteuse et a rendu plus difficile un accord sur les autres volets de la réforme. Par ailleurs, les problèmes ultérieurs relatifs à l'application de certains aspects de la loi Biagi semblent en partie le signe d'une résistance des syndicats à certaines de ses innovations. On peut donc penser que les réformateurs sont confrontés à un dilemme : s'ils passent outre à l'opposition des syndicats, ils pourront peut-être adopter des mesures, mais ils auront des difficultés à les mettre en œuvre si cela implique une coopération active des syndicats. Le point de savoir s'il faut, et jusqu'à quel point, privilégier la négociation plutôt que la confrontation peut donc dépendre en grande partie de la *nature* des mesures considérées, et pas uniquement des puissances relatives du gouvernement et de l'opposition : la mesure dans laquelle une mise en œuvre effective requiert la coopération des parties prenantes est aussi un facteur à considérer⁵⁷.

La réforme Biagi met en évidence un autre problème qui peut se poser aux réformateurs : la crainte des parties prenantes de mettre le doigt dans un engrenage. Même une réforme relativement mineure peut susciter une opposition féroce si elle donne l'impression de créer un précédent et d'ouvrir la voie à d'autres réformes. Dans le cas de l'article 18, le gouvernement Berlusconi a subi une défaite politiquement coûteuse sur une mesure qui aurait eu très peu d'incidence si elle avait été appliquée. Mais la CGIL était convaincue dès le départ qu'une modification même mineure de cet article ne serait que le début d'une action soutenue visant à l'affaiblir. Cette logique de la « pente savonneuse » n'est évidemment pas sans fondement. Il se peut en effet que la suppression des rentes ou protections dont jouissent certains rende plus apparentes et par conséquent plus difficiles à défendre celles que d'autres conserveraient⁵⁸. Le dualisme croissant que l'on observe sur certains marchés du travail en partie réformés en est l'illustration : à

mesure que s'ouvre le régime applicable aux « outsiders », la situation privilégiée des travailleurs en place (les « insiders ») devient plus difficile à justifier. Par ailleurs, si le premier train de mesures génère des avantages économiques visibles, cela plaide en faveur d'une poursuite de la réforme. Plus généralement, comme il existe des interconnexions entre politiques structurelles dans différents domaines (par ex. échanges, marché des produits, marché du travail), on peut penser que des réformes dans un domaine peuvent pousser à des réformes dans d'autres⁵⁹. C'est ainsi que le mouvement d'intégration à l'échelle internationale – et en particulier européenne – ayant affaibli les rentes sur les marchés des produits italiens, la pression s'est accrue pour que l'on réforme le marché du travail.

Notes

1. Y compris les contrats intermittents, le travail partagé, le travail occasionnel, les contrats d'insertion, les contrats de sous-traitance de personnel pour une durée indéterminée.
2. Voir Schludi (2003).
3. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'avènement en 1993 de la « deuxième république » ne s'est pas traduit par la stabilité gouvernementale que beaucoup avaient espérée : à ce jour, un seul des neuf gouvernements qui se sont succédé depuis l'élection de 1994 a achevé son mandat.
4. Ferrera et Gualmini (2000b). L'accord Amato a été suivi par l'accord Ciampi relatif aux négociations collectives et à la réforme du marché du travail en 1993, le Pacte pour l'emploi en 1996 et les accords d'Alema de 1998 et 2000.
5. La RC était le plus à gauche des deux partis qui ont succédé à l'ancien Parti communiste italien ; l'autre, le Parti démocratique de la gauche (PDS) était en fait le parti le plus important de la coalition de l'Olivier.
6. Il est sans doute significatif que la coalition a éclaté peu après que cet objectif avait été atteint.
7. OCDE (1999) et OCDE (2003a).
8. Voir FMI (2004) ; Brandt *et al.* (2004) ; Berger et Danninger (2006) ; et Høj *et al.* (2006).
9. Pour plus de précisions sur les confédérations syndicales, voir l'étude de cas relative à la réforme des retraites de 1994.
10. Le chômage de longue durée s'établissait à 69.2 % des chômeurs dans le *Mezzogiorno* sous-développé et 55.5 % dans le Nord. La plupart des chômeurs étaient des travailleurs « secondaires » entretenus par leur famille (jeunes et femmes au foyer), qui souvent préféraient travailler au noir en attendant un emploi dans le secteur primaire. Ferrera and Gualmini (2000:380-1).

11. Toutes ces données sont celles de l'ISTAT, citées par Samek Lodovici (2000), selon lequel dans le Sud le travail indépendant était surtout un moyen d'absorber l'excédent de main-d'œuvre et de tourner les réglementations fiscales et de l'emploi. Dans le Nord, au contraire, cela reflétait d'une part une tradition d'artisanat et de petites entreprises familiales, qui échappent largement aux réglementations sur l'emploi, et d'autre part le développement des services aux entreprises et à la personne. Le travail indépendant tendait donc à être très conjoncturel dans le sud de l'Italie mais assez stable dans le Nord.
12. Dans la zone OCDE, seuls l'Autriche et le Portugal conservaient aussi un droit de réintégration ; les autres pays membres de l'OCDE ne prévoyaient qu'une indemnisation.
13. Ichino et Riphahn (2004 et 2005).
14. Un grand nombre de règles du marché du travail ne s'appliquaient qu'aux entreprises d'une certaine taille. La réglementation applicable aux grandes entreprises était plus stricte, ce qui incitait à ne pas dépasser une certaine taille. C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles la taille moyenne des entreprises en Italie est relativement faible par rapport au reste de l'Union européenne ; sur les implications de ce phénomène, voir OCDE (2007).
15. IMF (2002) et Ichino *et al.* (2003).
16. Cette attitude des juges soulève aussi des questions d'équité : la loi devrait en principe s'appliquer de façon uniforme et cohérente dans tout le pays.
17. Même en 2001, après une augmentation significative du niveau des allocations, l'Italie ne dépensait qu'environ 0.3 % du PIB en indemnités de chômage – chiffre inférieur à celui des États-Unis, où le taux de chômage était moins de la moitié de celui de l'Italie.
18. De nouvelles majorations des prestations ont été adoptées en 2005 et en 2007.
19. Traditionnellement, ces travailleurs sont regroupés en un pool qui bénéficie d'une certaine priorité en cas de nouvelles embauches.
20. Voir Sestito (2008).
21. Voir Libro Bianco (2001), section 3.1. Les critiques de ce système considèrent qu'il risque d'être manipulé par les réseaux d'influence locaux.
22. Selon les indicateurs OCDE de la protection de l'emploi, la réglementation italienne des licenciements collectifs était depuis longtemps la plus stricte de la zone OCDE.
23. Ainsi, en cas de licenciements collectifs, l'État pouvait faire en sorte que les bureaux de placement donnent priorité aux travailleurs licenciés sur d'autres demandeurs d'emploi.
24. Pour un aperçu de ces premières réformes, voir Graziano (2004).
25. Par exemple, en offrant aux jeunes des incitations financières pour y créer des entreprises nouvelles et des coopératives.
26. Ferrera *et al.* (2000:25).
27. L'accord de 1992 a mis fin au mécanisme d'indexation sur le coût de la vie, dit échelle mobile, et celui de 1993 mettait en place un suivi concerté des salaires, des prises et des tarifs publics dans le but de maîtriser l'inflation. Les partenaires sont convenus d'un ajustement flexible en fonction de l'inflation programmée, arrêté dans

le cadre de négociations tripartites organisées de façon à coïncider avec le cycle macroéconomique et budgétaire. Cette structure a été plus tard complétée et renforcée par le « Pacte social pour le développement économique » de 1998.

28. Une nouvelle structure des négociations collectives à deux niveaux : national pour la régulation des salaires en fonction de la dynamique d'inflation et le niveau de la branche et de l'entreprise pour la régulation des différentiels de salaire et les contreparties à l'augmentation de la productivité. Voir Rhodes (2001) pour plus de détails.
29. Les deux autres étaient la réforme des retraites et l'assainissement budgétaire.
30. Il fallait qu'elles soient agréées par le Ministère du travail et de la protection sociale, qu'elles opèrent dans au moins quatre régions italiennes et qu'elles déposent une importante caution pour leurs deux premières années d'activité. En outre, elles devaient verser 5 % des salaires bruts des travailleurs à un Fonds spécial pour la formation professionnelle.
31. Il n'existe pas en Italie de salaire minimum national obligatoire.
32. Les nouveaux contrats d'apprentissage étaient d'une durée de 18 à 48 mois, leur application a été étendue aux grandes entreprises, et la limite d'âge maximum pour y prétendre a été portée de 20 à 24 ans (26 dans le Sud).
33. Jusqu'à 24 heures par semaine.
34. Pour plus de précisions, voir Ferrera et Gualmini (2000b). Les fonctions maintenues au niveau de l'État se rapportaient au contrôle, à la certification et à la délégation, tandis que deux groupes essentiels de fonctions – placement et promotion de mesures proactives (pour l'emploi) – étaient déléguées aux régions.
35. L'une des raisons en était le report des économies au titre de la réforme des retraites.
36. Pendant la négociation de la réforme Treu, certains représentants des organisations patronales déclarèrent explicitement qu'ils n'accepteraient pas de remplacer la CIG par ce qu'ils considéraient comme un système universel onéreux et ingérable qui, au surplus, prêterait au risque moral et à l'inefficience. Cette position était partagée par certains dirigeants syndicaux.
37. Libro Bianco (2001).
38. Le patron de la CGIL, Sergio Cofferati, taxa le Livre blanc de « photocopie » du programme de la Confindustria, tout en admettant qu'il ne l'avait pas vraiment lu.
39. Par exemple portage, nettoyage, transport, entreposage, conseil en gestion, gestion de centre d'appels.
40. *Collaboratori coordinati e continutivii*.
41. L'éligibilité aux contrats de type ancien variait dans le temps et selon les régions, mais ils impliquaient des réductions de charges salariales lorsque les bénéficiaires n'avaient pas plus de 32 ans, même s'ils possédaient des qualifications de niveau tertiaire. Le contenu formation de ces contrats était de toute façon très limité (voir Bertola et Garibaldi, 2003). Les nouveaux contrats d'insertion proposés devaient être fondés sur des projets individuels visant spécifiquement à adapter les compétences de l'intéressé au contexte de travail. Ils devaient être ouverts aux jeunes de 18 à 29 ans, ainsi qu'à certaines autres catégories de travailleurs défavorisés. Les travailleurs employés aux termes de ces contrats pouvaient percevoir une rémunération deux niveaux en dessous de celle d'un salarié régulier ayant la même qualification, et ne

- devaient pas être comptés dans les effectifs pour l'application des mesures réglementaires fonction de la taille de l'entreprise.
42. Les contrats « co-co-co » étaient destinés à des missions de projet ou analogues, intermédiaires entre l'emploi salarié et le travail indépendant. Cependant, les avantages fiscaux qu'ils offraient les rendaient souvent attrayants dans des cas dépourvus de tout élément véritable de travail indépendant. Le projet de loi a donc introduit des conditions d'éligibilité plus strictes et rapproché la situation fiscale des salariés « co-co-co » de celle des salariés réguliers. Voir Maggi et Tozzoli (2004).
 43. Il y avait de larges possibilités de négocier les aspects *économiques* – l'Italie n'a pas de salaire minimum national, sa réglementation du temps de travail est assez souple, etc. – mais la typologie des contrats autorisés tendait à être rigide et contraignante.
 44. L'ouverture par la réforme Treu des services de détachement de personnel en sous-traitance et le remplacement par la loi Biagi du contrat emploi-formation.
 45. En commençant par le Conseil européen d'Essen en 1994, qui fixait cinq priorités pour l'amélioration des performances du marché du travail, le chapitre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam (1997) et la Stratégie de Lisbonne.
 46. Ferrera et Gualmini (2000b).
 47. Loi Bassanini (loi 59/1997) de mars et loi Treu (loi 196/1997) de juin.
 48. Le fait que certains éléments du projet de loi assoupliraient les restrictions négociées lors de la réforme Treu ne faisait que renforcer ces inquiétudes.
 49. Selon les chiffres ISTAT rapportés par l'ANSA le 16 décembre 2003.
 50. Le gouvernement se déclarait dans l'incapacité de mettre immédiatement sur la table les quelque 4 milliards d'euros que nécessiterait une refonte complète de l'indemnisation du chômage.
 51. Le Pacte prévoyait de porter à 45 % sur la période 2002-08 la part du *Mezzogiorno* dans le budget d'investissement de l'État et de lui affecter 30 % des dépenses publiques consacrées aux infrastructures, notamment ferrées et routières.
 52. Le gouvernement proposait une loi portant l'indemnité de chômage ordinaire à 60 % du salaire précédent pendant six mois, ramenés à 40 % du septième au neuvième mois et à 30 % les trois derniers mois. Cependant, cette loi ne fut jamais votée. En 2005, la durée maximum fut prolongée d'un mois, à sept mois pour les personnes de moins de 50 ans et dix mois pour celles de 50 ans et plus. Le niveau initial de l'indemnité fut porté à 50 % les six premiers mois, ramené à 40 % ensuite et à 30 % le dixième mois (uniquement pour les plus de 50 ans). Cependant, c'était là une mesure temporaire, qui couvrait la période du 1er avril 2005 au 31 décembre 2007.
 53. Pour un résumé des faits démontrant que l'amélioration de la performance du marché du travail découlait en partie de la flexibilité accrue introduite par la réforme Treu, voir OCDE (2001).
 54. Voir, par exemple, Watanabe (2007) et Accornero (2005). Ce point de vue est également partagé par de nombreux responsables politiques et dirigeants syndicaux. Selon Lamelas et Rodano (2005) « ... la réforme, en imposant ses innovations aux entreprises comme aux syndicats, s'expose à un vent contraire, ... alors que les réformes précédentes allaient dans le sens de ce qui était ressorti des négociations collectives, éventuellement en l'améliorant. »

55. Voir Confindustria (2006) ; il y a lieu de noter que l'échantillon se compose essentiellement d'entreprises industrielles : beaucoup de types de contrat prévus par la loi Biagi s'appliquent davantage au secteur des services et certaines données recueillies par Confindustria montrent que certains des contrats atypiques sont peut-être effectivement plus utilisés dans ce secteur (voir Confindustria, 2007). Sur l'application des nouveaux contrats, voir aussi Accornero (2005). Voir également Cipollone et Guelfi (2006) ; et Destefanis et Fonseca (2007).
56. Temporaire, temps partiel, intérim, apprentissage.
57. Ainsi, des mesures de libéralisation relativement simples – telles que l'élimination du contrôle des prix – peuvent être plus faciles à imposer contre les syndicats ou d'autres groupes d'intérêts que des réformes dans des domaines comme l'éducation et la santé, où les parties prenantes qui ont à souffrir de la réforme seront impliquées dans sa mise en œuvre.
58. L'avancement de la réforme des retraites en France montre comment les catégories au départ les mieux placées pour défendre leurs privilèges peuvent finir par se retrouver isolées, à mesure que sont réformés les régimes qui s'appliquent à d'autres catégories de la population.
59. L'expérience montre que les réformes structurelles des marchés des produits intérieurs tendent à être précédées par une libéralisation extérieure (généralement des industries et du commerce, suivie par celle des marchés financiers et des IDE), tandis que les réformes du marché du travail viennent ensuite.

Bibliographie

- Accornero, A. (2005), « Primo bilancio della ‘riforma Biagi’: Presupposti e risultati », *Economia e Società Regionale*, vol. 92, n° 4.
- Baccaro, L. (2000), « Centralized Collective Bargaining and the Problem of ‘Compliance’: Lessons from the Italian Experience », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 53, n° 4, juillet, pp. 579-601.
- Barbieri, G. (2001), « Gli esiti occupazionali del lavoro a tempo determinato », in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (dir. publ.), *Rapporto di monitoraggio delle politiche del lavoro*, n° 2/2001, Rome.
- Berger, H. et S. Danninger (2006), « Labour and Product Market Deregulation: Partial, Sequential or Simultaneous Reform? », document présenté à la réunion « Sequencing and Incentives for Reforms », organisé par le Directorate General for Economic and Financial Affairs, Bruxelles, 28 mars, http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2006workshop28036/berger_danninger.pdf.
- Bertola, G. et P. Garibaldi (2003), « The Structure and History of Italian Unemployment », *CESifo Working Paper*, n° 907, avril.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OCDE Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 429, mai.
- Cipollone, P. et A. Guelfi (2006), « The Value of Flexible Contracts: Evidence from an Italian Panel of Industrial Firms », *Temi di discussione del Servizio Studi*, n° 583, Banca d’Italia, Rome, mars.
- Cohen, D., P. Garibaldi et S. Scarpetta (2004), *The ICT Revolution: Productivity Differences and the Digital Divide*, Oxford University Press, Oxford.
- Confindustria (2006), « L’utilizzo nel 2004 degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30/2003 », *Documento di Lavoro*, Centro Studi Confindustria, janvier.
- Confindustria (2007), « First results of the third Confindustria survey on the Italian labour market in the year 2006 », *Supplement to CSC Economic Notes Year II*, n° 5, Centro Studi Confindustria, 23 mai.
- Del Rio, C. (2002), « The Italian Labour Market: The Role of Concertation », mimeo, *Unione Italiana del Lavoro*, Rome, www.jil.go.jp/jil/kaigai/jihou/2003_04/original/italy_1.pdf.
- Destefanis, S. et R. Fonseca (2007), « Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconomic Assessment », *Labour*, vol. 21, n° 1, mars.

- Feng, Yi (2003), *Democracy, Governance and Economic Performance: Theory and Evidence*, The MIT Press, Boston.
- Ferrera, M. et E. Gualmini (2000a), « Italy: Rescue from Without? », dans F. Scharpf et V. Schmidt (dir. publ.), *Welfare and Work in the Open Economy Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. et E. Gualmini (2000b), « Reforms Guided by Consensus: The Welfare State in the Italian Transition », *West European Politics*, vol. 23, n° 2, avril.
- Ferrera, M., E. Gualmini, P. Graziano et T. Alti (2000), *Labour Market Governance in the Italian Regions: The Experience of the 1990s*, *Quaderni di ricerca Poleis*, n° 27, Milan.
- Grazziano, P. (2004), « From a Guaranteed Labour Market to the ‘Flexible Worker’ Model? The Transformation of Italian Unemployment Policy in the ‘90s », *Cahiers Européens*, n° 04/2004, Centre d’Études Européennes, Paris.
- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti et T-T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OCDE Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 501, 19 juillet.
- Ichino, A., F. Mealli et T. Nannicini (2005), « Temporary Work Agencies in Italy : A Springboard toward Permanent Employment? », *Giornale degli Economisti*, vol. 64, n° 1, septembre.
- Ichino, A., M. Polo et E. Rettore (2002), « Are Judges Biased by Labor Market Conditions? », *European Economic Review*, vol. 47, n° 5, octobre.
- Ichino, A. et R. Riphahn (2004), « Absenteeism and Employment Protection: Three Case Studies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 11, n° 1.
- Ichino, A. et R. Riphahn (2005), « The Effect of Employment Protection on Worker Effort – A Comparison of Absenteeism During and After Probation », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 1, mars.
- FMI (2002), « Italy: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation », *IMF Report No. 02/230*, Washington, DC, octobre.
- FMI (2004), « Fostering Structural Reforms in Industrial Countries », *World Economic Outlook*, Washington, DC.
- Lamelas, M. et G. Rodano (2005), « Regolazione e mercato del lavoro: Un appraisal della ‘legge Biagi’ », *Political Economica*, vol. 21, n° 1, avril.
- Libro Bianco (2001), *Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rome, octobre, www.csmb.unimo.it/index/rb/Libro.Bianco_Riforma.Biagi.pdf, Traduction anglaise, http://www.csmb.unimo.it/index/rb/White_Paper.pdf.
- Maggi, A. et S. Tozzoli (2004), « The Reform of the Italian Labour Market: The Two Sides of the Coin », *Metropolitan Corporate Counsel*, n° 212, novembre.
- OCDE (1999), *Études économiques de l’OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l’OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Études économiques de l’OCDE : Italie*, OCDE, Paris.

- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, OCDE, Paris.
- Rhodes, M. (2001), « The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform », dans P. Pierson (dir. publ.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Villa, P. (2004), « La riforma del mercato del lavoro in Italia », *Economia e Lavoro*, vol. 38, n° 2-3, mai-décembre.
- Samek Lodovici, M. (2000), « Italy: The Long Times of Consensual Re-Regulation », dans G. Esping-Andersen et M. Regini (dir. publ.), *Why De-Regulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Sestito, P. (2008), « Sistema previdenziale e scelte lavorative dei più anziani », dans S. Pirrone (dir. publ.), *Flessibilità e sicurezza. Il nuovo welfare dopo il Protocollo del 23 luglio 2007*, Arel-Il Mulino, Bologne.
- Tiraboschi, M. (2005), « The Italian Labour Market after the Biagi Reform », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 21, n° 2.
- Watanabe, H. (2007), « Politics of Labour Market Deregulation in Italy and Japan since the 1990s », document présenté à la 2007 Political Studies Association Conference, Oriental Institute, University of Oxford, www.psa.ac.uk/2007/pps/Watanabe.pdf.

Chapitre 12

Mexique : La réforme du droit du travail, 2001-03

Résumé et principales conclusions

En juillet 2001, le gouvernement du nouveau président Vicente Fox invita les syndicats et les employeurs du secteur privé à engager des négociations tripartites sur la réforme de la loi fédérale sur le travail (LFT). Cet exercice aboutit à la présentation de deux projets de loi au Congrès à la fin de 2002, l'un associé à l'administration Fox (mais pas officiellement soumis par celui-ci), l'autre émanant de ses opposants. Les propositions de l'administration comportaient plusieurs mesures nécessaires, telles que l'instauration de périodes d'essai, un léger assouplissement des contrats à durée indéterminée, des mesures modérées en vue de moderniser les relations professionnelles, une certaine simplification des formalités pour les PME et des dispositions visant à promouvoir la formation professionnelle. Elles ne s'attaquaient pas à tous les problèmes majeurs, mais elles auraient constitué un progrès, car elles auraient atténué le flou juridique et limité les possibilités de corruption, tout en augmentant la flexibilité du marché du travail¹. Le projet de l'opposition, en revanche, visait à réformer le système de relations du travail, mais ne contribuait guère à rendre le marché plus flexible. Aucun de ces deux projets de loi ne fut adopté. D'autres négociations conduites au Congrès en 2003 débouchèrent sur un projet de compromis, mais il fut également rejeté.

En définitive, aucun des deux projets de loi ne fut adopté. Ce résultat décevant tient à plusieurs raisons, dont les plus importantes sont les suivantes :

- *La conception de l'exercice.* Le gouvernement créa une instance spéciale en vue de négocier une réforme acceptable à la fois par les employeurs et par les syndicats. Il fut décidé au départ que toute modification de la Constitution serait exclue ; cela aurait été extrêmement difficile en tout état de cause et cela aurait pu rendre la réforme impossible. Il fut également décidé que l'administration avancerait uniquement les propositions de réforme qui recevraient un soutien unanime. Ensemble, ces principes diminuaient considérablement les chances d'un accord : le second avait pour but d'éviter qu'aucun groupe ne puisse être tenu en marge du processus, mais il donnait à chaque participant un droit de veto, tandis que le premier garantissait qu'une refonte fondamentale des relations du travail – priorité absolue de quelques-uns des syndicats participants – ne pouvait être envisagée. Ces syndicats « indépendants » voulaient briser les ententes collusoires pseudo-corporatistes qui s'étaient forgées entre les employeurs et les syndicats dits « officiels » durant les décennies de domination du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Pour finir, les syndicats « indépendants » rejetèrent les propositions présentées et soumirent une initiative législative distincte, avec l'appui du Parti révolutionnaire démocratique (PRD), orienté à gauche.

- *Absence de volonté marquée de réforme chez les participants aux négociations.* Tandis que la nécessité d'une réforme était largement admise, aucun des principaux acteurs, hormis peut-être les syndicats « indépendants », n'était prêt à risquer un conflit sérieux à ce sujet au début des années 2000. Les employeurs étaient favorables à certaines propositions, mais la plupart ne voyaient pas dans la réglementation du marché du travail l'un de leurs principaux problèmes, et ils étaient nombreux à ne pas vouloir d'un assouplissement de ce marché au prix de la profonde restructuration des relations du travail que réclamaient les syndicats « indépendants ». Les grands syndicats affiliés au PRI étaient avant tout désireux d'empêcher toute modification du régime des relations du travail qui les fragiliserait.
- *Absence d'un groupe puissant et organisé de gagnants potentiels de la réforme.* Le régime en place protégeait les salariés en poste, les entreprises et les syndicats. C'est pourquoi il était difficile d'identifier, et a fortiori de mobiliser un groupe favorable à la réforme, puisque ceux qui auraient eu le plus d'avantages à en tirer étaient soit désorganisés et marginalisés au plan politique (les travailleurs du secteur informel, par exemple), soit inexistantes (les entreprises qui n'étaient pas entrées sur le marché). Les coûts réels du *statu quo* étaient en majorité des coûts d'opportunité, invisibles pour le public et en bonne part dénués de pertinence pour les groupes d'intérêt participant aux négociations tripartites.
- *Manque de volonté gouvernementale.* Durant la phase de négociation, le STPS choisit de rester neutre, alléguant qu'il devait rester impartial jusqu'à ce que les parties soient parvenues à un consensus. La neutralité du ministère a sans doute contribué à amener certaines des parties à la table des négociations. Mais du fait de cette attitude, s'ajoutant à la conviction que l'administration ne prendrait pas de mesures unilatérales, rien n'incitait les autres participants à faire des concessions. Qui plus est, malgré son engagement pré-électoral de réformer le marché du travail, l'administration Fox ne donna pas priorité, par la suite, à l'adoption des propositions que quasiment tous les participants aux tables rondes avaient entérinées. En l'absence de volonté présidentielle, les forces présentes au Congrès n'avaient aucun avantage à prendre le risque de soutenir la réforme avant les élections législatives à mi-mandat de 2003.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Le gouvernement Fox engagea sa principale initiative de réforme du droit du travail dans les années qui suivirent la fin du monopole que le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) avait exercé sur le pouvoir pendant 70 ans. La défaite du PRI en 2000 ébranla bon nombre de configurations et d'alliances politiques auparavant stables, ce qui ouvrit la voie à la formation de nouvelles coalitions et à des réformes. L'élection d'un candidat de l'opposition à la présidence démontra toutefois les limites du pouvoir présidentiel au Mexique, d'autant que le Parti d'action nationale (PAN) de M. Fox ne détenait la majorité à aucune des chambres du Congrès². Les résultats économiques décevants enregistrés entre 2001 et 2003 ajoutèrent en outre aux problèmes du gouvernement. Si rien ne permet d'affirmer que la baisse de l'emploi dans le secteur formel en 2001-02 influença sensiblement le processus de réforme de la loi du travail, le ralentissement économique mina sans conteste rapidement l'appui populaire au nouveau gouvernement³.

Législation et relations de travail au Mexique

Il existait et il existe toujours un large accord sur la nécessité d'une réforme du droit du travail. Le marché du travail mexicain se caractérise par la coexistence d'un vaste secteur informel, en grande partie toléré, dont les travailleurs ne disposent que d'une protection juridique rudimentaire (et ne paient pas d'impôts), et d'un secteur formel où les emplois sont généralement plus qualifiés et rigoureusement protégés par la loi. Les estimations de la taille du secteur informel varient, mais de l'avis général il atteint 40 à 50 % de l'emploi officiel⁴. Le marché formel est, par comparaison aux normes internationales, exceptionnellement rigide, en théorie tout au moins⁵. Un régime constitutionnel et législatif très normatif en régit tous les aspects, depuis le temps de travail jusqu'aux activités des syndicats, et accorde aux salariés une protection étendue dans pratiquement tous les domaines. Toutefois, de nombreuses analyses ont montré au fil des ans que, dans la pratique, ce régime a toujours permis aux employeurs, aux syndicats et à l'État de contrôler les travailleurs⁶. Les particularités de ce système de relations du travail ont en grande partie défini la politique de réforme du droit du travail dans la mesure où les conflits habituels entre les travailleurs et le patronat sur les questions de flexibilité du marché du travail ont été compliquées par d'âpres divisions entre les syndicats eux-mêmes au sujet des dispositions concernant la création et l'activité des syndicats.

L'article 123 de la Constitution garantit un large éventail de droits et de protections aux travailleurs, même s'il limite bon nombre d'entre eux (le droit de grève notamment) pour les fonctionnaires fédéraux. La Constitution est très contraignante sur de nombreux points qui relèvent des négociations collectives ou sont réglementés par la loi dans d'autres pays, comme le temps de travail, les congés de maternité, les vacances, les licenciements et les indemnités de licenciement, les promotions etc. La portée pratique de l'article 123 est en grande partie définie par la loi fédérale sur le travail (LFT). Celle-ci est très contraignante à certains égards, notamment pour les contrats de travail⁷, et réglemente également la création et le statut des syndicats, les procédures de négociations collectives et le règlement des différends. Telle qu'administrée par les gouvernements PRI qui se sont succédé, la LFT a formé l'assise d'un système de représentation des intérêts corporatistes dominé par l'État⁸. Des critiques ont souligné que ces dispositifs rendaient l'allégeance des syndicats assez facile à obtenir dans la mesure où les fonctionnaires avaient souvent la possibilité de refuser d'enregistrer un syndicat ou de reconnaître ses dirigeants, deux conditions préalables à la négociation de conventions collectives⁹. Qui plus est, les syndicats alliés au PRI bénéficiaient d'avantages substantiels, tandis que les syndicats « indépendants » étaient la cible de discriminations, voire d'une véritable répression. Des dirigeants syndicaux de confiance étaient élus pour siéger au Parlement, au niveau fédéral et au niveau des États, sur les listes du PRI, et les adhérents aux syndicats avaient accès à des services de santé de première qualité et à des programmes de logements subventionnés, de même qu'à des magasins offrant des prix subventionnés sur les biens de consommation¹⁰.

Même si les relations du travail ont commencé à évoluer notablement dans les années 90, de nombreux éléments de ce système ont survécu à la fin de la domination du PRI. Les syndicats affiliés de longue date au PRI – souvent appelés syndicats « officiels » bien qu'ils n'aient pas de statut officiel particulier au regard de la loi – demeurent prédominants et conservent une mainmise substantielle sur les politiques du personnel au sein des entreprises puisque les « clauses d'exclusion » des conventions collectives stipulent généralement que les entreprises doivent engager des travailleurs syndiqués et licencier les travailleurs qui quittent le syndicat ou en sont exclus. Les clauses

d'exclusion en cas de départ du syndicat ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême en 1999, mais les dispositions pertinentes de la LFT n'ont pas été modifiées. Quand des postes se libèrent, le syndicat a souvent le droit de recruter des travailleurs et de les présenter à l'entreprise¹¹.

Les conflits du travail sont résolus par des *Juntas de Conciliación y Arbitraje* (Conseils de conciliation et d'arbitrage) tripartites en place au niveau fédéral et régional. Les travailleurs ne peuvent faire grève qu'avec l'agrément de la *junta*. Si une *junta* déclare une grève non existante, les travailleurs qui y participent doivent reprendre le travail dans un délai de 24 heures sous peine de licenciement¹². Les représentants de l'État président les *juntas*, qui sont responsables envers les administrations étatiques ou l'administration fédérale et fonctionnent en dehors du système judiciaire, et certaines analyses ont conclu que les *juntas* ont souvent été très réactives aux vues des organes exécutifs sous l'autorité desquels elles étaient placées¹³. Les *juntas* servaient auparavant à freiner le militantisme syndical, les autorités étatiques et locales cherchant à protéger les entreprises locales pour qu'elles demeurent implantées dans la région. Les représentants des syndicats « indépendants » affirment qu'il en est toujours de même. Par ailleurs, dans les cas où des accords syndicaux « protecteurs » sont en place (voir plus loin), le représentant officiel d'un travailleur devant la *junta* peut représenter les intérêts de l'employeur plutôt que ceux du salarié¹⁴. Il est possible d'interjeter appel des décisions des *juntas* devant les tribunaux¹⁵.

Ce système ouvre la voie à de nombreuses pratiques informelles non prévues ou envisagées dans la législation mexicaine, notamment la corruption et les pratiques abusives¹⁶. D'abord, la direction peut simplement coopter les dirigeants syndicaux, et leur offrir des pots-de-vin en contrepartie de conventions collectives peu coûteuses¹⁷. À l'inverse, les dirigeants syndicaux peuvent obtenir des pots-de-vin des entrepreneurs en menaçant de mobiliser les travailleurs si leurs revendications ne sont pas satisfaites. Ces possibilités ont donné naissance à ce que l'on appelle le « syndicalisme protecteur » : un « contrat de protection », est un accord informel conclu entre un syndicat et un employeur afin de protéger ce dernier contre les revendications des travailleurs et des syndicats. Quelques représentants syndicaux affirment que la majorité des contrats de travail au Mexique sont protecteurs, cette proportion pouvant atteindre 90 % pour ceux conclus dans le secteur des PME. Certains syndicats « officiels » établis de longue date ont été accusés de pratiquer un « syndicalisme protecteur »¹⁸ ; il existe aussi des syndicats créés par les entreprises elles-mêmes, connus sous le nom de « syndicats blancs »¹⁹. Dans certains cas, les employeurs font appel à des syndicats « fantômes », dont les salariés ne connaissent même pas l'existence, qui est parfois purement théorique. Dans ces cas, les employés ne sont pas affiliés au syndicat, mais leurs conditions de travail sont déterminées par une convention collective entre celui-ci et l'entreprise. Souvent, lorsqu'il lance son activité, l'entrepreneur crée un syndicat protecteur, ou conclut un accord avec lui, avant même de commencer à embaucher. La convention collective est établie à l'avance pour protéger l'entrepreneur de toute pression inopportune des travailleurs²⁰. Les syndicats blancs permettent aussi d'empêcher plus facilement les syndicats actifs de s'implanter dans l'entreprise puisqu'il est plus difficile aux salariés de changer de syndicat une fois qu'il en existe un au sein de l'entreprise²¹. En conséquence, dans de nombreuses entreprises, il n'y a pas de véritable activité syndicale.

Acteurs et intérêts en présence

Étant donné qu'aucun parti n'avait la majorité dans l'une ou l'autre chambre du Congrès, pour être adoptée, une réforme de la LFT aurait exigé l'appui d'au moins deux

des trois grands partis. Le gouvernement Fox et le PAN se trouvèrent confrontés à des intérêts contradictoires quand vint le moment de procéder à la réforme du marché du travail. Le PAN était depuis longtemps favorable à un programme de démocratisation qui aurait encouragé le démantèlement des structures autoritaires et corporatistes créées par le PRI, mais il était également déterminé à poursuivre la libéralisation économique, notamment l'assouplissement du marché du travail, ce qui serait plus difficile à réaliser dans un contexte où les syndicats autonomes se multiplieraient et gagneraient en influence. Dans le même temps, le PAN, une fois au pouvoir, avait besoin pour gouverner de la coopération des syndicats « officiels » traditionnellement affiliés au PRI ; un conflit avec ces derniers pouvait compromettre à la fois la modération salariale et la paix sociale. Le PRI, pour sa part, était divisé sur des questions telles que la flexibilité du marché du travail, mais généralement uni sur celle des relations du travail : ses dirigeants étaient désireux de défendre les prérogatives des syndicats « officiels », fortement représentés au Congrès. Pour exercer son contrôle sur ces syndicats, le PRI avait longtemps fait appel à l'appareil étatique afin de fournir les incitations juridiques, politiques et économiques nécessaires pour fidéliser les syndicats, et les élections de 1997 et de 2000 avaient perturbé cet état de choses au niveau fédéral, réduisant l'influence du PRI sur « ses » syndicats, influence qui avait du reste diminué peu à peu avec l'ouverture politique graduelle ayant précédé ces élections²². Compte tenu de cette situation, il était encore plus risqué pour le PRI de soutenir la réforme du marché du travail que ce ne l'aurait été quelques années auparavant, quand il pouvait recourir à un éventail plus large de sanctions et de récompenses pour obtenir l'assentiment des syndicats. Le Parti révolutionnaire démocratique (PRD), parti de gauche, était le seul parti majoritaire plus ou moins uni sur la réforme de la loi sur le travail : il était favorable à la suppression du modèle corporatiste sur lequel reposaient les relations du travail, mais fermement opposé à des mesures visant à instaurer une plus grande flexibilité²³.

Malgré le net fléchissement des taux de syndicalisation²⁴, les syndicats mexicains demeuraient influents au début des années 2000, à la fois grâce aux prérogatives juridiques dont ils bénéficiaient et en raison de leur aptitude à mobiliser l'agitation contre les mesures visant à assouplir le marché du travail. Le clivage fondamental au sein du mouvement syndical opposait les syndicats « officiels » affiliés au PRI et les nouveaux syndicats « indépendants »²⁵.

- La plupart des syndicats « officiels » étaient réunis sous l'égide du Congrès du travail (CT), l'institution mise en place par le PRI pour coordonner ses relations avec les grandes confédérations²⁶. Les syndicats du CT comptaient au total quelque 3.8 millions d'adhérents au début des années 2000. Pendant les négociations de la réforme de la loi sur le travail, ils s'employèrent à préserver les dispositions de l'article 123 de la Constitution et de la LFT qui, selon certains critiques, leur permettaient de contrôler leurs adhérents et d'empêcher les attaques des syndicats rivaux. En parallèle, ils s'efforçaient de faire modifier les dispositions de la LFT qui étaient considérées comme permettant assez facilement aux employeurs de faire appel à des « syndicats blancs »²⁷.
- L'Union nationale des travailleurs (UNT), qui comptait environ 1.5 million d'adhérents, était la confédération de syndicats autonomes la plus importante du Mexique. Créée en 1997, l'UNT réunissait des syndicats engagés de longue date dans le syndicalisme « contestataire » et des syndicats auparavant affiliés au PRI qui avaient quitté le CT. L'UNT était particulièrement dynamique dans les secteurs non marchands, dont le secteur public et les industries de réseau²⁸. Ces activités n'étaient pas assujetties aux mêmes pressions concurrentielles que

d'autres, et leurs syndicats étaient, peut-être de ce fait, moins disposés au compromis que ceux représentant les travailleurs de secteurs manufacturiers plus exposés. Les objectifs déclarés de l'UNT étaient notamment l'allègement du contrôle exercé par l'État sur la création et le fonctionnement des syndicats, la suppression des dispositions qui rendaient la lutte contre l'hégémonie des syndicats « officiels » plus difficile, et le remplacement des *juntas* par des tribunaux indépendants.

Les deux organismes patronaux multisectoriels les plus influents au Mexique sont la Confédération patronale de la République mexicaine (Coparmex) et le Conseil de coordination des entreprises (CCE). Quoique leurs adhérents et leurs orientations politiques aient différé quelque peu²⁹, ils abordèrent la réforme du marché du travail dans une optique sensiblement identique. Ils voulaient plus de souplesse et de simplicité dans l'établissement des contrats de travail, notamment l'autorisation de pratiques aussi fondamentales que le versement des salaires par virement électronique. Outre de nouvelles mesures d'assouplissement du marché du travail et la suppression de dispositions obsolètes mais potentiellement problématiques, les organisations patronales comptaient sur la révision de la LFT pour *confirmer* la flexibilité limitée qu'ils avaient de fait acquise sous les gouvernements qui s'étaient succédé entre 1982 et 2000. Ceux-ci avaient déjà accompli quelques progrès en matière de libéralisation du marché du travail, *de facto* sinon *de jure*, par le biais d'une application plus souple des dispositions de la LFT et de l'utilisation du pouvoir de l'État au sein des *juntas*. Les employeurs cherchaient depuis longtemps à intégrer ces évolutions à la LFT. Cette loi renfermait des ambiguïtés qui créaient un flou juridique et des possibilités de corruption³⁰.

Quoi qu'il en soit, la réforme du marché du travail ne revêtait pas un caractère prioritaire pour les employeurs mexicains : la plupart d'entre eux avaient déjà trouvé le moyen de s'adapter à des règlements officiels contraignants, et ils étaient nombreux à s'accommoder du syndicalisme « protecteur » et des restrictions imposées au véritable militantisme syndical par le corporatisme de l'ère PRI. Cette réglementation pesante limitait bien la création d'emplois dans les entreprises à la marge, mais le CCE ne voyait pas dans la législation du travail une entrave majeure à l'activité quotidienne de ses adhérents. Étant donné les coûts liés à la mise en place de ces stratégies d'adaptation, la sur-réglementation du marché du travail constituait un obstacle à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché et dissuadait les investisseurs nationaux et étrangers de s'y implanter. Les sondages réalisés auprès des entreprises donnaient à penser que la réforme du marché du travail était l'une des réformes les plus susceptibles de stimuler l'arrivée d'entreprises, nationales et étrangères³¹. Les entreprises en place, s'étant adaptées aux conditions locales, ont donc probablement bénéficié de l'effet dissuasif de la réglementation du travail sur d'éventuels nouveaux arrivants.

C'est donc peut-être aux entreprises étrangères et nationales qui ne se sont pas implantées sur ce marché et aux salariés qu'elles n'ont de ce fait pas pu embaucher que la sur-réglementation mexicaine a véritablement fait tort. Comme ni ces entreprises, ni ces travailleurs ne pouvaient être identifiés, ils n'exerçaient guère d'influence politique : dans la mesure où les coûts de la loi mexicaine sur le travail étaient des coûts *d'opportunité*, ils étaient en grande partie invisibles pour le public et n'entraient pas en ligne de compte dans les calculs de nombreux acteurs. Les autres bénéficiaires potentiels de la réforme du marché du travail étaient les salariés du secteur informel, qui n'avaient pour ainsi dire aucune protection juridique et dont l'accès aux services sociaux, à la formation et à d'autres possibilités d'améliorer leur situation était limité³². Les défenseurs de la réforme

soutenaient qu'un meilleur équilibre entre flexibilité et protection était l'élément capital de tout projet visant à réduire les obstacles à l'emploi dans le secteur formel, et donc à inciter un plus grand nombre de travailleurs à quitter l'économie informelle. Cette évolution aurait permis à de plus nombreux travailleurs de trouver un emploi bénéficiant d'une meilleure protection juridique³³. Mais les intérêts des salariés du secteur informel semblent n'avoir guère été pris en considération dans le débat sur la réforme de la loi sur le travail au début des années 2000. Si l'on était conscient que la réforme offrait la possibilité d'officialiser une partie des activités de l'économie informelle, les négociations politiques concernant la LFT furent dominées par les intérêts des acteurs intégrés au système : les entreprises en place et les syndicats représentant les travailleurs du secteur formel.

Aperçu historique

Au cours des années 80 et 90, les gouvernements PRI successifs appliquèrent des réformes visant à libéraliser les courants d'échanges et les mouvements de capitaux, en diminuant et réorientant la participation directe de l'État dans l'économie via la privatisation et la déréglementation et en assurant la mise en place de marchés plus libres en général³⁴. Ils ne modifièrent cependant pas fondamentalement le droit du travail³⁵. Le Mexique opta plutôt pour un assouplissement progressif, le patronat accentuant son contrôle sur les décisions liées à la production par des ajustements aux conventions collectives et des modifications de l'application de la LFT³⁶. Si la vie des entreprises en fut simplifiée, les partisans de la réforme continuèrent de réclamer une véritable refonte de la LFT. Ils soulignaient la nécessité d'une plus grande adaptabilité du secteur formel compte tenu de la concurrence grandissante des pays à faible revenu et des partenaires de l'ALENA, ainsi que du recul de l'inflation³⁷. Plusieurs analyses successives de l'OCDE et de la Banque mondiale, en particulier, mirent en évidence les coûts économiques et sociaux associés au marché dual du travail mexicain, et firent valoir que la réforme de ses institutions officielles constituait un élément essentiel pour toute tentative visant à transférer un plus grand nombre d'emplois au secteur formel : les considérations d'équité mais aussi d'efficacité plaidaient en faveur d'une réforme³⁸. En outre, la réforme du marché du travail suscitait une attention croissante dans tout le pays, les employeurs, les syndicats et le gouvernement commençant à chercher une issue. Mais s'il y avait un consensus sur la nécessité d'un changement, il n'y en avait pas sur la direction à prendre : la diversité des vues et des approches transparaissait dans plus de 250 projets de réforme de la législation du travail soumis au Congrès entre 1997 et 2008³⁹.

De manière générale, deux programmes différents de réforme de la loi sur le travail évoluèrent en parallèle durant les années 90. L'antagonisme entre les deux contribua fortement à contrarier les tentatives de révision de la LFT au début des années 2000.

- Le premier prit forme durant les négociations auxquelles participèrent la Coparmex et la Confédération des travailleurs mexicains (CTM), affiliée au CT. En 1989, la Coparmex proposa la formalisation de nombreuses pratiques déjà en place en matière de relations du travail et l'adoption de mesures visant à augmenter encore la flexibilité dans certains domaines. Cette proposition était cependant très mesurée, témoignant de la réticence des employeurs à prendre le risque de provoquer des modifications radicales de la réglementation publique de l'activité syndicale et des conflits du travail⁴⁰. On continua donc de procéder à des modifications ponctuelles dans le cadre des conventions collectives, avec le soutien actif de l'État. En 1995-96, au lendemain de la crise tequila, la Coparmex et la CTM, avec l'approbation du PRI, parvinrent à un accord portant sur une

« nouvelle culture du travail ». Celle-ci voyait dans l'assouplissement du travail au sein de l'entreprise un facteur essentiel pour améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'économie mexicaine, et rejetait la notion de lutte des classes en tant que caractéristique distinctive des relations du travail⁴¹. Plutôt qu'un conflit de classes, la nouvelle culture du travail voyait dans l'entreprise une communauté de parties prenantes coopérant dans la lutte pour la compétitivité. Le compromis sur lequel se fondait la nouvelle culture du travail était clair : les syndicats étaient disposés à concéder cet assouplissement en échange du maintien du *statu quo* pour les procédures syndicales internes et le système corporatiste de relations du travail existant, que la nouvelle culture du travail n'évoquait pas⁴².

- Un autre projet de réforme du marché du travail prenait forme, en parallèle, chez les partis de l'opposition et les syndicats « indépendants ». En 1995, le PAN présenta une proposition de réforme rédigée avec l'assistance de deux éminents juristes spécialisés dans le droit du travail. S'il comportait quelques mesures visant à introduire une plus grande flexibilité, ce texte proposait, entre autres, de supprimer les clauses d'exclusion, d'améliorer la transparence des élections syndicales, de créer des comités d'entreprise distincts des structures syndicales, et de mettre un terme au rôle de l'exécutif dans le règlement des différends en remplaçant les *juntas* tripartites par des tribunaux judiciaires. Quelques années plus tard, le PRD, de gauche, présenta un projet similaire. Cette convergence des partis d'opposition de droite et de gauche témoignait de leur volonté d'affaiblir les structures corporatistes créées par le PRI⁴³.

Durant la campagne électorale de 2000, un groupe constitué d'éminents spécialistes du droit du travail et de représentants des syndicats « indépendants » publia un document intitulé « Vingt engagements pour la liberté syndicale et la démocratie », qui recommandait un ensemble de mesures visant à garantir plus efficacement le droit d'association et d'organisation des travailleurs, de véritables négociations collectives, le droit de grève et le remplacement des *juntas* par des tribunaux indépendants. Le candidat du PAN, Vicente Fox, exprima son accord avec ces engagements dans une lettre ouverte publiée peu avant le scrutin, ce qui fit espérer qu'il les prendrait pour base de toute refonte de la LFT⁴⁴. Le plan national de développement de la nouvelle administration pour 2000-06, publié au début de 2001, spécifiait clairement que la réforme du droit du travail serait une priorité et qu'elle aurait pour objectifs non seulement une flexibilité accrue du marché du travail, mais aussi la promotion du capital humain et l'amélioration de la situation des segments marginalisés de la population active⁴⁵.

Processus politique : la conception

En juillet 2001, le STPS établit un organisme tripartite dénommé *Mesa Central de Decisión* (« Comité directeur », MCD) chargé d'examiner la réforme de la loi sur le travail. La MCD, composée à égalité de représentants des syndicats et du patronat, comprenant vingt-deux membres⁴⁶. Les représentants syndicaux comptaient trois délégués de l'UNT qui, pour la première fois, avait été invitée à participer à une concertation officielle⁴⁷; les huit autres représentaient des syndicats affiliés au CT. La MCD comprenait en outre des membres des commissions du travail et de la protection sociale des deux chambres du Congrès et huit représentants du STPS, dont le ministre. L'intention était cependant de constituer un forum en grande partie bilatéral :

- Les membres du Congrès y participaient à titre d'observateurs uniquement ; cette mesure avait pour objet de dépolitiser les travaux de la MCD. Les fonctionnaires

du STPS et d'autres participants étaient d'avis que les projets de réforme précédents avaient échoué justement parce que les partis politiques et leurs programmes électoraux avaient « contaminé » la procédure. Quoique bien accueillie par les partenaires sociaux, cette proposition du gouvernement Fox suscita quelques ressentiments au Congrès, où certains y virent une tentative de l'exécutif de marginaliser le corps législatif, perception qui ne fit rien pour faciliter l'adoption de la réforme de la LFT quand elle fut soumise au Congrès⁴⁸.

- Le STPS soulignait que l'exécutif n'imposerait pas ses vues à la MCD, mais remplirait au contraire une fonction de médiateur. Étant donné la méfiance de certains syndicats envers le ministre, ancien dirigeant de la Coparmex, il s'agissait de veiller à ce que sa participation ne soit pas jugée comme portant atteinte à la légitimité de l'exercice. Plusieurs participants à la MCD, dont quelques représentants de l'UNT, signalèrent cependant que la non-participation directe du Président à la réforme de la loi sur le travail portait atteinte à la crédibilité de la procédure⁴⁹.

La priorité accordée au dialogue, le STPS jouant le rôle de facilitateur neutre, se traduisit par la constitution d'un groupe de travail créé sous les auspices de la MCD : il était constitué de six représentants du patronat et de six représentants syndicaux⁵⁰. Aux débats de la MCD s'ajouta une concertation nationale de bien plus grande ampleur, qui aboutit à la présentation de plus de 3 000 propositions individuelles et de 25 propositions institutionnelles émanant d'organismes qui n'y étaient pas directement représentés. Outre cette consultation nationale, 33 groupes de travail furent mis sur pied pour discuter des questions relatives au travail à l'échelon régional et local dans tout le pays⁵¹. La MCD demeura l'instance au sein de laquelle les informations résultant de ces exercices devaient trouver leur expression dans la formulation de propositions définies d'un commun accord en vue d'une action législative.

Deux principes fondamentaux qui devaient régir les travaux de la MCD furent formulés d'emblée. Premièrement, aucune révision de la Constitution ne serait envisagée. Une réforme constitutionnelle aurait été très difficile étant donné qu'elle aurait dû être ratifiée à la majorité des deux tiers dans les deux Chambres du Congrès, et par une majorité des États ; de fait, se focaliser sur la révision de l'article 123 aurait pu rendre pratiquement impossible l'adoption d'une quelconque réforme. Deuxièmement, les décisions seraient uniquement prises par consensus. Il s'agissait d'éviter qu'aucun groupe participant ne puisse être aisément marginalisé par les autres⁵². Prises ensemble, toutefois, ces dispositions rendaient beaucoup plus difficile un accord sur une réforme substantielle. Le premier principe garantissait que la restructuration fondamentale des relations professionnelles souhaitée par les syndicats autonomes ne serait pas réalisée, tandis que le second conférait à chaque participant un droit de veto de facto. Cette combinaison était très problématique, d'autant que le gouvernement se refusait à piloter l'exercice en présentant ses propres propositions.

Puisqu'étaient exclues du programme de travail les questions qui intéressaient le plus l'UNT, celle-ci n'était guère encline à faire autre chose qu'exercer son droit de veto. Il aurait été encore possible de lui accorder quelques concessions sur les questions non constitutionnelles par le biais de modifications de la LFT, mais l'UNT désapprouvait aussi l'insistance des autres participants à faire en sorte que la « nouvelle culture du travail » constitue le noyau des travaux de la MCD. De l'avis de l'UNT, cela écartait en fait toute discussion sérieuse du corporatisme dans les relations du travail⁵³. Les délégués de l'UNT, évoquant l'appui de M. Fox aux « vingt engagements », firent valoir que les

discussions devraient se fonder sur eux, mais le STPS apporta son appui au CT et au patronat⁵⁴. Il aurait été difficile au ministère de faire autrement, car il ne pouvait guère laisser une minorité de participants dicter l'ordre du jour à la majorité ; cependant, cette décision remit en cause sa neutralité aux yeux de l'UNT et de ses alliés, dont les désaccords avec les autres participants s'accrochèrent au fil des discussions⁵⁵. Ce différend montra que les chances d'aboutir à un accord auquel souscriraient à la fois les deux tendances syndicales et le patronat étaient limitées.

La conviction de l'UNT que ses principaux intérêts se trouvaient marginalisés conduisit à un clivage et à l'émergence de propositions rivales⁵⁶. Si l'UNT ne quitta jamais officiellement la MCD, elle la décrédibilisa de plus en plus en public. Convaincue que les projets de réforme prenant forme à la MCD ne feraient rien pour réduire le contrôle des syndicats « officiels » sur leurs adhérents, et craignant qu'une proposition soutenue conjointement par le CCE et le CT ne soit adoptée par le Congrès, la confédération indépendante et ses alliés optèrent pour ce qu'un dirigeant de l'UNT dénomma « une action législative préventive contre le projet CCE-CT »⁵⁷. A la fin d'octobre 2002⁵⁸, le PRD soumit un projet de réforme de la LFT appuyé par l'UNT, ce qui conduisit à la rupture définitive de la coopération entre l'UNT et les autres partenaires au sein de la MCD ; un second projet, fondé sur les questions ayant fait l'objet d'un accord entre le CCE et le CT dans le cadre de la MCD, fut soumis au Congrès en décembre⁵⁹. Bien que les médias l'aient présenté comme le projet de l'administration Fox, il n'émanait pas de celle-ci ; le ministre s'était engagé à ne soumettre au Congrès aucun projet qui n'aurait pas été unanimement approuvé par la MCD. Il fut alors présenté sous forme de proposition des députés du PAN, du PRI et du PVEM (Verts). Le Congrès se trouva alors face à deux projets de réforme différents (encadré 12.1), au lieu du projet unique adopté par consensus que la MCD était censée produire. Les deux projets n'étaient pas totalement contradictoires sur le plan des principes (un compromis conjuguant un assouplissement et une réforme des relations du travail était théoriquement possible) mais, sur le plan politique, ils étaient pour ainsi dire inconciliables, parce que les programmes de leurs partisans étaient extrêmement différents.

Processus politique : l'adoption

Finalement, le Congrès n'approuva aucun des deux projets de loi. Malgré la coopération antérieure entre le PRD et le PAN sur les questions liées de droit du travail et l'aval de M. Fox aux « vingt engagements », jamais le gouvernement n'aurait appuyé le projet PRD-UNT, qui était né en dehors de la MCD. S'il l'avait fait, il aurait désavoué à la fois la MCD et le ministre du Travail. Mais le gouvernement ne valida pas non plus l'initiative CCE-CT, pas plus qu'il ne tenta de dégager un compromis entre les deux projets de loi. Ce manque d'engagement scella le destin du projet : certains syndicalistes et membres du Congrès firent savoir qu'un soutien public ferme de la part du Président aurait sensiblement amélioré ses chances⁶⁰. En l'absence d'engagement de l'exécutif, les différents partis au Congrès hésitèrent à approuver une réforme de la LFT juste avant les élections à mi-mandat de 2003, d'autant que les propositions du projet CCE-CT étaient de nature à susciter une opposition. Les raisons pour lesquelles le gouvernement se refusa à soutenir ce projet ne sont pas entièrement claires, mais semblent tenir aux tensions entre l'hostilité du PAN au corporatisme à l'ancienne de style PRI et son attachement à la flexibilité du marché du travail, laquelle serait vraisemblablement plus facile à mettre en place dans le cadre des relations du travail existantes. Les syndicats affiliés au CT avaient, après tout, accepté la nouvelle culture du travail, qui met l'accent sur l'amélioration de la compétitivité, et avaient coopéré pendant de nombreuses années à des

politiques économiques auxquelles les syndicats « indépendants » s'étaient bruyamment opposés, y compris la négociation de l'ALENA et le développement du secteur des *maquiladoras*⁶¹. Quoi qu'il en soit, certains représentants du PAN au Congrès demeuraient favorables à la lutte contre le corporatisme et protestèrent contre son absence dans le projet CCE-CT⁶².

L'attitude du PRI envers le projet CCE-CT a pu être influencée par le changement de cap des syndicats « officiels ». Face à l'ampleur grandissante de l'opposition à la réforme au sein du mouvement syndical, plusieurs syndicats du CT commencèrent à prendre du recul par rapport à la procédure de la MCD et à se prononcer contre les projets en gestation. Le CT lui-même appela à la suppression des dispositions concernant la période d'essai, la flexibilité du temps de travail et le droit des employeurs à demander à ce que les grèves soient reportées en attendant des négociations. Les syndicats affiliés au CT et à l'UNT commencèrent à organiser des manifestations, dont un sit-in à la Chambre des Députés le 1^{er} décembre. Par ailleurs, l'ONG internationale Human Rights Watch (HRW) publia une lettre condamnant les réformes, qui fit l'objet d'une vaste couverture dans la presse mexicaine. Cette mobilisation initiale des syndicats incita les dirigeants du PRI au Congrès à reporter l'examen du projet. Les syndicats mirent ce délai à profit pour mobiliser d'autres opposants. Ils rallièrent leurs homologues américains et canadiens, qui envoyèrent des lettres de protestation et déposèrent une plainte au titre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (l'accord de coopération dans le domaine du travail, parallèle à l'ALENA) qui dénonçait le projet comme constituant une violation de l'accord commercial ainsi que du droit mexicain et international. Si cette plainte avait peu de chances d'aboutir, elle fut à l'origine d'une publicité négative, de même qu'une deuxième lettre de HRW adressée aux législateurs mexicains en février, et le projet de loi – aucun des trois grands partis n'étant disposé à le soutenir – fut enterré⁶³.

Un deuxième cycle de négociations suivit au début de l'été 2003⁶⁴. À ce stade, les négociations avec les partenaires sociaux furent relancées, avec la participation, cette fois, de la commission du Congrès sur le travail et la protection sociale. Pour favoriser un franc débat, il fut décidé que le contenu de ces négociations ne serait pas rendu public⁶⁵. L'objectif des pourparlers était d'obtenir le ralliement des représentants des syndicats autonomes et de définir un consensus, même minime, sur la réforme de la LFT. Malgré leur poids relativement restreint, les syndicats autonomes étaient considérés comme importants pour assurer la légitimité de l'exercice⁶⁶. Le document de travail sur lequel s'appuyaient les négociations abordait ainsi deux des exigences fondamentales de l'UNT : le secret du vote et la création d'un registre public des syndicats et des conventions collectives⁶⁷. Les parties ne parvinrent cependant jamais à se mettre d'accord sur un texte de compromis : le CT critiquait publiquement ce qu'il voyait comme l'influence disproportionnée sur la procédure que le gouvernement Fox avait accordée à l'UNT, et la Coparmex comme le CT résistèrent à toute tentative de modifier les éléments essentiels du projet CCE-CT. Le projet de compromis fut abandonné après les élections à mi-mandat de juillet 2003, à la suite desquelles le PAN subit des pertes massives et le PRD et le PRI gagnèrent de nombreux sièges, ce qui accentua le clivage au Congrès sur la question de la réforme des relations du travail.

Encadré 12.1. Les Principaux éléments des projets de réforme de la loi sur le travail

Les principales dispositions du projet de loi UNT-PRD étaient les suivantes : abolition des restrictions à l'activité syndicale dans le secteur public prévues à l'article 123 de la Constitution ; suppression des *juntas* et transfert de leurs responsabilités à des tribunaux du travail indépendants faisant partie de la branche judiciaire ; levée du contrôle de l'État sur l'enregistrement des syndicats ; création d'un registre public national des syndicats et des conventions collectives accessible au grand public ; établissement d'un salaire minimum national unique et création d'un institut national du salaire minimum destiné à remplacer le système tripartite de détermination de ce salaire ; suppression de la « clause d'exclusion » ; vote libre, direct et secret¹ des travailleurs aux élections syndicales² et transparence accrue des finances syndicales. Ce projet de loi s'abstenait pour l'essentiel de traiter les questions de flexibilité du marché du travail ; de fait, certaines de ses dispositions auraient réduit davantage la flexibilité³.

Étant donné l'équilibre des forces au Congrès, le projet de loi CCE-CT avait beaucoup plus de chances d'être adopté. Il mettait essentiellement l'accent sur la flexibilité. Il proposait, entre autres: une plus grande latitude des employeurs pour l'utilisation des contrats à temps partiel et de courte durée ; l'assouplissement du temps de travail pour les salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée ; l'instauration d'une période d'essai maximale de 30 jours pour la plupart des nouveaux embauchés⁴ ; une protection accrue contre la discrimination et le harcèlement sexuel ; l'introduction de nouveaux contrats de formation⁵ ; et la modernisation des dispositions concernant la formation et la valorisation des compétences, notamment en ouvrant ce secteur au système éducatif général au lieu de le réserver aux formateurs agréés par le STPS. Les mesures visant à réformer le régime corporatiste des relations du travail prévoyaient une légère simplification des procédures régissant les *juntas* et autorisaient le scrutin secret aux élections syndicales à titre *facultatif* et non obligatoire. Il contenait également des dispositions visant à limiter le recours aux syndicats blancs, ce que le CT souhaitait tout autant que l'UNT. Certaines mesures visaient à améliorer la transparence des procédures syndicales, en termes de grève notamment, mais elles portaient en grande partie sur de nouvelles obligations de documentation et d'information, notamment des listes claires et complètes des salariés appuyant la création de nouveaux syndicats ou les appels à la grève. Certains critiques estimaient que cela aurait permis à la direction et, dans le cas de campagnes de recrutement syndical, aux syndicats officiels, de connaître l'identité de ces salariés et les aurait exposés à d'éventuelles représailles⁶.

1. La LFT autorise le vote à main levée, procédure à laquelle les responsables syndicaux et les employeurs ont parfois fait appel pour repérer les opposants effectifs ou potentiels.
2. Cette disposition couvrirait l'élection des dirigeants syndicaux de même que les votes sur les propositions de grève et les élections visant à déterminer quel syndicat représenterait les travailleurs dans les négociations collectives.
3. Le projet de loi UNT-PRD aurait étendu la réglementation régissant les embauches et les licenciements, dans un effort pour restreindre l'activité « unilatérale » des employeurs, et aurait en outre créé un organisme public indépendant chargé de réglementer les salaires minimums et la participation aux bénéfices.
4. Jusqu'à 180 jours pour les directeurs et cadres supérieurs, ainsi que pour les postes techniques spécialisés.
5. Les salariés embauchés en vertu de ces contrats percevraient un revenu même en l'absence de toute expérience professionnelle. Le recours à ces contrats devait être réglementé, et la période qu'ils couvraient devait être prise en compte dans le calcul de l'ancienneté en cas de poursuite de la relation de travail.
6. Pour une description plus détaillée de ce projet de loi, voir OCDE (2004:94-95).

Conclusion

Avec le recul, le fait que l'initiative de la MCD n'a pas débouché sur une réforme tient davantage à des problèmes de procédures qu'à la substance même des propositions gouvernementales de réforme de la LFT. La conception même de la procédure MCD permettait très difficilement d'obtenir un accord sur le fond. Il aurait certes été souhaitable de rechercher le consensus le plus large possible sur une réforme dans ce domaine très controversé, mais jamais on n'aurait pu espérer une unanimité complète des parties concernées parce qu'elles n'essayaient pas de résoudre les mêmes problèmes. Dans d'autres circonstances, des priorités aussi divergentes auraient pu former l'assise d'une négociation complexe, mais du fait que les préoccupations fondamentales de certaines parties étaient de fait taboues pour d'autres, aucun accord ne pouvait voir le jour, pas même sur le programme éventuel de discussion de la réforme, et encore moins sur la forme qu'un débat de cette ampleur pourrait revêtir. L'UNT ou le CT auraient peut-être pu parvenir à un accord avec les employeurs sur la question de la flexibilité. Cependant, l'UNT n'était disposée à négocier ce point qu'en échange de la suppression de ce qu'elle considérait comme les privilèges corporatistes des syndicats « officiels », tandis que le CT n'était prêt à accepter une certaine flexibilité qu'en contrepartie du maintien des dispositions législatives que l'UNT cherchait précisément à modifier.

Ces tensions se retrouvèrent dans les positions des partis politiques au Congrès : le PRI se refusait à appuyer toute mesure susceptible d'affaiblir les syndicats « officiels », tandis que le PRD n'accepterait aucune réforme qui ne fragiliserait pas le corporatisme. Le PRD ne s'intéressait guère à une amélioration de la flexibilité du marché du travail, et le PRI était divisé sur ce point. Le PAN, pour sa part, était confronté à des choix difficiles entre sa lutte contre le corporatisme et ses priorités de politique économique, notamment la modération salariale et la réforme structurelle. Pour finir, ces dernières l'emportèrent, de sorte que le gouvernement se montra peu enclin à composer avec les syndicats « indépendants ». Les employeurs aussi semblaient être plus disposés à accepter le corporatisme traditionnel que la structure plus incertaine des relations professionnelles réclamée par l'UNT. Le gouvernement ne souhaitait cependant pas faire campagne en faveur du projet CCE-CT, en partie parce qu'il était convaincu que la participation de l'UNT était importante pour la légitimité de la réforme et en partie parce que certains membres du PAN étaient plus anti-corporatistes que favorables à la flexibilité.

Le refus du gouvernement de piloter la procédure MCD pesa particulièrement car aucun des autres protagonistes n'était très attaché à la réforme. Hormis le souhait de l'UNT de briser l'hégémonie des syndicats « officiels », l'attitude des syndicats envers la réforme du marché du travail allait du doute à l'hostilité pure et simple, et elle ne revêtait pas un caractère ultra prioritaire pour le patronat. Le pilotage du gouvernement dans ce domaine était essentiel précisément parce que les coûts d'une non-réforme étaient en grande part des coûts d'opportunité et, partant, « invisibles » au plan politique. Il n'y a pas eu de mouvement de mobilisation profond en faveur de la réforme parce que ses bénéficiaires éventuels étaient soit désorganisés et marginaux politiquement (les salariés du secteur informel), soit potentiels (les entreprises qui ne s'étaient pas implantées sur le marché). Faute de mobilisation gouvernementale en faveur de la réforme, il ne fallait guère s'attendre à une mobilisation d'autres acteurs. Cependant, vu l'équilibre des forces au Congrès, il fallait agir très adroitement pour exercer d'éventuelles pressions sur les parlementaires en vue de l'adoption des propositions de réforme, de crainte d'irriter les partis et de déclencher une action en retour contre l'exécutif.

Néanmoins, le débat sur la réforme du droit du travail s'est poursuivi depuis l'arrêt du processus MCD, et au début de 2009 une nouvelle tentative a été faite pour lancer un programme de réforme global, cette fois dans le contexte de la crise économique mondiale. Dans le cadre de la réponse du Mexique à la crise, un accord national sur l'emploi et l'économie intérieure a été conclu au début de l'année par l'exécutif fédéral, le Congrès, les gouverneurs des États et les partenaires sociaux, avec l'appui des partis politiques, de la Banque du Mexique et d'autres institutions. Parmi ses principaux éléments figurait un engagement à redoubler d'efforts pour actualiser le droit du travail mexicain de façon à promouvoir à la fois l'efficacité et l'équité, en encourageant la création d'emplois dans le secteur formel, en stimulant la productivité et en améliorant les mécanismes de règlement des différends⁶⁸.

Notes

1. Ces objectifs de la réforme sont exposés dans la section 5.3.2 du Programa (2001), et dans la préface à Ruiz Angeles (2003).
2. Aucun parti n'était à lui seul majoritaire dans l'une ou l'autre Chambre.
3. Pastor et Wise (2005).
4. Cela dépend en grande partie de la définition du terme « informel » et des indicateurs employés ; voir OCDE (1997) ; (2004) ; (2005) et (2008). Les études de l'OCDE fondées sur des comparaisons des cotisations effectives à la sécurité sociale avec le montant qu'elles devraient représenter d'après les salaires mentionnés dans les comptes nationaux indiquent qu'un tiers environ des salaires versés échappent à ces cotisations, dont plus de la moitié dans le secteur privé.
5. Une étude réalisée en 2001 par Bancomer classe le Mexique au 26^e rang, sur les 36 pays de l'échantillon. Botero *et al.* (2003) le classent au 75^e rang des 85 pays examinés (les dix derniers sont pour l'essentiel des pays en transition qui n'avaient pas encore procédé à la refonte de leur législation du travail, même si la libéralisation y était en fait déjà substantielle) et estiment que le coût de mise en conformité avec la réglementation du travail représentait 31 % des salaires. En 2004, la Banque mondiale classait le Mexique 129^e sur 133 pays sur l'échelle de l'indicateur du rapport *Doing Business* (seuls venaient après lui l'Angola, le Brésil, le Panama et – ce qui soulève certaines questions quant à la méthodologie suivie – le Portugal). S'agissant plus particulièrement de la rigueur de la législation relative à la protection des salariés, le Mexique se classait au début des années 2000 au troisième rang de l'OCDE, derrière le Portugal et la Turquie.
6. Pour une analyse du régime corporatiste des relations professionnelles mis en place sous les différents gouvernements PRI, voir Cook (1995, 1998) ; Middlebrook (1995) ; Patroni (2001) ; Mayer (2003) ; Cardoso (2004) ; Weyzig (2007) ; et Kohout (2008).
7. Elle régit, entre autres, la nature et la durée du travail, les congés, la rémunération, les licenciements, le travail des enfants, le harcèlement et la discrimination.
8. On trouvera des précisions dans Cook (1995) ; Patroni (2001) ; Mayer (2003) ; et Burgess (2003). La notion de corporatisme utilisée ici est celle définie par Schmitter (1974) : « un système de représentation d'intérêts dans lequel les éléments constituants sont rangés dans un nombre défini de catégories singulières, obligatoires, non concurrentielles, ordonnées selon des critères hiérarchiques et fonctionnels, reconnus sinon créés par l'État, et auxquels on accorde un monopole représentatif délibéré à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange de l'observation de certains contrôles sur le choix des dirigeants et la formulation des demandes et des soutiens ».
9. Voir en particulier Middlebrook (1995) ; Cook (1995) ; Patroni (2001) ; Mayer (2003) ; et Burgess (2003).

10. Patroni (2001) ; Mayer (2003) ; et de la Vega (2004). Ces dernières années, la représentation syndicale a été dans une certaine mesure fonction des succès et des échecs du PRI : le nombre de responsables syndicaux au Congrès fédéral a chuté de 52 au milieu des années 90 (11 sénateurs et 42 députés) à 17 en 2000 (5 et 12 respectivement, avant de remonter à 23 (4 et 19) après les élections à mi-mandat en 2003.
11. Weyzig (2007) ; López (2007).
12. Les militants syndicalistes affirment que les employeurs sont souvent en mesure de prendre des actions qui ne laissent guère d'autre choix aux *juntas* que de déclarer une grève illégale.
13. Middlebrook (1995 : 56, 181-82, 201-02) ; Samstad (2002) ; Mayer (2003 : 78).
14. FIDH (2006) ; Mayer (2003).
15. Rares sont les salariés qui ont les moyens financiers de se faire assister dans cette procédure, mais la LFT (articles 530-36) prévoit qu'un avocat défendeur du travail dispense une assistance judiciaire gratuite aux travailleurs.
16. Ruiz Angeles (2003) ; Programa (2001), section 5.3.2.
17. Dans certains cas, les entreprises versent aux responsables syndicaux une part de leurs bénéfices, ou une part des économies effectuées en vertu du contrat. Weyzig (2007:63).
18. Couramment connus sous le nom de *sindicatos charros* ou « syndicats corrompus ».
19. S'agissant du phénomène des syndicats blancs, des contrats de protection, etc., voir OCDE (2004) ; Mayer (2003) ; Cardoso (2004) ; Fairris et Levine (2004) ; FIDH (2006) ; et Weyzig (2007).
20. FIDH (2006:26-27) ; et Weyzig (2007:63).
21. FIDH (2006).
22. Mayer (2003:79).
23. Certains analystes faisaient valoir que le PRD n'était pas opposé au corporatisme en soi mais aux institutions corporatistes créées par le PRI, et que la direction du PRD avait sa propre vision d'un « corporatisme alternatif » ; voir Grayson (2007).
24. Les estimations des taux de syndicalisation mexicains varient amplement, selon qu'elles se limitent aux travailleurs du secteur formel ou du secteur manufacturier. Fairris et Levine (2004) estiment que la syndicalisation des travailleurs du secteur formel a globalement reculé, passant d'un peu plus de 30 % au milieu des années 80 à légèrement moins de 20 % en 2000. Il existe des écarts substantiels entre les secteurs : certains segments du secteur public sont presque entièrement syndiqués, et les taux de syndicalisation sont généralement élevés dans les grandes et moyennes entreprises, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Voir également OCDE (1997).
25. Pendant de nombreuses années, être membre d'un syndicat officiel signifiait automatiquement être affilié au PRI.
26. La plus importante était la Confédération des travailleurs du Mexique. Autres syndicats influents : la Confédération révolutionnaire des travailleurs et des paysans (CROC), la Fédération des syndicats de travailleurs de la fonction publique (FSTSE), la Confédération régionale ouvrière mexicaine (CROM), et les syndicats sectoriels

- des transports ferroviaires, de l'exploitation minière et de la métallurgie, du pétrole et de l'éducation.
27. Voir Bellin (2000) ; et Mayer (2003:87).
 28. Les principaux syndicats affiliés à l'UNT sont : le Syndicat des travailleurs des télécommunications de la République mexicaine (STRM), le Syndicat des travailleurs de l'Université autonome du Mexique (STUNAM), le Syndicat national des travailleurs de la sécurité sociale (SNTSS); la Fédération nationale des syndicats universitaires (FNSU) et le Syndicat métropolitain des travailleurs des transports publics (SMTSTC).
 29. De manière générale, la Coparmex a défendu plus activement des positions libérales au plan économique, et conservatrices au plan social. Pour de plus amples détails sur les divergences structurelles et idéologiques entre les deux organismes, voir Schneider (2002).
 30. Middlebrook (1995:298) ; Patroni (1998:124) ; Mayer (2003:87) ; Programa (2001) ; et Ruiz Angeles (2003).
 31. OCDE (2004:92).
 32. OCDE (2004:92).
 33. OCDE (2004:92-94) et OCDE (2007), chapitre 5.
 34. Y compris des mesures sensibles telles que la diminution des subventions aux produits alimentaires de base et la libéralisation des ventes de terrains.
 35. A vrai dire, certains auteurs ont vu dans cet échec à engager une réforme substantielle de la LFT une anomalie de plus en plus notable. Voir, par exemple, Cook (1998) et Patroni (2001).
 36. De la Garza Toledo (2002).
 37. Il devient plus difficile de maintenir la flexibilité des salaires réels dans un contexte de faible inflation.
 38. Voir en particulier OCDE (1997) et (1999).
 39. Le secrétariat au Travail et à la Protection sociale signale 264 initiatives de ce type en 11 ans.
 40. Voir Cook (1998); et Patroni (2001).
 41. Patroni (1998); Mayer (2003).
 42. Cook (1998).
 43. En ce qui concerne les propositions du PAN et du PRD de la fin des années 90, voir Cook (1998:16-17).
 44. La Botz et Alexander (2005) ; FIDH (2006).
 45. Plan (2001) ; Programa (2001).
 46. Pour plus de détails sur la représentation à la MCD, voir Garcia Pineda (2006).
 47. Ruiz-Angeles (2003).
 48. Mayer (2003:82).
 49. Mayer (2003:90-93).

50. Quatre du CT et deux de l'UNT.
51. Ruiz Angeles (2003) ; Contexto (2006).
52. Mayer (2003:80) ; LaBotz et Alexander (2005).
53. Un certain nombre d'observateurs ont commenté le rôle central de la nouvelle culture du travail dans les discussions de la MCD ; voir notamment Cervantes (2002a, 2002b) ; Mayer (2003) ; Kohout (2008). L'accent mis sur la nouvelle culture du travail transparaisait aussi dans les déclarations officielles à ce sujet ; voir Segundo Informe (2002) et Tercer Informe (2003).
54. Discours officiel sur la nouvelle culture du travail.
55. Voir les entretiens avec des responsables syndicaux cités dans Mayer (2003).
56. Se fondant sur des entretiens avec 20 participants à la MCD, Mayer (2003) note que pratiquement tous les membres de la MCD partageaient cette opinion, même si leurs vues divergeaient radicalement quant au comportement de l'UNT. Les représentants de l'UNT soutenaient qu'ils avaient été invités à participer à cet exercice pour la forme, afin de renforcer sa légitimité, sans aucune perspective sérieuse de se faire véritablement entendre. Leurs opposants prétendaient qu'il avait joué double jeu, participant aux négociations dans le cadre de la MCD et du groupe de travail et s'employant à les fragiliser de l'extérieur.
57. Mayer (2003:85). Voir aussi LaBotz et Alexander (2005) ; et Kohout (2008).
58. Ochoa Camposeco (2002).
59. Ruiz Angeles (2003).
60. Mayer (2003:90-91).
61. Patroni (2001:267).
62. Mayer (2003).
63. Sur la mobilisation contre le projet de loi et les interventions de HRW et des syndicats américains et canadiens, voir La Botz et Alexander (2005).
64. Muñoz Rios (2003).
65. Mayer (2003:93).
66. Un certain nombre de participants au processus renouvelé estimaient que le soutien de l'UNT à toute proposition de réforme était indispensable à sa légitimité. Voir les entretiens cités dans Mayer (2003:94).
67. Entretiens avec le sénateur du PAN Francisco Fraile García et le sénateur du PRD José Castro Cervantes, cités dans Mayer (2003:94). Cette proposition était d'autant plus frappante – et peut-être irréaliste – que la création d'un registre public des syndicats et des conventions collectives aurait nécessité une réforme constitutionnelle.
68. Voir Acuerdo (2009).

Bibliographie

- Acuerdo, (2009), « Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo », Anti-crisis agreement signed by President Felipe Calderón and representatives of Congress, the states and the social partners, 7 janvier, www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/enero/070109_economia_empleo/index.html.
- Bancomer (2001), « Obstáculos a la Actividad Productiva », *Informe Económico*, Mexico, août.
- Bellin, E. (2000), « Contingent Democrats: Industrialists, Labour and Democratization in Late-Developing Countries », *World Politics* 52:2, janvier.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer (2003), « The Regulation of Labor », *document de travail du NBER* n° 9756, juin.
- Burgess, K. (2003), « Mexican Labour at a Crossroads », dans J. Tulchin et A. Selee (dir. pub.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Cardoso, A. (2004), « Industrial Relations, Social Dialogue and Employment in Argentina, Brazil and Mexico », rédigé pour le BIT dans le cadre des études pour l'Agenda global pour l'emploi, Cahiers de la stratégie de l'emploi 2004, Bureau international du Travail, Genève, www.gurn.info/topic/wages/compare/indrel_sd_arg_bra_mex.pdf.
- Cervantes, J. (2002a), « Propuestas y Contrapropuestas », *Proceso* n° 1315, 13 janvier.
- Cervantes, J. (2002b), « Repudio al Proyecto de Reforma Laboral por los Sindicatos y Patronales », *Proceso*, n° 1328, 14 avril.
- Contexto (2006), « Contexto de las Reformas al Marco Jurídico en Materia de Trabajo: Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social », *Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados* 2084-I, 29 août.
- Cook, M. (1995), « State-Labour Relations in Mexico: Old Tendencies and New Trends », dans D. Schultz et E. Williams (dir. pub.), *Mexico Faces the 21st Century*, Praeger Publishers, Westport, CT.
- Cook, M. (1998), « The Politics of Labor Law Reform: Comparative Perspectives on the Mexican Case », document présenté au Congrès international de l'Association des études latino-américaines, Chicago, 24-26 septembre, www.politiquestociales.net/The-Politics-of-Labor-Law-Reform.
- Cuarto Informe (2004), « Cuarto Informe de Labores », Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1er septembre.
- De la Garza Toledo, E. (2002), « Free Trade and Labor Relations in Mexico », document présenté à la International Labor Standards Conference, Stanford Law School,

- Stanford, CA, mai, <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/capituloslibros/free.pdf>.
- De la Vega, O. (2004), « Entorno de los Movimientos Sociales y Laborales en México », Basham, Ringe and Correa and Coparmex, 24 novembre, www.coparmex.org.mx/eventos/forolaboral/4foro/Presentaci%F3n%20Sindicalismo%20COPARMEX%2024-XI-04.ppt.
- Elizondo, C. (2003), « After the Second of July: Challenges and Opportunities for the Fox Administration », dans J. Tulchin et A. Selee (dir. pub.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Fairris, D. et E. Levine (2004), « Declining Union Density in Mexico », *Monthly Labor Review* 127:9, septembre, www.bls.gov/pub/mlr/2004/09/art2abs.htm.
- FIDH (2006), « International Fact-Finding Mission – Mexico: The North American Free Trade Agreement (NAFTA): Effects on Human Rights: Labour Rights », Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, Paris, avril, www.bilaterals.org/IMG/pdf/Mexique448-ang2006.pdf.
- García Pineda, A. (2006), « Situación de las Posibles Reformas a la Ley Federal de Trabajo en México durante el Sexenio de Vicente Fox », Mexique, avril.
- Grayson, G. (2007), « Mexico, the PRI, and López Obrador: The Legacy of Corporatism », *Orbis* 51:2, printemps.
- Kohout, M. (2008), « The New Labor Culture and Labor Law Reform in Mexico », *Latin American Perspectives* 35:1, janvier.
- LaBotz, D. et R. Alexander (2005), « The Escalating Struggles over Mexico's Labor Law », *NACLA Report on the Americas*, 39:1, juillet-août, www.mediaaccuracy.org/files/pdfs/Mexico_Law.pdf.
- López, D. (2007), « Mexican Labor Laws and Potential Reform », *Texas Bar Journal*, février.
- Mayer, J. (2003), « The Mexican Federal Labour Law Reform Process, 2001-2003 », *Labour, Capital and Society* 36:1, avril.
- Middlebrook, K. (1995), *The Paradox of Revolution: Labour, the State and Authoritarianism in Mexico*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Muñoz Rios (2003), « La STPS dio 'manga ancha' para ajustar toda la ley Abascal: UNT », *La Jornada*, 3 juin, www.jornada.unam.mx/2003/06/03/045n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1.
- Ochoa Camposeco, V. (2002), « De decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral, y de la reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, presentada por el diputado Víctor Manuel Ochoa Camposeco, del grupo parlamentario del PRD », *Gaceta Parlamentaria* 1122-Ia, 1er novembre.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Pastor, M. et C. Wise (2005), « The Lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico », *Latin American Politics and Society* 47:4, décembre.
- Patroni, V. (1998), « The Politics of Labour Legislation Reform in Mexico », *Capital and Class* 65:1, été.
- Patroni, V. (2001), « The Decline and Fall of Corporatism? Labour Legislation Reform in Mexico and Argentina during the 1990s », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 34:2, juin.
- Plan (2001), « Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 », *Diario Oficial de la Federación*, 30 mai.
- Primer Informe (2001), « Primer Informe de Labores », Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1er septembre.
- Programa (2001), « Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 », *Diario de la Federación*, 17 décembre.
- Ruiz Angeles, R. (2003), « De reformas a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo: presentada por el diputado Roberto Ruiz Angeles, PRI; a nombre de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Acción Nacional », *Gaceta Parlamentaria* 1172-I, 20 janvier.
- Samstad, J. (2002), « Corporation and Democratic Transition: State and Labor during the Salinas and Zedillo Administrations », *Latin American Politics and Society* 44:4, hiver.
- Schmitter, P. (1974), « Still the Century of Corporatism? », dans F. Pike et T. Stritch (dir. pub.), *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, University of Notre Dame Press, South Bend, IN.
- Schneider, B. (2002), « Why is Mexican Business so Organized? », *Latin American Research Review* 37:1, janvier.
- Segundo Informe (2002), « Segundo Informe de Labores », Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1er septembre.
- Tercer Informe (2003), « Tercer Informe de Labores », Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1er septembre.
- Weyzig, F. (2007), « Corporate Social Responsibility in Mexico », *Accountancy, Business and the Public Interest* 6:1, <http://visar.csustan.edu/aaba/Weyzig2006.pdf>.

Chapitre 13

Pays-Bas : La réforme de l'assurance-invalidité, 2002-06

Résumé et principales conclusions

Le régime néerlandais d'assurance invalidité (AI) est reconnu depuis longtemps comme étant l'un des plus généreux au monde¹. En 2000, environ 11 % de la population d'âge actif percevait des prestations d'invalidité². Au début des années 2000 le gouvernement et les partenaires sociaux sont convenus de lancer une vaste réforme du système, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2006. La réforme, applicable seulement aux cas d'invalidité constatés après le 1^{er} janvier 2004, visait à ramener le nombre des personnes admises à bénéficier du régime d'assurance invalidité de 70-100 000 par an au cours de la décennie précédente à 25 000 de façon à centrer plus efficacement les prestations sur ceux qui n'étaient pas en état de travailler tout en renforçant les incitations à travailler pour ceux qui y étaient aptes. Les critères d'admission au régime d'invalidité partielle ont été rendus plus strictes, et certaines prestations ont été liées à l'exercice d'un emploi et limitées dans le temps. Les personnes déjà indemnisées avant 2004 sont restées assujetties aux anciennes règles, même si, dans certains cas, leur degré d'invalidité a été réévalué au regard des nouveaux critères fixés dans le cadre de la réforme. Plusieurs facteurs ont rendu possible la réforme de l'assurance invalidité :

- *La formation d'un consensus sur la nécessité d'une réforme.* En 2000, l'échelle et la persistance du problème de l'assurance invalidité étaient telles que nul ne pouvait affirmer sérieusement que le système n'était pas arrivé à son point de rupture, le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité avoisinant le seuil politiquement sensible de 1 million de personnes. Une enquête parlementaire menée au milieu des années 90 avait montré à quel point le problème était exacerbé par la gestion du système par les partenaires sociaux, et les termes du débat sur la réforme s'en étaient trouvés radicalement changés. Tout au long des années 90 et au début des années 2000, de surcroît, une masse croissante d'études sur les problèmes de l'assurance invalidité a créé un socle sur lequel s'est édifié un consensus sur un certain nombre d'aspects du problème. Les travaux de la « Commission Donner », en 2000-01, ont ensuite servi de base pour la formulation d'une série de propositions généralement acceptables. Enfin, le ralentissement économique du début des années 2000 a exercé une pression budgétaire en faveur de la réforme.
- *Les enseignements tirés des précédentes tentatives de réforme.* Les premières mesures visant à freiner la croissance des prestations d'invalidité ont été prises au début des années 90, lorsque le gouvernement a cherché à réduire les incitations à utiliser l'assurance invalidité pour faciliter les licenciements. Cependant, l'amélioration apportée par ces réformes a été temporaire car ces dernières ont été inversées par des conventions collectives signées entre les partenaires sociaux

ainsi que par un assouplissement de l'action gouvernementale dès lors que le nombre d'entrées dans le régime d'invalidité a commencé de diminuer. Au début des années 2000, les autorités ont veillé tout particulièrement à ce que les conventions collectives n'aillent pas à l'encontre de la réforme et à limiter les perspectives d'inversion de leur politique dès l'amorce d'une amélioration. Le gouvernement a aussi réduit le rôle des partenaires sociaux dans la gestion du système, limitant ainsi le risque de dilution ou de sape de la mise en œuvre de la réforme.

- *Les premières mesures de réforme qui ont modifié les incitations offertes aux groupes d'intérêts.* Un certain nombre de mesures ont été prises progressivement à la fin des années 90 et au début des années 2000, qui ont eu pour effet global de modifier les incitations offertes à la fois aux employeurs et aux salariés. Les employeurs, en particulier, sont devenus plus ouverts à une réforme radicale car les premières mesures prises ont consisté à leur faire supporter directement une part plus importante des coûts du statu quo.
- *L'initiative gouvernementale.* Les grandes lignes de la réforme ont été définies par la Commission Donner, nommée par le gouvernement, puis débattues au sein du Conseil économique et social (SER), qui organise traditionnellement des consultations entre le patronat, les syndicats et l'État. L'initiative gouvernementale a cependant été décisive tout au long du processus, et la réforme est finalement allée au-delà des propositions du SER.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Le processus de réforme a commencé en 1999-2000, sous une coalition dite « pourpre » rassemblant le Parti du travail social-démocrate (PvdA) et la Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD), mais la réforme a été adoptée sous un gouvernement de centre-droit, regroupant le parti centriste des Chrétiens-démocrates (CAD) et le parti libéral progressiste des Démocrates 66 (D66). Malgré des divergences entre les partis au sujet de la réforme de l'assurance invalidité, cette période a été marquée par une remarquable continuité dans l'action publique. Le changement de gouvernement a eu pour principal effet de renforcer la cohésion gouvernementale sur la question : la coalition pourpre s'était montrée divisée sur la réforme, alors que le gouvernement conduit par le CDA a été uni sur la plupart des questions majeures relatives à la réforme³.

Les nouvelles propositions de réforme de l'assurance invalidité ont été présentées en une période de croissance lente et de médiocre performance du marché du travail, des conditions qui ont accentué la résistance à une réforme dont beaucoup pensaient qu'elle allait accroître le chômage déclaré et réduire les prestations pour un grand nombre d'inactifs. Le gouvernement a cependant continué de tout faire pour que les propositions soient acceptées, et leur adoption a coïncidé avec le début d'une reprise économique qui en a manifestement facilité la mise en œuvre⁴. Bien qu'adoptée dans le contexte d'une situation budgétaire tendue – le solde des administrations publiques a basculé d'un excédent de 1.5 % en 2000 dans un déficit de 3.2 % en 2003 – la réforme n'a pas été motivée principalement par des préoccupations relatives aux finances publiques, ni conçue en fonction d'impératifs budgétaires.

La restructuration du système d'assurance invalidité ne s'est pas opérée de manière isolée. Les Pays-Bas ont entrepris ces dernières années un certain nombre d'autres réformes du marché du travail et des assurances sociales, dont beaucoup visaient à réduire les incitations au retrait du marché du travail en une période de vieillissement démographique et de ralentissement de la croissance de la population active⁵. Le nouveau régime d'assurance invalidité doit être analysé dans ce contexte, d'autant que, à l'issue des négociations avec les syndicats, à la fin de 2004, il a été décidé de grouper la réforme de l'assurance invalidité avec un certain nombre d'autres mesures. De plus, l'interaction de l'assurance invalidité avec les autres assurances sociales posait problèmes : les diverses mesures prises afin de compenser la perte de revenu due à l'inactivité ont parfois fonctionné comme des vases communicants, la réforme de l'une produisant des effets indésirables sur les autres⁶.

Le processus de décision aux Pays-Bas est généralement fondé sur la participation de tous et sur la consultation, une grande importance étant attachée à l'obtention d'un consensus sur les questions les plus importantes⁷. Cela peut parfois ralentir la prise de décision, mais l'accent mis sur le consensus aide à réduire le risque d'inversion ultérieure des réformes. Les débats auxquels participent les organisations syndicales et patronales se déroulent généralement dans le cadre de deux institutions :

- Le *Conseil économique et social* (SER) est un organe tripartite, composé d'un nombre égal de représentants de la couronne, des organisations patronales et des syndicats. Les représentants de la couronne sont des experts indépendants : bien que nommés par le gouvernement, ils ne lui rendent pas de comptes⁸. Les dirigeants néerlandais demandent généralement l'avis du SER sur toutes les mesures socio-économiques importantes qui sont envisagées⁹. Le gouvernement n'est pas obligé de tenir compte de cet avis, mais il est généralement réticent à aller contre une recommandation unanime du SER.
- La *Fondation du travail*, par contre, est un organe bipartite auquel participent seulement employeurs et syndicats, sans représentation de l'État, et qui n'a pas de pouvoir légal. Elle a néanmoins de l'influence, et les accords conclus lors de ses consultations semestrielles avec le gouvernement ont fourni le cadre de base pour des négociations entre les partenaires sociaux ainsi que des lignes directrices pour l'action publique.

De manière générale, le SER est davantage un organe consultatif, alors que la Fondation du travail est un centre de négociation. Les débats que se déroulent au sein de ces deux institutions reflètent habituellement un ferme engagement à formuler une politique fondée sur des faits concrets et s'appuient souvent sur des rapports de commissions spéciales et d'experts, ainsi que sur des études fournis par des instituts de recherche publics et privés. Le plus influent, et de loin, est le CBP, la principale unité d'analyse économique de l'État. Le CPB a fourni une grande masse d'analyses sur les problèmes du système néerlandais d'assurance maladie, qui ont éclairé à la fois l'opinion publique et les débats menés au sein du SER et d'autres organes.

Acteurs et intérêts en présence

Le ministère le plus concerné par la réforme de l'assurance invalidité a été le Ministère des affaires sociales et de l'emploi (MSZW), même si le Ministère des affaires économiques, le Ministère des finances et d'autres encore ont été aussi impliqués. Le Ministère des finances a été principalement concerné par l'impact du gonflement des

dépenses d'assurance invalidité sur le solde budgétaire, et la plupart des propositions les plus importantes ont émané du MSZW. Le début des années 2000 a été marqué par une grande continuité de l'action publique, malgré des changements de gouvernement, en raison essentiellement d'une prise de conscience générale de la nécessité de la réforme. Tous les grands partis politiques ont reconnu qu'une réforme de l'assurance invalidité s'imposait et aucun n'a souhaité défendre le statu quo. Cependant, la question était particulièrement sensible pour le PvdA, du fait de ses étroites relations avec les syndicats et de son engagement à maintenir un vaste État protecteur. Le parti libéral VVD, par contre, s'est engagé résolument en faveur de la réforme, voulue par les entreprises et qui aurait sans doute moins d'impact sur son électorat, appartenant principalement à la classe moyenne, que sur les électeurs du PvdA, qui appartiennent à la classe des travailleurs. Le CDA, lui aussi, a reconnu la nécessité d'une réforme, mais la question a été très délicate pour les chrétiens-démocrates, qui avaient leur propre électorat parmi les travailleurs, ainsi que pour une fédération syndicale affiliée. Par ailleurs, le CDA avait conduit le gouvernement qui avait mis en œuvre la dernière réforme majeure de l'assurance invalidité, au début des années 90, et il avait perdu les élections suivantes en partie à la cause de l'hostilité à la réforme.

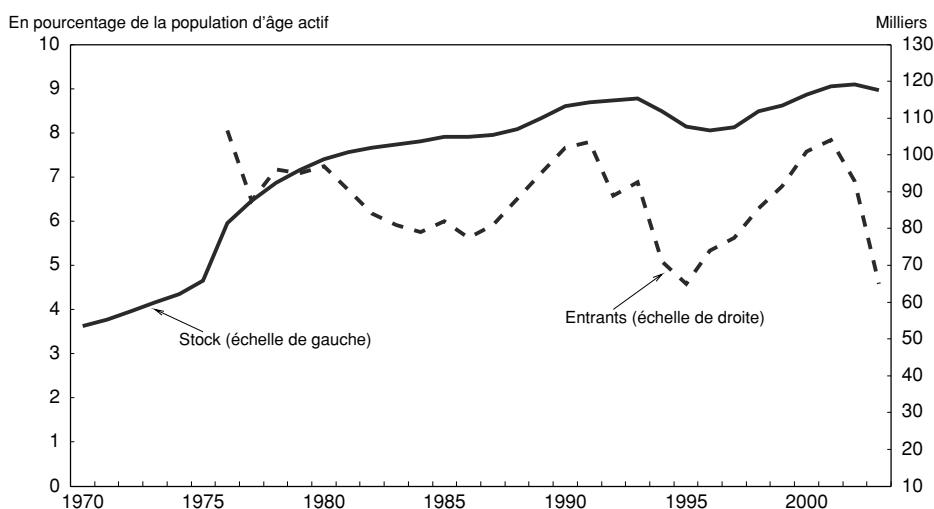
La principale confédération syndicale, la Fédération des syndicats néerlandais (FNV), s'est montrée très soupçonneuse à l'égard de la réforme de l'assurance invalidité, de même que la Fédération nationale des syndicats chrétiens aux Pays-Bas (CNV), moins importante. En 2000, les deux confédérations ont reconnu que la réforme était inévitable, tout en plaidant en faveur du maintien des principales caractéristiques du système, notamment les taux élevés de remplacement et la durée indéfinie de versement des prestations, et elles se sont opposées à ce qu'elles considéraient comme des pressions excessives en faveur de l'activation des personnes souffrant d'un handicap partiel. Aussi bien la VNO-NCW, la plus grande association patronale des Pays-Bas, que la Fédération des petites et moyennes entreprises (MKB) se sont déclarées entièrement favorables à la réforme au début des années 2000, principalement parce qu'une série de réformes progressives opérées les années précédentes leur avait imposé de nouveaux coûts et de nouvelles responsabilités. Ces deux organisations souhaitaient inverser certaines de ces mesures en échange d'un soutien en faveur de nouvelles réformes, et la MKB, en particulier, souhaitait assurer des cotisations moins élevées à ses membres, qui, à son avis, supportaient une charge excessive dans le système en vigueur à la fin des années 90.

Aperçu historique

La Loi néerlandaise de 1967 sur l'assurance invalidité professionnelle était exceptionnellement généreuse par rapport à celles des autres pays (encadré 13.1) et elle a longtemps servi à faciliter les ajustements de main-d'œuvre¹⁰. Pour la plupart des demandeurs, le WAO offrait de meilleures prestations que le système d'assurance chômage et, pour les employeurs, il permettait de contourner les restrictions imposées aux licenciements individuels¹¹. De plus, l'assurance invalidité offrait aux travailleurs âgés une garantie de ressources jusqu'à l'âge de la retraite, contrairement à l'assurance chômage. Même si les estimations économétriques de l'*ampleur* de la substitution varient grandement, de nombreuses études laissent penser que l'assurance invalidité était largement utilisée pour tenter de dissimuler le chômage¹². Le nombre d'allocataires a donc augmenté de façon spectaculaire par rapport à la fin des années 70 (graphique 13.1). Cette croissance tendancielle s'est poursuivie malgré une baisse du taux officiel de remplacement et une réduction de la base de ressources utilisée pour calculer les prestations au début des années 80¹³. Il en est résulté une baisse de 25 % du pouvoir

d'achat réel des prestations du régime public d'assurance invalidité au début des années 80. Même si les données d'observation semblent indiquer que les variations des taux de remplacement ont un effet notable sur le nombre d'allocataires¹⁴, ces données sont insuffisantes pour vérifier l'augmentation des prestations car les réductions ont été compensées en grande partie par des conventions collectives prévoyant des « assurances complémentaires » en sus des prestations du régime public. Le nombre de bénéficiaires d'une assurance invalidité a franchi la barre des 900 000 en 1991, l'équivalent d'environ 11 % de la population d'âge actif¹⁵. L'idée qu'il puisse atteindre un million a déclenché une vague d'inquiétudes au sujet du programme¹⁶. S'il est vrai que ce seuil avait quelque chose d'arbitraire, il a attiré l'attention des électeurs et des autorités sur le problème. La question de la réforme de l'assurance invalidité est réapparue dans le débat public chaque fois que le nombre de bénéficiaires s'est approché de ce niveau¹⁷.

Graphique 13.1. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité, 1970-2004



Source : OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.

En dépit des préoccupations suscitées par la multiplication des demandes de prestations d'invalidité au début des années 90, il y a eu une forte résistance à de nouvelles réductions des prestations. Des propositions de nouvelles réductions substantielles en 1991 ont déclenché une vague de protestations qui ont failli faire tomber le gouvernement. Finalement, d'assez modestes mesures de réforme ont été adoptées en 1993 et mises en œuvre à partir de 1994 (encadré 13.1). La réforme a été ensuite centrée sur les questions moins épineuses de l'examen des demandes, de l'activation des pensionnés et du financement, et non plus sur les ajustements de prestations. Une enquête parlementaire très médiatisée, en 1993, a exposé non seulement l'ampleur des possibilités de fraude et d'utilisation abusive du système mais aussi le manque d'intérêt pour la réforme de la part des partenaires sociaux, qui géraient le système, ou du gouvernement, qui s'intéressait davantage à d'autres objectifs dans ses discussions avec les partenaires sociaux. L'enquête a aidé à rendre l'opinion publique plus réceptive à l'idée d'un contrôle plus étroit. Même si les recommandations de la commission n'ont pas été adoptées immédiatement, ses conclusions ont donné un autre ton au débat¹⁸. Les années qui ont suivi ont été marquées par l'application de critères d'entrée plus stricts et de mesures faisant supporter aux employeurs une part plus importante de la charge de l'assurance

maladie et de l'assurance invalidité. La mise en place du plan PEMBA a été une mesure particulièrement importante. Bien qu'impopulaire auprès des entreprises néerlandaises, le PEMBA a séduit les deux partis de la coalition « pourpre » : son bien-fondé économique a contenté le parti libéral VVD et l'accent mis sur la responsabilité des employeurs a plu au parti social-démocrate PvdA. De nouvelles incitations ont été aussi offertes aux employeurs afin qu'ils recrutent et maintiennent dans l'emploi des travailleurs souffrant d'un handicap partiel, de même que des obligations plus strictes leur ont été imposées concernant les « plans de réinsertion » de travailleurs admis au bénéfice de l'assurance invalidité.

Convaincu que des réformes législatives auraient un impact limité si l'administration du système n'était pas modifiée, le gouvernement a aussi décidé de réduire le rôle des partenaires sociaux dans la gestion du régime et de renforcer la supervision publique¹⁹. En vertu de la nouvelle législation, les employeurs devaient prendre en charge les indemnités de maladie pendant les six premiers mois d'un arrêt maladie et faire davantage pour améliorer la santé au travail et les mesures de réadaptation/réinsertion²⁰. De plus, le degré d'invalidité de quelque 335 000 salariés handicapés de 35-45 ans a été réévalué entre 1994 et 1998 par suite de la révision des critères d'accès. A peu près la moitié des personnes dont l'état a été réévalué au cours des premières phases de ce processus ont vu leurs prestations supprimées ou réduites, par suite de quoi les parlementaires sont intervenus pour assouplir la réforme. De ce fait, la fréquence des ajustements de prestations a diminué rapidement au fil du temps, et bon nombre des personnes qui avaient perdu leurs indemnités ont pu déposer une nouvelle demande et les faire rétablir²¹.

Encadré 13.1. L'assurance invalidité professionnelle aux Pays-Bas avant 2000

Les salariés pouvaient prétendre à des prestations en vertu de la Loi de 1967 sur l'assurance invalidité professionnelle (WAO) s'ils étaient reconnus comme étant dans l'impossibilité – totale ou partielle – de gagner, avec leur travail habituel, le revenu d'une personne en bonne santé. Avaient droit à des prestations les personnes souffrant d'un handicap qui réduisait leur capacité de gain d'au moins 15 % – le seuil le plus bas dans la zone de l'OCDE¹. Il n'était fait aucune distinction entre une invalidité résultant d'un accident du travail ou une invalidité générale², et la décision d'accorder une indemnité n'était pas subordonnée à une évaluation de la probabilité de récupération d'autonomie ou de l'aptitude à reprendre le travail (à temps partiel ou selon un horaire aménagé). Pour les personnes souffrant d'une invalidité totale (perte de 80 % ou plus de la capacité de gain), la loi garantissait un taux de remplacement de 80 % du dernier salaire (sous réserve d'un plafond de prestations) pendant une période de durée indéterminée³. Avec les conventions collectives par branche ou par entreprise, les taux de remplacement étaient dans la plupart des cas majorés, souvent proches de 100 %. Dans les années 80, le taux de remplacement pour le régime public a été ramené à 70 %, mais les conventions collectives ont largement compensé cette réduction, du moins au cours des premières phases de l'indemnisation pour maladie/invalidité⁴. Le nombre d'années d'emploi ou de cotisation d'un assuré n'entrait pas en ligne de compte – une caractéristique du régime néerlandais qui était unique en Europe. En 1994, l'indemnité de base prévue par le WAO a été scindée en deux : une indemnité calculée sur la base du revenu précédent était maintenue pendant une durée fixe qui était en corrélation positive avec l'âge, après quoi elle était remplacée par une indemnité calculée sur la base du salaire minimum.

Les salariés ayant perçu des prestations d'assurance maladie pendant plus d'un an étaient admis à bénéficier de prestations d'invalidité conformément au WAO. L'indemnité était révisée au bout d'un an, puis tous les cinq ans. La législation adoptée en 1996 a obligé les employeurs à payer 70 % du salaire du travailleur pendant sa première année de congé de

maladie⁵. A partir de 1998, les cotisations de l'entreprise au régime WAO ont été liées au nombre de ses salariés entrés dans le régime d'assurance invalidité (le système « PEMBA », aussi appelé « système de quotient patronal »⁶. La législation de 1998 a aussi permis aux entreprises de sortir du régime public en prenant une assurance privée ou en prenant à leur charge les prestations d'invalidité (auto-assurance)⁷. Tous les employeurs ont été obligés de passer des contrats avec les services d'hygiène et de sécurité.

L'assurance invalidité a souvent servi à faciliter l'ajustement de la main-d'œuvre. A la fin des années 90, environ 35 % des nouveaux demandeurs de prestations, dont la moitié avaient moins de 35 ans, souffraient de problèmes de santé mentale (notamment le stress). Les problèmes de dos étaient la deuxième cause d'invalidité au début des années 2000 ; ces deux pathologies réunies représentaient à peu près 60 % des nouvelles admissions dans le régime d'invalidité⁸. Pour ces deux causes d'invalidité, le diagnostic était difficile à établir, ce qui permettait des manipulations⁹. Malgré quelques réductions de prestations et de nombreuses réformes partielles dans les années 80 et 90, le système WAO restait en 2000 l'un des régimes les plus généreux au monde en termes de couverture et de niveaux d'indemnisation, deux des principaux éléments reflétant le poids des dépenses au titre des prestations d'invalidité dans les différents pays¹⁰.

1. Van der Ploeg (2003).
2. Selon Van der Ploeg (2003) et de Gier *et al.* (2003:4), cela était unique parmi les pays développés.
3. Tant la durée indéterminée de versement des prestations que l'utilisation des gains comme base de calcul (au lieu du paiement d'une indemnité forfaitaire ou calculée en fonction des cotisations) étaient inhabituelles dans les autres pays.
4. La couverture et la générosité des régimes complémentaires diminuaient généralement à mesure que la durée de l'indemnisation s'allongeait. En 2002, les conventions collectives couvraient la première année de maladie dans presque tous les secteurs, portant les taux de remplacement jusqu'à 100 %. Pour la deuxième année, 86 % des conventions collectives offraient une assurance complémentaire, portant les taux de remplacement dans les secteurs concernés à 90 % en moyenne. Cependant, environ un tiers seulement de ces accords couvraient la troisième année et un peu moins de 6 % couvraient la quatrième. Voir Brenninkmeijer *et al.* (2003).
5. Cette durée avait été portée de deux semaines à six semaines deux ans plus tôt seulement, en 1994. L'employeur n'était pas obligé de payer de salaire si le salarié avait délibérément provoqué sa maladie, avait empêché sa guérison ou avait refusé d'accepter un travail aménagé ou un autre emploi.
6. Voir Brenninkmeijer *et al.* (2003) pour de plus amples détails.
7. Deelen (2005) observe des cas d'auto-sélection au travail : les entreprises à haut risque, qui recevaient d'importantes subventions croisées dans le régime de cotisations forfaitaires d'assurance invalidité, sont généralement restées dans le système public, tandis que celles qui avaient un dossier plus favorable en sont sorties. Cela a exercé une pression à la hausse sur les primes du régime public.
8. Brenninkmeijer *et al.* (2003) ; on ne sait pas vraiment dans quelle mesure ces tendances reflètent dans modifications de l'état de santé réel ou au contraire des changements dans la classification puisque la fin des années 90 a aussi été marquée par de fortes diminutions dans les catégories « autres causes » ou « causes inconnues ».
9. Van der Ploeg (2003) note que de nombreux pays ne reconnaissent les troubles psychiatriques comme cause d'invalidité que s'ils résultent de traumatismes.
10. Voir OCDE (2003) et OCDE (2004), chapitre 4, pour de plus amples détails. Exploitant la variation des taux de remplacement issus des conventions collectives signées par entreprise et par branche, van Vuren et van Vuuren (2005) estiment qu'une hausse de 1 point des taux de remplacement entraîne une augmentation de 2.5 % de la probabilité d'entrée dans le régime d'assurance invalidité, même si l'on tient compte de la possibilité d'une causalité inverse (c'est-à-dire que les travailleurs ayant un risque élevé d'invalidité préfèrent des taux élevés de remplacement).

Les réformes de 1993-94 ont eu un impact appréciable : le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité est redescendu d'un sommet de 951 000 en 1993 à 855 000 en 1996, du fait d'une nette diminution des entrées. Pour partie, l'inversion du progrès

enregistré précédemment s'explique, une fois encore, par le recours aux conventions collectives pour compenser les ajustements des prestations publiques²². La croissance des prestations d'invalidité partielle a, elle aussi, été marquée : l'invalidité partielle représentait 10-20 % des nouveaux cas au début de la décennie mais, à la fin des années 90, la proportion atteignait environ un tiers, dont la moitié de personnes en activité²³. L'assurance invalidité partielle avait pour but d'aider les personnes souffrant d'un handicap partiel à passer à un emploi à temps partiel au lieu de se retirer complètement du marché du travail. Les faits observés laissent penser que les prestations d'invalidité partielle ont bien eu cet effet, mais qu'elles ont peut-être aussi eu un effet opposé de destruction de main-d'œuvre dans les cas où la nature et le degré d'invalidité n'étaient pas précisément observables, conduisant à une auto-sélection. Pour de nombreux travailleurs âgés, l'assurance invalidité partielle semble avoir été une passerelle vers la retraite anticipée²⁴. Cependant, les femmes et les jeunes ont représenté la majeure partie de l'augmentation des entrées dans le régime d'assurance invalidité. Au cours de la période 1998-2002 il y a eu près de deux fois de femmes que d'hommes parmi les nouveaux allocataires et une proportion croissante de nouveaux admis avaient moins de 50 ans²⁵.

Ces évolutions ont modifié la perception de la réforme de l'assurance invalidité par le public : l'allocataire type était, de plus en plus souvent, une personne relativement jeune et apparemment en bonne santé, qui n'avait pas vraiment de raisons de demander des prestations, et non – comme par le passé – un travailleur manuel âgé souffrant d'une invalidité professionnelle clairement diagnostiquée. Les médecins ont aussi changé d'attitude, reconnaissant de plus en plus les problèmes médicaux, sociaux et psychologiques qu'entraînant le retrait de la vie active et, par conséquent, les avantages qu'il y aurait à réintégrer les personnes en invalidité.

La pression en faveur de la réforme a donc commencé de monter à la fin des années 90, notamment au sein des organisations patronales. Les employeurs néerlandais avaient jusque-là eu tendance à utiliser l'assurance invalidité pour faciliter les licenciements, et ils avaient trouvé dans le recours aux conventions collectives pour compenser les réductions de prestations un moyen commode de négociation avec les syndicats puisque l'employeur, en pareille situation, ne finançait en fait qu'une partie de l'indemnité perçue par le salarié. Depuis 1996, toutefois, il leur fallait payer pour la première année de congé de maladie et, à partir de 1998, ils ont supporté aussi les coûts des primes d'assurance invalidité « soumises au quotient patronal » dans le système PEMBA. Ces réformes, qui ont modifié sensiblement les incitations pour les employeurs du point de vue de l'assurance invalidité, ont posé problème surtout aux PME, pour lesquelles l'impact relatif d'un seul salarié en invalidité sur leur quotient patronal était bien plus grand. Le système néerlandais ne faisant pas de distinction entre les risques professionnels et les risques sociaux, les employeurs se sentaient de plus en plus tenus pour responsables de choses qui n'étaient pas de leur faute et sur lesquelles ils n'avaient aucun moyen d'action. Les cotisations soumises au quotient patronal semblent effectivement avoir exercé une pression notable à la baisse sur les entrées dans le régime d'assurance invalidité, qui, autrement, auraient augmenté encore plus vite, mais le système PEMBA a été mis en place par étapes sur cinq ans, de sorte que ses effets ne se faisaient pas encore pleinement sentir lorsque le débat sur la réforme a repris sérieusement en 2000²⁶.

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

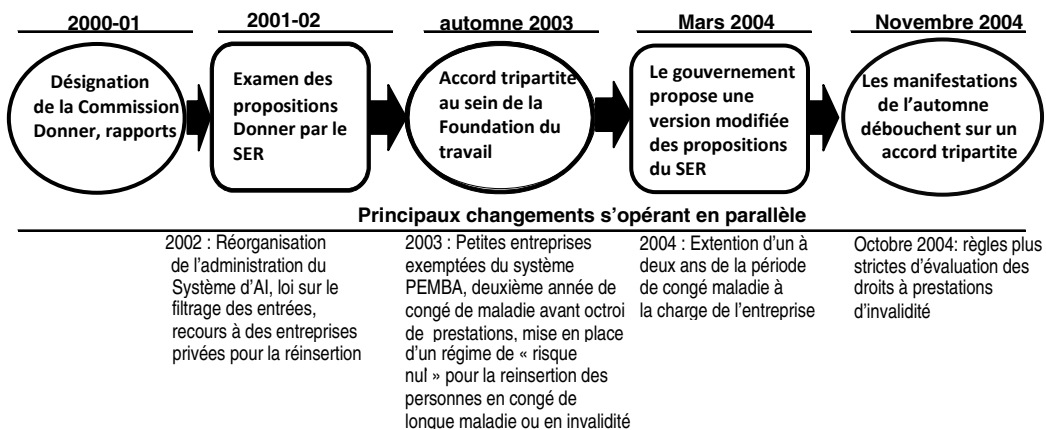
La réémergence du problème de l'assurance invalidité a créé des tensions au sein de la coalition « pourpre »²⁷. L'accord de coalition ne fixait pas de politique au sujet de l'assurance invalidité car il ne s'agissait pas d'un problème de premier plan lors de la formation du gouvernement²⁸. En janvier 1999, le Secrétaire d'État VVD au MSZW, qui était chargé du dossier de l'invalidité, a soumis des propositions visant à rendre les évaluations plus fréquentes et plus rigoureuses. Ces propositions ont suscité de nouveau un débat, les partis gouvernementaux et d'opposition exprimant des vues diverses quant à l'accent relatif à mettre sur la réforme des prestations, les mesures d'activation et la responsabilité de l'employeur. Le VVD et le PvdA, bien que partenaires au sein du gouvernement, ont adopté des positions très différentes, l'aide parlementaire du VVD appelant à des changements encore plus radicaux que ceux proposés par le MSZW et le PvdA rejetant les plans du Secrétaire d'État. Le VVD a aussi proposé de tenir compte des antécédents professionnels dans le calcul des prestations, une dernière idée que le PvdA a rejetée, arguant que cette mesure était contraire à la nature fondamentale de l'assurance invalidité en tant qu'assurance contre le risque²⁹.

Les partenaires sociaux, eux aussi, ont adopté des positions opposées, les organisations patronales demandant des réductions du niveau et de la durée des prestations et les syndicats rejetant à la fois le durcissement des conditions d'accès et l'ajustement des prestations. La confédération syndicale FNV a souligné au contraire la nécessité de renforcer les mesures de réinsertion et d'améliorer les conditions de travail³⁰. Le PvdA a adopté une position proche de celle de la FNV, insistant sur le fait que ni le niveau ni la durée des prestations ne devaient être remis en question. Cependant, les syndicats ont reconnu que le statu quo était de plus en plus difficile à défendre et qu'il fallait envisager des changements. Ils ont donc commencé d'appeler à un débat sur la question au sein de la Fondation du travail. D'aucuns, au gouvernement, se sont inquiétés du type de compromis que les partenaires sociaux pourraient trouver dans une négociation bilatérale et du coût que cela pourrait représenter pour l'État – le VVD, en particulier, a trouvé cette perspective préoccupante. C'est en partie pour empêcher cela que le gouvernement, en juin 2000, a désigné une commission d'experts de tous partis, conduite par Piet Hein Donner, un avocat chrétien-démocrate et membre du Conseil d'État³¹, et lui a donné pour mandat de formuler des recommandations pour la réforme de l'assurance invalidité. C'est ainsi qu'a été lancé un processus complexe qui, au cours des quatre années suivantes, a conduit à série de changements notables dans la politique en matière d'assurance invalidité (graphique 13.2).

La commission dite « Donner II »³² était composée de représentants des principaux partis politiques – même si les partis de coalition n'étaient pas représentés par des membres du gouvernement – et des partenaires sociaux. Toutes les personnes désignées avaient l'habitude de traiter des problèmes d'invalidité. Néanmoins, les débats ont été en grande partie dirigés par M. Donner et le secrétariat de la commission, qui ont réuni quelques grands spécialistes néerlandais de cette question. La commission a travaillé dans le secret, étant entendu que toute recommandation devait être faite à l'unanimité et que les détails des délibérations internes devaient rester confidentiels. Cela avait pour but de protéger les différents membres de toute pression politique extérieure. Les principales recommandations de la commission ont été annoncées en avril 2001. Elles visaient notamment à limiter les prestations d'assurance invalidité du WAO aux personnes en invalidité totale et permanente, tout en chargeant les employeurs de créer des emplois

adaptés responsables de la création de fonctions adaptées pour les salariés souffrant d'une invalidité temporaire ou partielle. La commission a aussi proposé d'obliger l'individu à prendre davantage en charge sa propre réinsertion et d'adopter un calendrier plus flexible d'évaluation de l'invalidité, laquelle serait fonction de la nature du problème et non simplement obligatoire au bout d'une année de congé de maladie. Ces solutions allaient poser de grandes difficultés aux organismes de mise en œuvre : une étude a montré que les autorités chargées de la mise en œuvre, notamment les médecins examinateurs, manquaient souvent de temps et disposaient d'informations insuffisantes³³. Les réactions des partenaires sociaux aux recommandations Donner ont été dans l'ensemble positives, tout comme celles des partis gouvernementaux et d'opposition. Les questions ayant suscité le plus de controverses ont été le niveau des prestations dans les cas d'invalidité permanente – les syndicats demandant que les prestations soient portées de 70 % à 75 % au moins – et le traitement des personnes en invalidité partielle.

Graphique 13.2. La réforme des prestations d'invalidité, 2000-04



Même si les critiques ont vu dans la désignation de la commission Donner une tentative, de la part d'un gouvernement divisé, d'éviter de prendre des mesures avant les élections, la coalition a bel et bien réformé l'administration du système, fusionnant les cinq institutions d'assurance en un seul organisme chargé de gérer le système, l'Institut de gestion des assurances sociales pour les travailleurs salariés (UWV), en janvier 2002. Cela a encore éloigné les partenaires sociaux de l'administration du système et facilité la mise en œuvre de réformes ultérieures. L'autre grande innovation adoptée durant cette période a été la « Loi sur le filtrage des entrées », qui visait à renforcer les incitations aussi bien pour les employeurs que pour les salariés, en collaboration avec les organismes chargés de l'hygiène professionnelle, afin de remettre en activité et de réintégrer les salariés au cours la première année de maladie si possible, la réinsertion était généralement d'autant plus difficile que le salarié était resté longtemps en inactivité. La loi énonçait une série de mesures à prendre à cet effet, et les dates limites pour l'adoption de ces dispositions. Si les employeurs ne respectaient pas leurs obligations, ils pourraient avoir à prendre à leur charge le paiement des prestations d'assurance maladie pendant une année entière supplémentaire³⁴. Les salariés qui ne coopèreraient pas aux efforts de réinsertion pourraient en fin de compte être licenciés³⁵. Il y a eu beaucoup de scepticisme quant à l'impact probable de la loi, même parmi ses adeptes : elle était considérée comme une mesure nécessaire, clarifiant les rôles et les devoirs des employeurs et des salariés

durant les périodes de congé de maladie, mais on n'en attendait pas un impact spectaculaire. Cependant, les faits observés semblent indiquer que le renforcement des procédures d'examen et de contrôle a effectivement réduit l'absentéisme prolongé pour cause de maladie et, partant, les demandes de prestations d'invalidité³⁶.

Les propositions du SER

Les propositions Donner ont été transmises au Conseil économique et social (SER) pour examen au début de 2001, et ce dernier est parvenu à un accord en janvier 2002. Il a suivi Donner II sur bien des points mais a fait part de ses divergences de vue sur d'autres. Le plan de SER visait à réduire le nombre d'entrées annuel dans le régime d'assurance invalidité pour le ramener de 70-100 000 au cours de la précédente décennie à 25 000. S'il est vrai que les allocataires existants du WAO (qui étaient alors environ 950 000) n'ont pas été touchés, les nouveaux bénéficiaires devaient être répartis en trois groupes en fonction des évaluations des médecins de l'Institut de gestion des assurances sociales pour les travailleurs salariés :

- Les personnes ayant une invalidité évaluée à moins de 35 % ne seraient plus indemnisées. Il appartiendrait alors à l'employeur d'adapter le lieu de poste si nécessaire.
- Les personnes considérées comme souffrant d'une invalidité totale (80 % ou plus) recevraient l'indemnité maximale, équivalant à 75 % de leur salaire moyen sur leurs trois dernières années d'activité. Pendant les cinq premières années, le taux d'invalidité de ce groupe serait réévalué lors d'un examen médical annuel. Les personnes dont le taux d'invalidité reviendrait à moins de 80 % seraient intégrées dans le troisième groupe, avec une garantie de ressources d'un an.
- Les personnes ayant une perte de capacité importante (35-79 %) seraient indemnisées pour leur perte de gain à condition qu'elles conservent un emploi à un niveau correspondant à leur pourcentage d'aptitude constaté lors de l'évaluation (« travail suffisamment rémunérateur »). Les personnes souffrant d'un handicap partiel et ayant un travail suffisamment rémunérateur auraient droit à une prestation liée au salaire, égale à 70 % de la *différence* entre leur salaire journalier (maximum)³⁷ et leur revenu lié au travail³⁸. Employeurs et salariés auraient l'obligation de faire tout leur possible pour trouver un travail adapté au degré d'invalidité. Dans le cas où l'employeur ne satisferait pas à cette obligation, l'entreprise pourrait être contrainte de payer des prestations pendant une période plus longue. Si le salarié ne respectait pas son engagement, il pourrait se voir licencié. Cette prestation liée au salaire durerait de 3 à 38 mois, en fonction de l'ancienneté du bénéficiaire. Au-delà de cette période, la personne aurait droit à une prestation de suivi ou à un complément de salaire, selon les circonstances³⁹.

Le deuxième groupe bénéficierait ainsi d'un régime public tandis que les employeurs prendraient en charge les coûts pour le premier groupe et recourraient à une assurance privée ou choisiraient l'UWV pour le troisième groupe. Les employeurs réussissant à maintenir au travail un salarié partiellement handicapé seraient dispensés de payer le congé de maladie si la personne retombait malade dans un délai de cinq ans (régime de « risque nul ») et ils recevraient une remise pour invalidité partielle sur les cotisations de sécurité sociale payées pour ces salariés ou pour toutes personnes partiellement handicapées qu'ils embaucheraient. Les employeurs dont les salariés étaient entrés dans le

système WAO ne seraient plus assujettis à des taux de cotisation plus élevés – le PEMBA serait supprimé.

Même si, dans ses délibérations, le SER a suivi en grande partie les propositions Donner II, un certain nombre d'éléments litigieux du rapport Donner ont été révisés sur l'insistance des partenaires sociaux. Les syndicats ont lutté pour maintenir le système de prestations d'invalidité partielle, en particulier. La commission Donner avait envisagé des prestations liées à l'emploi pour les personnes souffrant d'un handicap partiel et le recours à l'assurance chômage lorsque ces personnes étaient sans travail. En effet, selon les observations faites, le comportement d'évitement des conflits de ceux qui assurent le « filtrage d'accès » – tant les médecins que les pouvoirs publics – avait tendance à biaiser les évaluations en faveur des catégories d'invalidité supérieures. Les syndicats ont rejeté cette solution, et le traitement du groupe ayant une invalidité de 35-79 % dans les propositions du SER était fort différent de celui prévu dans le rapport Donner. La FNV n'a cependant pas demandé d'indemnisation permanente pour ce groupe : les prestations devaient être limitées dans le temps afin de maintenir les incitations à la réinsertion pour les personnes partiellement handicapées. L'autre grande réussite des syndicats a été d'obtenir que la définition de l'invalidité soit fondée sur la capacité de gain et non sur l'« aptitude au travail », d'un point de vue purement médical, comme le proposait la commission Donner⁴⁰. Les employeurs se sont montrés plus ou moins enthousiastes au sujet de la proposition visant à leur faire payer une deuxième année de congé de maladie avant que les travailleurs ne passent sous le régime de l'assurance maladie. Les syndicats ont critiqué l'interdiction des assurances complémentaires au cours de la deuxième année de maladie, mais cette mesure a été maintenue dans les propositions du SER, conduisant les syndicats à réclamer une révision de l'accord au sein de la Fédération du travail.

L'accord au sein du SER a été facilité par l'existence d'une multitude d'études et par un degré élevé de consensus entre les experts : la convergence de vues parmi les experts était bien plus grande que parmi les électeurs qu'ils représentaient. Plus de 250 études sur le WAO et sa mise en œuvre ont été publiées entre 1976 et 2000, dont la grande majorité avait paru vers la fin de la période, au rythme d'une vingtaine par an⁴¹. La majeure partie de ces travaux étaient commandés par une ou plusieurs parties prenantes institutionnelles, un fait qui les a placés souvent au cœur des débats, mais qui a aussi permis, parfois, de faire en sorte que la spécification des projets d'étude reflète les intérêts de telle ou telle partie prenante⁴². Au début des années 2000, le CPB en particulier avait produit une série de travaux sur divers aspects du problème de l'assurance-invalidité. L'existence d'une telle masse de données d'observation n'a pas mis automatiquement d'accord les partis : les échecs peuvent être imputables tout autant à des conflits d'intérêts qu'à un manque de connaissance, et il y a eu, de fait, des conflits d'intérêts majeurs au sujet du partage de la charge et de la répartition des coûts et des responsabilités dans le cadre de la réforme de l'assurance invalidité. La réception des conclusions des études, qui ont été souvent contestées, a dépendu du contexte politique. Il n'en demeure pas moins que le nombre croissant d'études sur le WAO a effectivement permis de fonder les négociations sur un ensemble de faits couramment observables et acceptés. Au fil du temps, ces travaux paraissent avoir aidé à faire changer les agents d'avis sur le problème⁴³.

Processus politique : l'adoption

Les compromis du SER ont été généralement bien accueillis par les partenaires sociaux et les partis politiques, mais certains éléments ont été tout de même critiqués de

diverses parts. Parmi les partis politiques, le principal parti gouvernemental, le PvdA, et le principal parti d'opposition, le CDA, sont ceux qui ont eu la réaction la plus positive ; le VVD a critiqué à la fois l'augmentation des prestations pour les salariés considérés comme étant en invalidité totale et la suppression du système PEMBA, faisant valoir que la prise en compte du quotient patronal dans le PEMBA avait aidé à réduire les entrées dans le régime d'assurance invalidité et que sa suppression saperait les incitations offertes aux employeurs. Le soutien du CDA en faveur des plans du SER s'est révélé important, du fait que les élections ont eu lieu en mai 2002, avant que le gouvernement ne puisse prendre des mesures sur la base de ces recommandations, et le CDA est apparu comme le plus grand parti de la nouvelle coalition, avec le PvdA dans l'opposition. Le CDA avait été élu sur un programme de soutien à la réforme de l'assurance invalidité, et le Premier Ministre Jan-Peter Balkenende a nommé un ancien fonctionnaire de la fédération syndicale CNV, Aart Jan de Geus, Ministre des affaires sociales et l'emploi, avec pour mandat explicite de poursuivre la réforme comme priorité absolue : avec le CPB qui prévoyait plus d'un million de d'inscrits dans le régime WAO au cours des années à venir, la question a pris de nouveau un caractère d'urgence. Malgré la chute de la nouvelle coalition en l'espace de trois mois et la tenue de nouvelles élections en janvier 2003, le CDA et ses alliés libéraux sont restés au gouvernement et les travaux préparatoires sur la réforme se sont poursuivis tout au long de cette période. Le nouveau gouvernement a donné suite rapidement à la proposition visant à étendre de un à deux ans la période de congé de maladie à la charge de l'employeur, une mesure qui a réduit de façon spectaculaire les entrées dans le régime d'assurance invalidité tandis que la réforme se préparait.

Les négociations avec les partenaires sociaux ont conduit à des compromis sur certains aspects de la réforme. Par l'Accord d'automne tripartite négocié au sein de la Fédération du travail à la fin de 2003, les partenaires sociaux se sont engagés à ne pas abonder les prestations de maladie au cours de la deuxième année d'absence⁴⁴ et à s'efforcer de réduire les entrées dans le régime d'assurance invalidité à moins de 25 000 par an. Le gouvernement a promis que si ces conditions étaient remplies, le taux de remplacement par l'assurance invalidité serait porté de 70 à 75 %, ce qui a satisfait les syndicats, et que le quotient patronal dans les cotisations serait supprimé, ce que les employeurs réclamaient depuis longtemps⁴⁵. Le gouvernement avait déjà exempté du quotient patronal les entreprises comptant moins de 25 salariés, pour lesquelles le PEMBA représentait une charge particulière⁴⁶.

Néanmoins, de nouveaux conflits ont surgi lorsque les propositions de loi du gouvernement ont été soumises aux partenaires sociaux en mars 2004. Bien que fondées sur l'accord du SER, ces propositions s'en écartaient à plusieurs égards :

- *Critères d'évaluation de l'invalidité professionnelle.* Le SER avait proposé le concept d' « invalidité professionnelle de longue durée » pour couvrir aussi bien les personnes pour lesquelles une récupération d'autonomie était exclue pour des raisons médicales et celles pour lesquelles les chances de récupération sur le long terme étaient limitées. Le gouvernement a choisi de limiter les dispositions relatives à l' « invalidité professionnelle de longue durée » aux personnes n'ayant *aucune* perspective de récupération d'autonomie. Le critère proposé par le gouvernement représentait aussi un retour à l'approche fondée sur l'aptitude au travail retenue dans le rapport Donner, à laquelle le SER avait préféré la définition fondée sur la capacité de gain, utilisée de longue date⁴⁷.

- *Réévaluation des bénéficiaires existants de prestations d'assurance invalidité.* Le SER avait accepté que les bénéficiaires existants de prestations d'assurance invalidité âgés de moins de 55 ans soient réévalués suivant les règles servant à les répartir dans les trois groupes prévus dans le nouveau système. Cependant, les plans gouvernementaux prévoyaient une évaluation bien plus rigoureuse de la capacité de gain résiduelle, qui conduirait probablement à une perte partielle ou totale de prestations pour beaucoup de gens. Avec la montée continue du chômage, les syndicats ont douté de disponibilité d'emplois pour les bénéficiaires d'une assurance invalidité ayant fait l'objet d'une réévaluation. Afin d'apaiser ces craintes, pour ceux qui n'avaient pas droit à l'indemnité de chômage le gouvernement a mis en place une prestation temporaire (TRI) remplaçant la prestation d'invalidité pour une durée maximum de 12 mois⁴⁸.
- *Financement.* L'ancien système WAO devait être scindé en deux parties – l'une couvrant les personnes en invalidité totale de longue durée (IVA) et l'autre couvrant les personnes en invalidité temporaire/partielle (WGA). Les cotisations des employeurs pour l'IVA seraient à taux uniforme, mais le quotient patronal pour le WGA, augmenterait pour les employeurs dépendant de l'Institut de gestion des assurances sociales pour les travailleurs salariés (UWV) et non d'assureurs privés. Le niveau du quotient patronal pour les employeurs choisissant de prendre à leur charge le risque d'invalidité temporaire ou partielle dépendrait des modalités de leurs accords avec les assureurs privés.

Les conflits au sujet du financement sont apparus principalement au sein de la coalition. Les employeurs jugeaient le quotient patronal plus acceptable pour l'invalidité partielle ou temporaire, au sujet de laquelle ils pouvaient dans bien des cas faire quelque chose (surtout en vertu de la Loi Sur le filtrage des entrées), que pour l'invalidité permanente et sévère, qui entraînait des coûts énormes et à laquelle les employeurs avaient le sentiment ne de pas pouvoir grand-chose. Cependant, le VVD et le CDA étaient en désaccord sur la question de savoir si l'assurance pour les cas d'invalidité partielle devait ou non être entièrement privatisée, étant donné que l'assurance maladie était ou restait la responsabilité de l'UWV⁴⁹. Après des mois de disputes, qui ont paru parfois menacer l'avenir de la réforme, les deux partis sont tombés d'accord sur une proposition de compromis qui autorisait les entreprises elles-mêmes à choisir entre un prestataire public et une assurance privée.

La question des critères d'évaluation de l'invalidité et de la réévaluation a été en grande partie réglée dans le cadre d'un marché complexe conclu en novembre 2004. L'automne avait été marqué par une série de grèves et de manifestations contre les propositions gouvernementales sur diverses questions, notamment la retraite anticipée, la modification de l'assurance chômage et la réforme de l'assurance invalidité, après l'échec des négociations tripartites sur le remplacement des régimes de retraite anticipée par des plans de congés tout au long de la vie active. Les discussions préliminaires avec les syndicats puis les employeurs ont abouti à des négociations tripartites officielles qui ont débouché sur un accord ayant pour effet d'édulcorer un certain nombre des réformes prévues. Au sujet de l'assurance invalidité, le gouvernement a accepté de limiter les réévaluations aux personnes de moins de 50 ans (au lieu de 55 ans). Il en est resté à sa définition de l'invalidité permanente mais a abandonné son critère d'aptitude au travail, beaucoup plus strict, au profit de la définition traditionnelle fondée sur la capacité de gain. Enfin, la définition du « travail suffisamment rémunérateur » a été assouplie, de sorte que les personnes souffrant d'un handicap partiel recevraient des prestations liées au

salaires à condition de rester actives pour 50 % de leur taux d'aptitude évalué, au lieu des 100 % qu'impliquaient les propositions initiales du SER.

Ces ajustements de la réforme de l'assurance invalidité ont été obtenus en échange de concessions des syndicats sur d'autres points, notamment la modération des salaires. Le nombre d'entrées dans le régime d'assurance invalidité avait déjà amorcé un fort recul (graphique 13.1), de sorte que le coût de ces concessions n'a pas été aussi élevé qu'il n'avait pu y paraître à peine deux ans plus tôt. Cela a été dû, pour beaucoup, aux effets inattendus de la Loi sur le filtrage des entrées : en 2003, le nombre d'allocataires a baissé pour la première fois depuis sept ans, en raison principalement de la diminution des congés de longue maladie par suite de la promulgation de la Loi un an auparavant. Ironie du sort, le ralentissement des flux d'entrée semble aussi avoir reflété les pleins effets du système PEMBA, qui devait être supprimé⁵⁰. Cette amélioration a aussi atténué l'urgence apparente des nouvelles propositions de réforme de l'assurance invalidité, renforçant l'opposition à ces propositions. Dès lors, toutefois, le gouvernement s'était trop investi dans la réforme et ne pouvait plus que continuer d'aller de l'avant.

Processus politique : la mise en œuvre

Au cours des années qui ont suivi immédiatement la réforme, on a observé une nette diminution aussi bien des entrées dans le régime d'assurance invalidité que du nombre total de demandeurs de prestations : en 2008, le nombre total d'allocataires avait baissé d'environ un quart par rapport au sommet atteint en 2002⁵¹. D'après de premières évaluations, il semblerait que cela ait été dû principalement à la réduction des congés de longue maladie, après la mise en œuvre de la Loi sur le filtrage des entrées, ainsi qu'à la prise en charge par l'employeur du paiement de la deuxième année d'absence pour maladie : les changements les plus manifestes ont été observés non pas dans l'octroi de prestations aux demandeurs mais dans la réduction du nombre de demandeurs par une meilleure gestion des congés de longue maladie. Cependant, il y a eu aussi des changements importants imputables à la restructuration des prestations et à la réévaluation des allocataires existants⁵². Durant les premières phases de ce processus, environ 40 % des personnes soumises à réévaluation ont perdu carrément leurs prestations ou ont été reclassées dans une catégorie d'invalidité inférieure ; ces réévaluations initiales ont porté sur les cohortes jeunes d'allocataires et sur les personnes qui avaient le plus de chances de réinsertion⁵³. Cet ajustement général des prestations a intensifié la pression visant à dispenser les bénéficiaires âgés d'une réévaluation au regard des nouveaux critères, et le gouvernement a accepté, le moment venu, que les nouveaux critères de classification, plus stricts, ne s'appliquent qu'aux nouveaux demandeurs d'indemnités nés après le 1^{er} juillet 1959 ; les personnes nées entre 1954 et 1959 resteraient toute fois assujetties à une réévaluation périodique au regard des anciens critères⁵⁴. Ainsi, même si la fréquence des indemnisations au titre de l'invalidité est restée exceptionnellement élevée aux Pays-Bas par rapport aux autres pays en 2008, il est apparu à l'évidence que les réformes opérées au début des années 2000 avaient contribué à une amélioration notable⁵⁵.

De nouvelles difficultés sont aussi apparues, en particulier la réinsertion des personnes restées longtemps à l'écart de la population active. Certains des cas les moins difficiles ont été sortis du système assez facilement, mais beaucoup de bénéficiaires de prestations d'invalidité étaient restés inactifs trop longtemps pour pouvoir retrouver rapidement un emploi. Il fallait par conséquent une aide efficace à la réinsertion. Face à cette situation, le gouvernement a encore étendu en 2006 le régime d'embauche « à risque

nul » ; par la suite, il a établi de nouveaux plans de subventionnement des salaires pour les handicapés et de réduction supplémentaire des primes pour les employeurs embauchant des séniors qui perçoivent des indemnités d'invalidité. Par ailleurs, un nouveau marché a commencé d'émerger pour les services de réinsertion. Une étude examinant la situation des personnes réévaluées en 2005 a constaté que 51 % d'entre elles exerçaient un emploi 18 mois après leur réévaluation, et une nouvelle étude analysant la cohorte 2006 a montré que 62 % des personnes travaillaient au bout de 18 mois. Les anciens allocataires de la seconde étude indiquaient avoir reçu un soutien à la réinsertion plus actif de la part de l'UWV⁵⁶. Les personnes en invalidité partielle qui trouvaient un emploi travaillaient de plus en plus sur des contrats temporaires (afin de contourner la législation relative à la protection de l'emploi en cas de maladie) ou sur des contrats conclus sous le régime de « risque nul » mis en place par les pouvoirs publics, ce qui signifiait que l'État assumait le coût et la responsabilité en cas de nouveau congé de maladie au cours des cinq premières années du contrat⁵⁷. Si cela a réduit les incitations pour les employeurs à opérer une discrimination à l'encontre des personnes en invalidité partielle, le régime de « risque nul », conjugué à la prévalence des contrats temporaires, faisait craindre qu'un nombre grandissant de salariés ne soient pas couverts par les diverses mesures visant à renforcer les responsabilités des employeurs⁵⁸.

Conclusion

À bien des égards, le système d'assurance invalidité en 2000 était manifestement « mûr pour la réforme ». En premier lieu, s'il est vrai qu'il y a eu beaucoup de désaccords sur des points particuliers, il été généralement reconnu que le système ne fonctionnait pas bien, et aucun des principaux acteurs n'a souhaité défendre le régime existant. Même si les syndicats ont mis beaucoup d'ardeur à revendiquer des prestations généreuses et à s'opposer à ce qu'ils considéraient comme des mesures d'activation d'une sévérité inacceptable, ils n'en ont pas moins admis qu'une réforme s'imposait. L'opinion publique, elle aussi, en était venue à reconnaître la nécessité d'un changement, de sorte que les partis formant la coalition gouvernementale après les élections de 2002 et 2003 ont pu, de façon crédible, se prévaloir d'un mandat pour entreprendre une réforme. En second lieu, une série de décisions avaient déjà commencé, petit à petit, à éroder le régime existant d'assurance invalidité et, de façon décisive, à infléchir les incitations pour les agents intéressés⁵⁹. Ces ajustements ont touché en particulier les employeurs, qui supportaient de plus en plus les coûts du statu quo. Ces deux facteurs ont créé une base propice aux négociations entre les principales parties prenantes du SER et la Fondation du travail. Ces négociations se sont appuyées sur une grande masse de données d'observation généralement disponibles et acceptées, qui faisaient aussi ressortir les enseignements à tirer des précédentes tentatives de réforme du système d'assurance invalidité et qui ont permis un consensus entre les experts sur bon nombre des aspects examinés. L'étroite correspondance entre les objectifs budgétaires et la réforme a encore intensifié la pression en faveur du changement.

Malgré ce contexte généralement favorable, il n'était pas dit que la réforme allait réussir. La question était si sensible en 2000 qu'il était difficile ne fût-ce que de l'inscrire au programme du gouvernement tant les divergences de vue étaient vives au sein de la coalition pourpre. Cependant, la décision du gouvernement de nommer la commission Donner, qui a aidé à l'émergence d'un large consensus entre les partis sur les principaux points, et la mise en œuvre de la loi sur le filtrage des entrées, ont jeté les bases d'un effort majeur de réforme qui se déroulerait sous son successeur. En fin de compte, le gouvernement Balkenende a choisi d'aller au-delà des recommandations du SER,

provoquant un conflit éprouvant avec les syndicats, finalement réglé dans le cadre d'un accord tripartite beaucoup plus large – un cas de « regroupement ex post ». Pourtant, à certains égards, la séquence chronologique a été aussi importante que le regroupement puisque les réformes administratives préalables, ainsi que la modification des responsabilités des employeurs à la fin des années 90, ont grandement facilité l'adoption et la mise en œuvre de la restructuration du système WAO. Enfin, il importe de noter que les compromis acceptés durant les trois années de négociations au sujet de la réforme ont préservé efficacement les droits acquis d'une forte proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité, seuls les nouveaux demandeurs ont ressenti pleinement l'impact de la réforme. Cela a été peut-être la plus importante concession obtenue par les syndicats en échange de l'acceptation d'autres éléments de la réforme.

Notes

1. Voir OCDE (2003) ; van der Ploeg (2003) ; de Gier *et al.* (2003).
2. La population d'âge actif correspondant à la tranche d'âge 15-64 ans.
3. Voir van het Kaar (2002) au sujet des tensions entre le VVD et le PvdA sur cette question.
4. À cet égard, la réforme néerlandaise ressemble à la réforme sociale des États-Unis : dans les deux cas, l'amélioration de la situation du marché du travail a facilité la mise en œuvre de réformes visant à remettre au travail un grand nombre d'inactifs, en partie en réduisant les prestations.
5. Pour un aperçu général, voir Visser (2007).
6. Knegt (2001) ; Prins (2004).
7. Au sujet du « consociationalisme » classique néerlandais, voir Lijphardt (1968). Plus récemment, voir van Waarden (2002) ; Anderson (2007).
8. Le président de la banque centrale et le directeur du Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB) sont ex officio deux des onze représentants permanents de la couronne.
9. Cela était obligatoire jusqu'au milieu des années 90.
10. Voir van der Ploeg (2003) et OCDE (2003) pour des comparaisons entre le système néerlandais d'assurance invalidité et ceux des autres pays d'Europe/de l'OCDE.
11. Globalement, la législation néerlandaise sur la protection de l'emploi n'était que légèrement plus restrictive que la moyenne dans la zone OCDE, mais elle était parmi les dures en ce qui concerne la protection contre les licenciements individuels.
12. Les estimations économétriques de la « composante chômage non déclaré » de l'utilisation de l'assurance invalidité dans les années 80 et 90 vont de 10 à 50 %. Même sur la base d'hypothèses relativement prudentes, jusqu'à 38 % des entrées dans le régime d'assurance invalidité, certaines années, semblent avoir correspondu à un chômage non déclaré, même si, d'autres années, le chiffre a pu descendre jusqu'à 2-

- 5 %. Voir, entre autres, Aarts et de Jong (1992) ; van Vuren et van Vuuren (2005) ; et Koning et van Vuuren (2006a et 2006b).
13. Les taux de remplacement effectifs ont baissé dans une moindre mesure, en raison du recours aux conventions collectives pour compenser certaines réductions. De Jong (2007) estime que le taux de remplacement moyen *après impôt* pour un ouvrier en invalidité totale a diminué d'environ 5 points dans les années 80.
 14. De Gier *et al.* (2003:25) ; van Vuren et van Vuuren (2005).
 15. Au sujet de l'évolution du WAO sur la période 1967-2000, voir de Gier *et al.* (2003) et GAO (2008).
 16. Le Premier Ministre de l'époque, Ruud Lubbers, a menacé de démissionner si le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité dépassait un million.
 17. GAO (2008:51).
 18. L'enquête en question a été appelée « enquête Buurmeijer », du nom du président de la commission. Son retentissement a été imputable en partie au fait que les commissions parlementaires étaient relativement rares aux Pays-Bas, servant principalement à enquêter sur des scandales. De plus, ses audiences ont été télévisées. Voir de Gier *et al.* (2003:33) et GAO (2008:52).
 19. Voir de Gier *et al.* (2003:26) pour de plus amples détails.
 20. Voir van der Veen et Trommel (1999).
 21. Berendsen *et al.* (2007) estiment qu'environ 5 % des entrées dans le régime d'assurance invalidité en 2000-02 étaient en fait des réinsertions. Voir aussi OCDE (2008b).
 22. Grinnell (2000) ; Knecht (2001).
 23. OCDE (2004:85).
 24. OCDE (2004).
 25. De Jong (2007).
 26. Koning (2004).
 27. Voir van het Kaar (1999, 2002).
 28. Lors de la formation de la seconde coalition pourpre après les élections de 1998, on ne savait pas encore que le progrès réalisé par suite des réformes du début des années 90 allait être inversé.
 29. Selon la proposition, les droits à prestations devaient augmenter en fonction du nombre d'années d'emploi, pour atteindre un maximum au bout de 15 ans. Seuls les demandeurs justifiant de 40 années d'emploi ou plus auraient droit à des prestations plus élevées.
 30. Pour une vue d'ensemble des propositions de janvier 1999 et des réactions qu'elles ont suscitées dans l'ensemble du spectre politique, voir van het Kaar (1999).
 31. Le Conseil d'État est un organe consultatif auprès du gouvernement, établi en vertu de la constitution et qui donne des avis sur les projets de loi avant qu'ils soient soumis au Parlement.
 32. M. Donner conduisait déjà une autre commission (« Donner I ») chargé d'examiner l'augmentation des cas d'invalidité due à des problèmes psychologiques.

33. Knegt (2001).
34. Environ un employeur sur huit ayant un salarié qui atteint la limite de deux ans paie finalement des indemnités de maladie pendant une période plus longue ; OCDE (2008b).
35. Voir Brenninkmeijer (2003:6) pour le programme intégral d'action défini par la loi. Depuis 2003, les employeurs doivent aussi passer des contrats avec des entreprises privées de réinsertion afin d'aider un travailleur à trouver un nouvel emploi auprès d'un autre employeur.
36. Van Vuren et van Vuuren (2005) ; et de Jong *et al.* (2006).
37. Le salaire journalier maximum était défini comme étant le salaire médian calculé sur au moins 30 emplois représentant les trois fonctions les *mieux* payées que le bénéficiaire aurait pu avoir avant d'être mis en invalidité. La limite supérieure était fixée à 37 000 EUR par an.
38. Pour une personne en inactivité, la prestation serait égale à 70 % du salaire journalier (maximum) au cours de la première phase et à 70 % du salaire minimum multiplié par le degré d'invalidité évalué. Le taux de 70 % est destiné à éviter le piège du chômage pour les personnes invalides ayant un bas salaire. Une personne gagnant auparavant le salaire minimum qui a perdu 70 % de sa capacité de gain peut obtenir un revenu égal à 79 % du salaire minimum en travaillant, contre 49 % en ne travaillant pas (le taux passant à 70 % si le ménage n'a pas d'autre revenu).
39. En inactivité ou avec un travail pas assez rémunérateur, le salarié en invalidité partielle pourrait prétendre à une prestation de suivi égale à 70 % du salaire minimum légal multiplié par le pourcentage d'invalidité. S'il avait un emploi suffisamment rémunérateur, le complément de salaire serait égal à 70 % de la différence entre le salaire quotidien (maximum) et le revenu lié au travail.
40. Les définitions fondées sur l'aptitude au travail sont beaucoup plus couramment utilisées dans le monde ; voir OCDE (2004) ; et van der Ploeg (2003).
41. De Gier *et al.* (2003).
42. Du point de vue du nombre d'études, la ventilation était la suivante : 32 % émanaient de consultants privés, 30 % d'instituts de recherche publics et 38 % d'administrations nationales, d'organes consultatifs ou de surveillance, d'organisations de clients ou des organismes chargés de la mise en œuvre eux-mêmes.
43. Telle est la conclusion à laquelle parviennent de Gier *et al.* (2003) et Aarts *et al.* (2002) dans deux évaluations de l'impact des études consacrées au WAO sur l'action publique.
44. Dans la pratique, on y est parvenu en stipulant que les nouveaux bénéficiaires de prestations d'assurance invalidité ne pouvaient pas recevoir plus de 170 % de leur précédent salaire durant leurs deux années de congé de maladie. Cette mesure a été très impopulaire auprès des syndicats, qui l'ont finalement acceptée en échange d'autres concessions.
45. OCDE (2004).
46. Ces entreprises paient maintenant un taux uniforme de 2,4 % de la masse salariale.
47. La définition proposée par le gouvernement est libellée comme suit : « Une personne souffrant d'une invalidité totale et permanente est une personne qui, comme conséquence directe et objectivement constatable sur le plan médical d'une maladie,

- se trouve de façon permanente dans l'impossibilité de gagner un revenu du travail ». Cette définition était très proche de celle recommandée par Donner II. Voir OCDE (2004).
48. OCDE (2007:15).
 49. Le parti libéral VVD s'est opposé à la privatisation, faisant valoir que les coûts de transaction et la perte d'économies d'échelle dans un régime privatisé annuleraient les avantages d'une prestation privée – un point de vue qui a été conforté par les premières estimations du niveau probable des primes d'assurance privée, supérieures à ce qu'attendait le Ministère des finances. Il y avait aussi des préoccupations au sujet du financement du passage d'un système public par répartition à une assurance privée, qui nécessiterait l'accumulation de réserves suffisantes. Le CDA et le Ministère de l'économie se sont néanmoins déclarés en faveur de la privatisation, qui, à leur avis, offrait les meilleures chances d'assurer une administration rigoureuse des règles.
 50. Koning (2004) conclut que le système de quotient patronal a réduit d'environ 15 % les entrées dans le régime d'assurance invalidité au bout d'un an. Voir aussi OCDE (2004, 2008b).
 51. OCDE (2008b) ; GAO (2008).
 52. Berendsen *et al.* (2007).
 53. OCDE (2008b).
 54. OCDE (2008a).
 55. OCDE (2008a).
 56. Van Deursen *et al.* (2007).
 57. Grünell (2007).
 58. OCDE (2008b).
 59. Ross (2007) désigne ces deux processus par les termes de *dé-légitimisation* (le régime finit par être considéré comme contribuant au problème au lieu de le résoudre) et de *désinstitutionalisation* (érosion progressive du programme au fil du temps, par suite de réformes fragmentaires).

Bibliographie

- Aarts, L. et P. de Jong (1992), *Economic Aspects of Disability Behaviour*, Hollande-du-Nord, Amsterdam.
- Aarts, L., P. de Jong et R. van der Veen (2002), *Met de beste bedoelingen. WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid*, Elsevier Bedrijfsinformatie, La Haye.
- Berendsen, E., H. Mulders et J. van Loo (2007), « Het eerste jaar WIA », *Economische Statistische Berichten*, 9 mars, [www.kcvg.nl/uploads/files/Publicaties/Artikel %20ESB %20Beleid %20Het %20eerste %20jaar %20WIA.pdf](http://www.kcvg.nl/uploads/files/Publicaties/Artikel%20ESB%20Beleid%20Het%20eerste%20jaar%20WIA.pdf).
- de Gier, E., R. Henke et J. Vijgen (2003), « The Dutch Disability Insurance Act (WAO) and the Role of Research in Policy Change », *Document de travail de l'ASSR 03/02*, Amsterdam School for Social Science Research, septembre, www2.fmg.uva.nl/assr/workingpapers/documents/ASSR-WP0302.pdf.
- de Jong, P., M. Lindeboom et B. van der Klaauw (2006), « Screening Disability Insurance Applications », *Document de travail de l'IFAU 2006:15*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, 30 novembre, www.ifau.se/upload/pdf/se/2006/wp06-15.pdf.
- de Jong, P. (2007), « Recent Changes in Dutch Disability Policy », *APE-report 584*, La Haye, octobre.
- Deelen, A. (2005), « Adverse Selection in Disability Insurance: Evidence for Dutch Firms », *Document de réflexion du CPB n° 46*, Centraal Planbureau, La Haye, juin, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/46/disc46.pdf.
- Brenninkmeijer, V., A. Raes et I. Houtman (2003), « Review and Inventory of National Systems and Policy: The Netherlands », Work Package 2 on the Impact of Changing Social Structures on Stress and Quality of Life, University of Surrey, www.surrey.ac.uk/Psychology/stressimpact/publications/wp2/wp2_reportNetherland.pdf.
- GAO (2008), « Entitlement Reform Process: Other Countries' Experiences Provide Useful Insights for the United States », GAO 08-372, Report to the Committee on the Budget, US Senate, General Accounting Office, Washington, janvier, www.gao.gov/new.items/d08372.pdf.
- Grünnell, M. (2000), « Rising Number of Disability Benefit Claimants Sparks More Stringent Policy », European International Relations Observatory, 28 juin, www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/05/feature/nl0105131f.htm.
- Grünnell, M. (2007), « Monitoring of Disability Benefit Claimants Triggers Return to Work », European International Relations Observatory, 15 octobre, www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/07/articles/nl0707079i.htm.

- Knegt, R. (2001), « Committee Recommends Occupational Disability Insurance Reform », European International Relations Observatory, 28 mai, www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/05/feature/nl0105131f.htm.
- Koning, P. (2004), « Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflows into Disability Insurance in the Netherlands », *Document de réflexion du CPB n° 37*, Centraal Planbureau, La Haye, août, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/37/disc37.pdf.
- Koning, P. et D. van Vuuren (2006a), « Hidden Unemployment in Disability Insurance in the Netherlands: An Empirical Analysis Based on Employer Data », *CPB Discussion Paper n° 69*, Centraal Planbureau, La Haye, août, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/69/disc69.pdf.
- Koning, P. et D. van Vuuren (2006b), « Disability Insurance and Unemployment Insurance as Substitute Pathways: An Empirical Analysis Based on Employer Data », *Document de réflexion du CPB n° 70*, Centraal Planbureau, La Haye, août, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/70/disc70.pdf.
- Lijphardt, A. (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), « Sickness and Disability Schemes in the Netherlands », Mémo par pays soumis comme document de référence pour l'Examen des politiques de maladie et invalidité, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol. 3): Danemark, Finlande, Irlande et Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- Prins, R. (2004), « Full and Partial Disability in NL: Reforms, Impact, Lessons », exposé présenté à la Conférence « Learning from Others », AStri Research & Consultancy, Leiden, décembre.
- Ross, F. (2007), « Policy Histories and Partisan Leadership in Presidential Studies: The Case of Social Security », dans G. Edwards et D. King (dir. pub.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford.
- Suijker, F. (2007), « Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties », *CPB Document 156*, Centraal Planbureau, La Haye, décembre, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/156/doc156.pdf.
- van der Ploeg, R. (2003), « Role of Employers in Transforming Disability into Ability: Learning from Dutch Mistakes », Contribution à la Conférence organisée par l'OCDE et l'European Centre for Social Welfare Policy and Research sur le thème « Transformer le handicap en capacité », Vienne, 6-7 mars, www.iue.it/Personal/RickvanderPloeg/WaofortheOECD.pdf.

- Van der veen, R. et W. Trommel (1999), « Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1995-1998 », *Governance* 12:3, juillet.
- van Deursen, C., C. van der Burg et V. Veldhuis (2007), *Herbeoordeeld... en dan? Stand van zaken acht maanden na de uitslag 2005 en 2006*, Astri, Leiden, 25 avril, www.astri.nl/info/download.php?id=110.
- van het Kaar, R. (1999), « Occupational Disability: A Dutch Disease? », European International Relations Observatory, 28 février, www.eurofound.europa.eu/eirol/1999/02/feature/nl9902124f.htm.
- van het Kaar, R. (2002), « SER Reaches Agreement on Disability Benefits », European International Relations Observatory, 31 janvier, www.eurofound.europa.eu/eirol/2002/01/feature/nl0201113f.htm.
- van Vuren, A. and D. van Vuuren (2005), « Financial Incentives in Disability Insurance in the Netherlands », *Document de réflexion du CPB n° 45*, Centraal Planbureau, La Haye, avril, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/discussie/45/disc45.pdf.
- van Waarden, F. (2002), « Dutch Consociationalism and Corporatism: A Case of Institutional Persistence », *Acta Politica* 37:1/2, printemps.
- Visser, J. (2007), « The Exchange between Governments and Trade Unions over Labour Market Reform: Indicators for a Comparative Analysis », Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, juillet, www.iza.org/conference_files/MeLaMa_2007/visser_j3440.pdf.

Chapitre 14

Espagne : La réforme du marché du travail, 1994 et 1997

Résumé et principales conclusions

Au milieu des années 80, dans un effort pour remédier aux rigidités structurelles anciennes du marché du travail, l'Espagne a considérablement libéralisé le régime des contrats d'emploi temporaire. En revanche, rien n'a été fait pour assouplir la législation sur la protection de l'emploi (LPE) applicable aux travailleurs permanents. Il en est résulté une progression spectaculaire du recours aux contrats temporaires, qui est bientôt apparu comme un sérieux problème en soi. Afin d'atténuer ce dualisme du marché du travail, en 1994 et en 1997 l'Espagne a adopté deux réformes qui avaient pour but de réduire les incitations à utiliser les contrats temporaires et de rendre moins onéreux les contrats à durée indéterminée, principalement en abaissant les coûts de licenciement. Ces deux réformes se sont accompagnées de modifications du système de négociations collectives. Un certain nombre de facteurs ont aidé les gouvernements à avancer sur la voie de la réforme :

- *Une « crise de l'emploi ».* Le taux de chômage ayant atteint près de 25 % en 1994 selon les chiffres officiels, il existait un large consensus sur la nécessité de prendre des mesures. En outre, ce nombre considérable de sans-emploi entraînait d'énormes pressions sur les finances publiques. En 1997, le chômage reculait, mais il restait très élevé, de même que la part des contrats temporaires dans l'emploi total, de sorte qu'une réforme dans ce domaine était toujours prioritaire. Cette question avait été au premier plan lors de la campagne électorale de 1996. En même temps, l'amélioration de la situation sur le marché du travail a facilité la réforme en 1997, car avec la progression de l'emploi les modifications de la LPE sont apparues moins menaçantes pour les travailleurs.
- *Des pressions pour la convergence vers l'UEM.* En 1994, le gouvernement a fait valoir que des réformes du marché du travail aideraient à contenir l'inflation et à abaisser les déficits du secteur public, au moment où l'Espagne s'efforçait de remplir les conditions requises pour faire partie de la première vague d'adhésions à l'Union économique et monétaire (UEM). En 1997, le lien entre l'UEM et la réforme du marché du travail concernait moins la nécessité de *remplir les conditions requises* pour l'adhésion à l'UEM que de rendre l'économie plus flexible pour se conformer aux disciplines de la monnaie unique. L'opinion publique étant très favorable à l'intégration européenne, la relation entre la réforme et l'UEM permettait plus difficilement aux opposants à la réforme d'obtenir le soutien de la population.
- *Le rôle pilote du gouvernement.* La réforme de 1994 a été adoptée en dépit des objections des syndicats. En revanche, la réforme de 1997 a été négociée par les partenaires sociaux, le gouvernement jouant un rôle de facilitateur. L'engagement

des autorités en faveur de la réforme a été important dans les deux cas : en 1997, la volonté de négocier des syndicats était contrariée par l'expérience de 1994 et par la crainte que le gouvernement n'agisse de nouveau unilatéralement si un accord n'était pas atteint. De surcroît, si l'action unilatérale menée en 1994 a suscité quelques problèmes au stade de la mise en œuvre de la réforme, elle a aussi contribué à un processus d'apprentissage institutionnel. Les résultats positifs de certains éléments de la réforme de 1994 ont contribué à une attitude plus conciliante des syndicats, ce qui a facilité le déroulement des négociations lors de la réforme de 1997.

- *Des objectifs partagés chez les protagonistes.* Au milieu des années 90, la part de l'emploi temporaire avait atteint des niveaux plus élevés en Espagne que dans tout autre pays de l'OCDE, ce qui posait des problèmes à la fois aux employeurs et aux travailleurs ; patrons et syndicats souhaitaient donc encourager davantage le recours aux contrats à durée indéterminée. Les deux parties avaient aussi des vues communes concernant la réforme des négociations collectives. Cela a créé la base d'un processus de négociation qui a été finalement étendu à des questions plus controversées, et le large éventail des questions abordées a permis des négociations complexes impliquant des concessions à différents acteurs sur différents points.
- *Le respect des droits acquis.* Les réformes entraînaient quelques limitations de la LPE pour une très forte proportion des nouveaux contrats à durée indéterminée, mais les droits des travailleurs qui bénéficiaient déjà de contrats de ce type demeuraient largement préservés.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Les réformes de 1994 et 1997 ont été adoptées par des gouvernements minoritaires : le gouvernement socialiste (PSOE) de Felipe González avait perdu sa majorité absolue au Congrès lors des élections de 1993, et son successeur, le gouvernement du Partido Popular (PP) de centre-droit dirigé par José Maria Aznar, était arrivé au pouvoir en 1996 sans obtenir de majorité parlementaire. Ces deux gouvernements se sont donc appuyés sur le parti nationaliste catalan Convergence et Unité (CiU) et sur d'autres petits partis régionalistes et nationalistes. Ces petites formations étant relativement favorables à la réforme du marché du travail, l'absence de majorité parlementaire n'a donc pas été un problème crucial pour le gouvernement. Le contexte politique de 1997 différait de celui de 1994 par deux aspects distincts, mais étroitement imbriqués. Premièrement, le gouvernement du PSOE qui a mis en route le train de réformes de 1994 était au pouvoir depuis 12 ans et souffrait de l'érosion progressive de sa base d'appui. Le gouvernement PP de 1997, en revanche, était relativement neuf, puisqu'il avait remporté les élections l'année précédente avec un programme prévoyant une réforme du marché du travail. Étant donné que le PP n'avait jamais exercé le pouvoir auparavant, les autres acteurs, en particulier les syndicats, se sont d'abord montrés assez prudents à son égard. Deuxièmement, à partir de 1993, les deux grandes confédérations syndicales avaient changé de stratégie vis-à-vis du gouvernement et du patronat, pour adopter une position moins conflictuelle sur toute une série de questions. Leur plus grande propension à négocier en 1997 reflétait pour partie les leçons tirées des défaites antérieures¹.

Les contextes macroéconomiques des deux réformes auraient pu difficilement être plus différents. La réforme de 1994 a été élaborée au milieu de la récession la plus profonde que l'Espagne ait connue en l'espace d'une génération, et adoptée au tout début de la reprise ; la croissance avait redémarré, mais le chômage continuait d'augmenter, pour culminer à un peu plus de 24 % selon les chiffres officiels, à peine quelques mois après l'adoption de la réforme². Cette décision est intervenue à un moment où la politique économique était largement dictée par le désir de l'Espagne de remplir les conditions requises pour faire partie de la première vague d'adhésions à l'Union économique et monétaire européenne (UEM), ambition qui était menacée en partie par la croissance explosive des dépenses d'indemnisation du chômage³. En revanche, lorsque la réforme de 1997 a été adoptée, l'Espagne se trouvait dans la quatrième année d'une période de croissance relativement vigoureuse, et le chômage, quoique toujours voisin de 20 % selon les chiffres officiels, était en baisse depuis fin 1994. La décision sur l'adhésion à l'UEM étant imminente, le programme à moyen terme du gouvernement a été axé sur les défis structurels auxquels l'Espagne serait confrontée après l'adhésion, et surtout sur la nécessité de rendre l'économie plus flexible et de réduire les obstacles à une croissance non inflationniste⁴. Par conséquent, la stratégie d'union monétaire a renforcé la position des avocats de la réforme et contribué à légitimer celle-ci, à la fois en 1994 et en 1997, même si dans les deux cas les principaux moteurs de la réforme étaient apparemment internes⁵.

Acteurs et intérêts en présence

La position du PP, assuré d'un ferme soutien du monde des affaires, était relativement limpide : il préconisait une plus grande flexibilité du marché du travail, mais ne souhaitait pas poursuivre cet objectif d'une manière qui provoquerait des conflits sociaux potentiellement coûteux. La position du PSOE était bien plus complexe. La réforme suscitait une méfiance considérable dans l'aile gauche du parti, mais en 1993 la politique économique était largement aux mains de la composante du PSOE la plus réformatrice du point de vue économique, autrement dit des « *renovadores* », qui occupaient depuis longtemps les principaux postes au ministère de l'Économie et des Finances (MEH)⁶. Le parti dans son ensemble étant très pro-européen, l'aile gauche pouvait difficilement s'opposer aux réformes présentées par les *renovadores* comme indispensables pour se préparer au marché unique de l'UEM. Par conséquent, en dépit de la concurrence intense entre le PSOE et le PP au cours des années 90, ni la réforme de 1994, ni celle de 1997 n'ont été contestées pour des raisons partisans. En 1994, le PP était globalement réceptif aux modifications proposées par le gouvernement PSOE, qui étaient soutenues par le monde des affaires, et les réformes de 1997 ont été le fruit de négociations entre les syndicats et les employeurs, le gouvernement PP jouant le rôle de facilitateur. Le PSOE ne pouvait guère attaquer ce type de réformes négociées, d'autant qu'elles s'inscrivaient dans le prolongement des mesures prises par les socialistes en 1994.

Au début des années 90, l'Espagne comptait moins de 20 % de salariés syndiqués. Toutefois, l'influence des syndicats était bien plus grande que ne l'indique ce chiffre, si l'on considère les règles de compétence exclusive, qui limitaient la rivalité entre syndicats au niveau de l'entreprise, l'extension statutaire des accords salariaux⁷ et le financement public des syndicats⁸. Lors des débats sur la réforme au milieu des années 90, les principaux objectifs des syndicats étaient d'empêcher toute érosion de la LPE applicable aux travailleurs réguliers, de faire avancer des réformes qui favoriseraient la stabilité de l'emploi et d'obtenir des modifications du système de négociations collectives qui renforceraient leur position face aux employeurs. Tandis que les syndicats se

préoccupaient surtout du noyau dur de leurs adhérents – les travailleurs réguliers titulaires de contrats à durée indéterminée –, ils n'étaient pas indifférents aux besoins des titulaires de contrats à durée déterminée qui, au début des années 90 représentaient près de 35 % de l'emploi total⁹. Les principales organisations syndicales au niveau national, la Confédération des Commissions ouvrières (CC.OO) et l'Union générale des travailleurs (UGT), sont parvenues, en dépit de certaines divergences de vues, à maintenir un front uni vis-à-vis du gouvernement et des employeurs.

La Confédération espagnole des organisations patronales (CEOE), fondée en 1978, est la principale association nationale représentant les intérêts des entreprises ; elle réunit quelque 200 organisations d'employeurs, y compris le principal groupe de pression des petites entreprises, la Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises (CEPYME). Quoique constamment favorables à une plus grande flexibilité du marché du travail – et en particulier à une réduction des coûts de licenciement –, les employeurs attachaient une extrême importance à la paix sociale et à la modération des salaires, et ils ne souhaitaient pas compromettre ces objectifs en se montrant trop exigeants sur le chapitre des réformes, au risque d'entrer en conflit avec les syndicats. La CEOE et la CEPYME sont généralement considérées comme ayant une grande influence politique mais des moyens limités pour diriger ou discipliner leurs membres¹⁰. Leur influence tient à leur participation en tant que représentants des milieux d'affaires espagnols dans les négociations tripartites nationales, tandis que leur faible autorité sur leurs membres s'explique par des structures internes très lâches, leurs organisations affiliées étant très indépendantes. Il en va de même, dans une moindre mesure, des syndicats : les entités régionales, provinciales et sectorielles affiliées aux grandes confédérations jouissent d'un haut degré d'autonomie et ont souvent leurs propres programmes d'action. Cela a rendu plus difficile la réforme du régime de négociations collectives au cours des années 90, car certains accords conclus entre les confédérations syndicales de niveau national ne pouvaient pas être mis en œuvre efficacement sans la coopération de leurs membres au niveau territorial et sectoriel.

Aperçu historique

Le Statut des travailleurs (LET) de 1980, qui constitue la base juridique des relations du travail en Espagne, prévoyait un très haut degré de protection contre les licenciements et la mobilité professionnelle ou géographique. Il offrait en outre un cadre législatif pour les négociations collectives (encadré 14.1). Une LPE stricte en faveur des travailleurs permanents allait de pair avec une assurance-chômage de portée relativement limitée, qui couvrait principalement les salariés de longue durée et excluait bon nombre des personnes sur contrats temporaires¹¹. Ce dispositif correspondait à un « modèle du soutien de famille », le principal objectif étant de protéger les travailleurs permanents¹². Les premières révisions majeures du LET ont porté sur les contrats à durée déterminée. Au départ, la loi n'autorisait ces contrats que pour des activités clairement temporaires, par exemple dans le cas des contrats initiaux pour les jeunes travailleurs, et dans des circonstances où le gouvernement choisissait de les introduire pour promouvoir l'emploi. Les autorités ont utilisé cette dernière option pour la première fois en 1982, en créant un nouveau « contrat déterminé de promotion de l'emploi » (CTFE), d'une durée minimum de six mois, renouvelable pour des périodes d'au moins six mois jusqu'à concurrence de trois ans¹³. Lorsque le CFTE venait à expiration, l'entreprise était tenue de le convertir en contrat permanent ou de verser aux travailleurs des indemnités de départ équivalent à 12 jours de salaire par année d'ancienneté. Dans ce dernier cas, l'entreprise ne pouvait

pas recruter un autre travailleur pour effectuer la même tâche, mais dans la pratique les employeurs ont pu se soustraire assez aisément à cette obligation¹⁴.

L'instauration du CFTE n'a eu guère d'effet jusqu'en 1984, lorsque le gouvernement a éliminé la plupart des restrictions limitant le recours aux contrats à durée déterminée, tout en instaurant plusieurs autres contrats temporaires, notamment les contrats de formation et de perfectionnement, et les contrats pour des activités nouvelles. Les employeurs pressaient alors le gouvernement d'adopter une réforme plus étendue, mais comme à ce moment-là les autorités ne désiraient pas modifier les conditions applicables aux travailleurs permanents, elles ont choisi d'accroître la « flexibilité à la marge », approche qui caractérise les réformes du marché du travail dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE¹⁵. Il s'agissait là d'une démarche que les syndicats pouvaient accepter et qu'elles ont même appuyée dans certains cas, non sans quelque réticence¹⁶.

Encadré 14.1. Négociations collectives en Espagne dans le cadre du Statut des travailleurs

Les dispositions du Statut des travailleurs qui régissaient les négociations collectives étaient très flexibles, puisqu'elles laissaient aux parties le soin de décider de la structure précise à adopter. Des accords au niveau de l'entreprise, provinciaux, régionaux et nationaux étaient négociables et ont été négociés. La structure de négociation était en général dominée par les accords sectoriels provinciaux, qui déterminaient dans différents secteurs des salaires minimums de facto largement supérieurs au minimum légal. Les négociations sectorielles au niveau de la province tendaient aussi à jouer un rôle prédominant dans la régulation de la durée du travail et des autres conditions d'emploi¹. Les accords au niveau de l'entreprise étaient également importants, surtout pour les très grandes sociétés. Étant donné que la loi n'établissait pas de hiérarchie des accords et ne spécifiait pas les questions à négocier à chaque niveau, il y avait beaucoup de négociations « en cascade », les mêmes questions (principalement salariales) étant négociées à différents niveaux pour les mêmes entreprises et secteurs. Toute négociation en cours devait s'appuyer sur les conventions collectives applicables négociées à d'autres niveaux. En général, il était entendu que les accords sectoriels établissaient la rémunération minimum et les autres conditions fondamentales, qui ne pouvaient qu'être améliorées au niveau de l'entreprise. Avant 1987, les accords annuels pour l'ensemble de l'économie fixaient une « fourchette salariale » pour les conventions collectives dans des secteurs spécifiques, mais aucun accord de ce type n'a été conclu entre 1986 et 2002, de sorte que le processus était beaucoup moins centralisé, ce qui permettait une plus grande dispersion des salaires à l'issue des négociations collectives². Des critiques ont souligné que le système espagnol de négociations collectives se trouvait ainsi à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation, ce qui peut être considéré comme la position la plus défavorable³.

1. Toharia et Malo (2000).
2. Depuis 2002, les associations d'employeurs et les principales confédérations syndicales concluent chaque année des « Accords confédéraux sur les négociations collectives ». Ces accords fixent les critères généraux applicables pour les négociations collectives aux niveaux inférieurs concernant une série de questions. Ils n'imposent pas de fourchettes spécifiques pour les salaires mais limitent quelque peu la dispersion salariale, en subordonnant l'évolution des salaires dans l'ensemble des secteurs à un objectif d'inflation unique et à la croissance de la productivité sectorielle.
3. Pérez (2000) ; Toharia et Malo (2000). Voir aussi Molina Romo (2005) à propos de la « décentralisation désordonnée ».

À la fin des années 80, l'économie espagnole a affiché une croissance rapide et un taux de création d'emplois sans précédent, mais avec la forte expansion de la population active¹⁷ les taux de chômage sont restés relativement élevés tout au long de la période. Pendant un certain temps, la progression soutenue de l'emploi a largement occulté le problème de la flexibilité ; pourtant, cette période a été marquée par une multiplication

considérable des contrats à durée déterminée. La part de l'emploi temporaire dans l'emploi total est passée de quelque 8 % en 1984 à un peu moins de 34 % en 1992, soit près du triple de la moyenne de l'UE (13 %). Ces évolutions, conjuguées à une forte poussée des salaires, ont conduit certains à juger que les négociations collectives avaient acquis un biais inflationniste, puisque les syndicats représentaient principalement les travailleurs permanents, lesquels se sentaient protégés grâce à l'effet « tampon » des travailleurs temporaires. Les travailleurs permanents gagnaient apparemment quelque 10 % de plus que des salariés temporaires de profil comparable exerçant des emplois similaires¹⁸. En 1991, le gouvernement a commandé une étude sur la réforme des contrats de travail collectifs¹⁹. Les propositions consécutives n'ont pas été adoptées, mais le rapport a attiré l'attention sur la segmentation croissante du marché du travail et sur les coûts du dualisme de ce marché, deux questions qui ont été de plus en plus au cœur du débat public.

Les données disponibles montraient que les travailleurs temporaires devenaient de plus en plus précaires à mesure que leur nombre augmentait, alors que les travailleurs permanents devenaient plus protégés à mesure que leur effectif se contractait²⁰. Ce problème préoccupait les employeurs autant que les syndicats, car ce recours massif à l'emploi temporaire engendrait des niveaux élevés d'incertitude, affaiblissait la motivation des travailleurs et nuisait à la formation de capital humain dans l'entreprise²¹. Les coûts de licenciement des salariés permanents, parmi les plus élevés de la zone OCDE (encadré 14.2), étaient de l'avis général la principale cause du dualisme du marché du travail. Pour la plupart des employeurs, le principal avantage des contrats à durée déterminée était de réduire les coûts d'ajustement lorsqu'un délestage de main-d'œuvre était indispensable²². La flexibilité interne était un motif supplémentaire : compte tenu des dispositions réglementaires du LET et de nombreuses conventions collectives, il était souvent plus facile d'instaurer la flexibilité interne en accordant des contrats courts qu'en modifiant les conditions applicables aux travailleurs permanents.

Encadré 14.2. Les coûts de licenciement dans le cadre du LET

Dans le cadre du LET, les coûts de licenciement dépendaient de l'ancienneté du travailleur et des raisons de son licenciement. Les licenciements individuels pouvaient être effectués pour des raisons « objectives » (incompétence, par exemple), des raisons « économiques, organisationnelles ou techniques » ou des raisons disciplinaires. Les licenciements individuels pour raisons économiques n'étaient autorisés que dans les entreprises de moins de 50 salariés. Les licenciements collectifs n'étaient autorisés que pour des raisons « économiques » ; ils devaient être notifiés au préalable aux syndicats et faire l'objet d'une autorisation administrative. Si un travailleur était licencié pour des raisons non disciplinaires, il avait droit à un préavis écrit de 30 jours et à une indemnité de 20 jours par année d'ancienneté, le montant maximum des versements pouvant atteindre une année de salaire, à l'inclusion des primes et des heures supplémentaires. Le travailleur avait la possibilité de contester son licenciement devant un tribunal du travail, qui pouvait déclarer le licenciement justifié, abusif ou nul et non avenu. Si le licenciement était annulé, le travailleur était réintégré avec le versement rétroactif de son salaire ; s'il était jugé abusif, le travailleur percevait 45 jours de rémunération par année de service jusqu'à concurrence de 42 mois de salaire. L'employeur continuait de payer le travailleur durant la procédure de recours (Bentolila *et al.*, 2008). Étant donné que les critères de licenciement étaient interprétés de façon très stricte par les juges, les travailleurs avaient gain de cause dans 75 à 80 % des cas (OECD, 1994), et de nombreux employeurs préféraient s'entendre avec les salariés pour leur verser des indemnités relativement généreuses plutôt que d'aller devant les tribunaux.

Contrairement aux attentes, la récession qui a suivi l'essor économique des années 80 n'a pas réduit la part des contrats à durée déterminée dans l'emploi total : le chômage a fortement augmenté, mais les deux tiers des pertes d'emplois ont touché des salariés permanents et un tiers seulement des salariés temporaires, ce qui correspondait à peu près à leurs parts respectives de la population active à l'époque²³. Cette évolution a eu un important effet sur la dimension politique de la réforme du marché du travail, puisqu'en 1993 l'effectif cumulé des chômeurs et des travailleurs temporaires a dépassé celui des salariés permanents : l'« électeur moyen » était désormais un « exclu » du marché du travail²⁴. Néanmoins, les premières modifications majeures du système des contrats temporaires ont été dictées par des considérations budgétaires : le coût de l'assurance-chômage a grimpé en flèche pendant la récession du début des années 90, et le gouvernement a réagi avec une profonde réforme de ce système ; entre autres dispositions, le seuil d'éligibilité aux indemnités de chômage a été porté de 6 à 12 mois de cotisations²⁵. Cela a entraîné une réforme du CTFE, qui était désormais conclu pour une période minimum de 12 mois, renouvelable par palier de 12 mois jusqu'à concurrence de 36 mois²⁶.

Processus de mise en œuvre des politiques : la réforme de 1994

Formulation de la réforme

Le chômage ayant atteint des niveaux sans précédent, début 93 le gouvernement a présenté un « Livre vert » sur la réforme du marché du travail²⁷ qui devait être examiné avec les partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social (CES), réunissant des représentants des syndicats et des organisations patronales ainsi que des experts nommés par le gouvernement et des représentants d'autres catégories sociales. Ce document présentait une analyse des problèmes du marché du travail et un choix de réformes possibles. Mais avant qu'il ait pu être examiné, le gouvernement a appelé à des élections anticipées et le Livre vert a été mis en sommeil. Il était clair toutefois que la réforme du marché du travail serait l'une des grandes priorités du gouvernement issu des élections de juin 1993, indépendamment de sa couleur politique. En l'occurrence, le PSOE a gagné les élections mais perdu sa majorité au Congrès et s'est retrouvé tributaire du soutien du CiU, qui avait une conception un peu plus libérale de la réforme du marché du travail²⁸. Les *renovadores* ont alors pris le contrôle du ministère du Travail. Même si l'issue de la réforme ne dépendait pas de l'identité de tel ou tel ministre, certaines analyses donnent à penser que ce changement a contribué à une coopération harmonieuse entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère du Travail²⁹.

En août-septembre 1993, des hauts fonctionnaires ont tenu un certain nombre de réunions avec les représentants des organisations patronales, notamment de la Fédération CEOE et du *Círculo de Empresarios*. Les associations d'entreprises ont déployé des efforts concertés pour convaincre le gouvernement de la nécessité d'une réforme. Cette démarche reflétait à la fois des préoccupations immédiates – la récession les poussait plus que jamais à obtenir une plus grande flexibilité interne – et, à plus long terme, la conviction qu'ils auraient beaucoup de difficulté à préserver leur compétitivité sur un marché européen en voie d'intégration si les rigidités du marché du travail n'étaient pas éliminées³⁰. En outre, les employeurs étaient soucieux de régulariser la situation de la centaine d'agences de travail temporaire (ETT) alors présentes sur le marché, dont les activités restaient contestables au regard de la législation en vigueur. Au PSOE, les responsables de la politique économique étaient sensibles à ces préoccupations, et bon nombre des propositions patronales étaient proches de celles du gouvernement, qui ont

été présentées fin septembre en lieu et place du Livre vert³¹. Les *renovadores* se sont employés à convaincre à la fois le parti et l'opinion publique que ces réformes aideraient l'Espagne à remplir les conditions requises pour adhérer à l'UEM : elles faciliteraient la modération salariale et permettraient ainsi de contenir l'inflation à un bas niveau, tandis que la réduction du coût d'embauche contribuerait à faire baisser le chômage et donc à alléger les tensions sur le système de protection sociale. Plus généralement, ils faisaient valoir qu'une flexibilité accrue des marchés du travail était nécessaire pour développer la concurrence globale dans la perspective de l'adhésion à l'UEM.

Les propositions de réforme du gouvernement

Les propositions de réforme présentées par le gouvernement couvraient pratiquement toutes les composantes du LET. Les principales dispositions tendaient à déplacer l'équilibre des pouvoirs sur le lieu du travail au profit des employeurs :

- *Les procédures de licenciement* devaient être restructurées de façon à réduire les coûts, et les motifs des licenciements individuels et collectifs « justifiés » étaient étendus et précisés. Les procédures de licenciement collectif devaient être quelque peu simplifiées³². Certes, ces changements étaient limités et le régime des indemnités de licenciement restait inchangé, mais ces décisions marquaient un tournant important, dans la mesure où la réforme s'efforçait de modifier les conditions applicables aux travailleurs permanents réguliers (travailleurs intégrés).
- De profondes modifications étaient également prévues concernant la *durée du travail*, afin de donner plus de flexibilité interne aux entreprises. En outre, les heures supplémentaires ne devaient plus donner lieu à une majoration obligatoire de 50 %, mais faire l'objet de négociations collectives³³.
- Un nouveau *contrat d'apprentissage* d'une durée de 6 à 36 mois devait être mis en place pour les jeunes de 16-25 ans n'ayant pas fait d'études postsecondaires. Le salaire minimum pour ces contrats devait être fixé à 60, 70 et 80 % du minimum légal, respectivement dans la première, la seconde et la troisième année ; les employeurs n'acquitteraient pas de cotisations d'assurance-chômage pour ces travailleurs, qui n'auraient pas droit aux indemnités de chômage. C'était là une démarche politiquement audacieuse pour un gouvernement socialiste minoritaire : cinq ans plus tôt, une grève générale avait mis fin à une proposition beaucoup plus modeste qui visait à mettre en place des contrats moins onéreux pour les jeunes de moins de 25 ans sans expérience professionnelle.
- S'agissant des *négociations collectives*, le gouvernement proposait un processus de décentralisation et un renforcement du rôle des négociations collectives dans la régulation des relations du travail. L'innovation essentielle résidait dans un amendement au LET prévoyant que les accords collectifs aux échelons inférieurs pourraient inclure des conditions plus favorables *ou plus défavorables* que celles adoptées à un échelon plus élevé ; auparavant, les négociations aux échelons inférieurs ne pouvaient qu'améliorer ce qui avait été conclu aux échelons supérieurs. Les anciennes « ordonnances du travail » de l'époque franquiste qui régissaient encore de nombreux secteurs devaient être abrogées et les partenaires sociaux devaient les remplacer par des conventions collectives³⁴.

Le gouvernement proposait également de légaliser les agences de travail temporaire (ETT). Toutefois, une concession importante était faite aux syndicats : le CTFE, qui

représentait environ un tiers des embauches temporaires au début des années 90, serait pratiquement supprimé ; il ne subsisterait à titre d'option que pour l'embauche de chômeurs de longue durée âgés de 45 ans ou plus. De fait, cette mesure s'inscrivait en contrepartie de la simplification des procédures de licenciement. Les syndicats protestaient depuis longtemps contre le recours au CFTE pour échapper à toutes les autres restrictions sur l'utilisation de contrats temporaires. Son abrogation signifiait que les contrats à durée déterminée devaient de nouveau être justifiés par le contenu ou la nature temporaire de l'emploi en question, les caractéristiques du salarié (contrats d'apprentissage, par exemple) ou d'autres circonstances particulières (exemple : contrats temporaires pour des travailleurs affectés à des « activités nouvelles »)³⁵. En outre, le projet de législation supprimait la durée minimum applicable aux contrats temporaires, ce qui permettait aux employeurs de les renouveler plus fréquemment³⁶.

Adoption : une réforme unilatérale

Le gouvernement espérait faire entériner ses propositions par les partenaires sociaux dans le cadre des consultations au CES, mais les syndicats étaient peu désireux de coopérer. Alors que l'UGT était de longue date affiliée au PSOE, ses dirigeants s'opposaient depuis longtemps à la direction du parti, et au cours de la décennie précédente la CC.OO comme l'UGT étaient entrées en conflit à plusieurs reprises avec le gouvernement, s'opposant à ses politiques d'austérité et de déréglementation. Lorsque les propositions de septembre ont été soumises, l'UGT et la CC.OO, qui semble-t-il, n'étaient pas au courant des discussions menées entre les représentants de l'État et les délégués des employeurs au cours de l'été³⁷, ont d'abord refusé de les prendre en considération. Ils sont finalement revenus sur leur décision et ont pris part brièvement aux discussions dans le cadre du CES, mais ont rapidement rejeté les principaux éléments de la réforme – les nouveaux contrats d'apprentissage, les modifications des procédures de licenciement et la légalisation des ETT qui, selon les syndicats, aboutirait à la privatisation des services de l'emploi. Dans un contexte de chômage élevé et croissant, la valeur de la LPE était sans doute plus importante que jamais pour ceux qui en bénéficiaient, de sorte que même les réductions très faibles des coûts de licenciement proposées par le gouvernement apparaissaient comme une menace pour les travailleurs permanents³⁸. En outre, les syndicats estimaient que la réforme proposée des négociations collectives correspondait à un processus de décentralisation « désordonnée » manifestement favorable aux employeurs.

La position du gouvernement était claire : certes, durant la campagne électorale du printemps il avait promis de négocier un pacte social sur les mesures à prendre pour combattre le chômage, mais il estimait que le refus des syndicats de participer au processus du CES en pleine crise économique ne lui laissait pas d'autre choix que d'agir sans eux³⁹. Aussi, en décembre 1993, le gouvernement a approuvé la réforme qui ne comportait que des ajustements minimes par rapport aux propositions de septembre. Les syndicats ont répliqué par un appel à la grève générale (la troisième en six ans) pour le 27 janvier 1994⁴⁰. Mais leur mot d'ordre a été peu suivi (moins de 30 % de grévistes) et par la suite les syndicats ne se sont guère opposés aux réformes. Du reste, l'UGT était confrontée à un scandale financier et à un changement de direction, ce qui réduisait à la fois son autorité et son efficacité, tandis que la CC.OO était divisée sur la stratégie à adopter⁴¹. Cela a facilité l'action du gouvernement, qui a mené une vigoureuse opération de relations publiques liant les réformes à l'adhésion à l'UEM⁴². Ce lien avec l'intégration européenne plaçait le mouvement syndical dans une situation difficile : certains dirigeants syndicaux ont par la suite reconnu qu'ils ne pouvaient pas gagner la

bataille de l'opinion publique dès lors que le gouvernement avait convaincu la majeure partie de l'électorat que la réforme était nécessaire pour assurer une adhésion précoce de l'Espagne à l'UEM⁴³. Le Congrès a adopté la législation pratiquement sans modifications : la principale concession a été de relever le salaire minimum pour les contrats d'apprentissage à 70, 80 et 90 % du minimum légal dans les première, deuxième et troisième années du contrat⁴⁴.

Négociations durant la phase d'application

Confrontés à l'adoption d'une réforme des négociations collectives qu'ils avaient refusée, les syndicats ont menacé d'adopter une attitude très agressive au cours des discussions salariales à venir. Soucieux d'éviter une aggravation des conflits sur les salaires, les employeurs ont conclu un accord tacite avec les syndicats : en contrepartie d'une restriction salariale et d'une attitude modérée des syndicats, les employeurs n'exploiteraient pas les éléments de la réforme des négociations collectives qui préoccupaient particulièrement le mouvement syndical – à savoir, les dispositions autorisant une dérogation aux accords multi-employeurs et une plus grande flexibilité à l'égard des conditions de travail. En outre, les deux parties se sont engagées à poursuivre leurs efforts pour réformer le système de négociations collectives d'une façon qui soit mutuellement acceptable⁴⁵. Cette décision représentait une avancée substantielle pour les syndicats, puisqu'elle signifiait que la réforme ne pouvait pas lier les salaires à la productivité de l'entreprise aussi étroitement qu'on l'avait envisagé⁴⁶. L'attitude plus conciliante des syndicats et le désir des employeurs de maintenir la paix sociale et la modération des salaires ont eu d'autres conséquences positives, puisque les deux partenaires ont conclu les premiers accords partiels sur le remplacement des anciennes ordonnances du travail, avant de signer un accord bipartite sur un mécanisme de règlement amiable des conflits du travail⁴⁷. Au début de 1995, les partenaires sociaux et le gouvernement sont parvenus à un accord sur les grandes lignes d'une réforme des retraites, dans le cadre du « Pacte de Tolède »⁴⁸.

Bien que la croissance de l'emploi en 1995-97 se soit révélée extrêmement robuste du fait que la reprise s'est affirmée⁴⁹, la réforme n'a eu qu'une incidence marginale sur le dualisme prononcé sur marché du travail. On a observé une progression rapide de l'emploi temporaire et de l'emploi permanent, et la rotation sur le marché du travail, mesurée d'après les recrutements et licenciements, s'est amplifiée. La proportion de la main-d'œuvre sur contrats à durée déterminée est restée plus ou moins constante, aux environs d'un tiers, et la durée moyenne de ces contrats a diminué⁵⁰. La part des travailleurs dont l'ancienneté dans l'emploi était inférieure à un an a atteint près de 35 %. Les nouvelles restrictions sur le recours au CTFE ont simplement conduit les employeurs à offrir d'autres contrats temporaires, très souvent semble-t-il avec l'accord tacite des services de l'emploi ; à vrai dire, savoir que ces restrictions pouvaient être tournées a sans doute favorisé leur acceptation par les employeurs⁵¹. La proportion des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté qui étaient encore employés un an plus tard, après avoir accusé une baisse spectaculaire durant la période 1990-94, s'est redressée avec la reprise de la croissance mais elle n'atteignait encore que 18 % environ en 1997. En revanche, il était difficile de savoir si les travailleurs qui entraient sur le marché de l'emploi « secondaire » s'y retrouvaient enfermés. Les taux de conversion des contrats temporaires en contrats permanents étaient très faibles au milieu des années 90 – de l'ordre de 5 % en 1994, contre 18 % en 1987. Par la suite, ils ont augmenté quelque peu, mais n'ont pas dépassé 10-15 % même pendant la période de croissance très rapide du milieu des années 90⁵². Toutefois, l'âge moyen des travailleurs temporaires est resté plus stable que

celui des travailleurs permanents sur la période 1992-97, ce qui implique un flux considérable d'entrées et de sorties dans le premier groupe⁵³.

Processus de mise en œuvre des politiques : la réforme de 1997

Formulation et adoption : une réforme négociée

Le gouvernement PP qui est entré en fonctions après les élections de 1996 était dans une position favorable pour poursuivre une réforme négociée, même s'il ne disposait pas d'une majorité parlementaire. Le chômage avait été l'une des questions au cœur de la campagne, et le PP avait promis d'engager de nouvelles réformes du marché du travail s'il était élu. Toutefois, il avait évité de faire des propositions précises, soulignant son intention de négocier chaque réforme avec les partenaires sociaux, dans le but d'apaiser les craintes de nombreux électeurs de gauche qui se demandaient ce que pourrait apporter un gouvernement de centre-droit – le premier à gagner une élection depuis la transition démocratique de l'Espagne. Le PP tenait à démontrer qu'il pouvait gouverner efficacement et sans compromettre la paix sociale, aussi a-t-il adopté une attitude très modérée. Les syndicats, pour leur part, étaient également prêts à négocier. L'UGT avait changé de dirigeant et les deux grandes confédérations syndicales appliquaient vis-à-vis du gouvernement et des employeurs des stratégies moins conflictuelles qu'au début des années 90. De surcroît, les effets des réformes de 1994 n'avaient pas été tels que les syndicats le redoutaient, et ceux-ci ont commencé à accepter quelques-unes des dispositions innovantes, notamment la gestion des ETT selon les conditions du marché. N'ayant pas oublié la réforme de 1994, les centrales syndicales voulaient surtout éviter que le gouvernement n'agisse unilatéralement, comme l'avait fait son prédécesseur du PSOE⁵⁴. Certes, les pouvoirs publics se déclaraient fermement résolus à la concertation, mais il n'était pas exclu qu'ils agissent unilatéralement si les pourparlers échouaient. Pareille issue aurait été coûteuse à la fois pour le gouvernement et pour les syndicats.

Des négociations informelles ont commencé en juin 1996, suivies de discussions plus formelles en janvier 1997. Quelques questions ont été négociées plus ou moins exclusivement entre les partenaires sociaux, le gouvernement étant informé des discussions, sans y participer directement; d'autres problèmes ont nécessité des discussions tripartites. Initialement, les entretiens ont porté sur les points que les syndicats et les employeurs considéraient comme des sources de problèmes – la structure des négociations collectives et le niveau extrêmement élevé de l'emploi temporaire. Toutefois, au fil des discussions, l'inquiétude des syndicats devant l'insécurité de l'emploi associée aux contrats temporaires les a conduits à négocier le montant des indemnités de licenciement dans le contexte des contrats permanents, en contrepartie d'une réglementation plus stricte du travail temporaire. Les coûts de licenciement des travailleurs permanents étaient jusque-là un sujet tabou, et les syndicats auraient pu difficilement venir à la table de négociations si la question des indemnités de licenciement avait été à l'ordre du jour dès le départ. En définitive, les deux parties se sont entendues sur un compromis, une certaine réduction des coûts de licenciement pour quelques contrats permanents allant de pair avec des mesures destinées à accroître le coût des contrats temporaires. La reprise économique en cours a facilité ces négociations : avec la forte expansion de l'emploi, peu de salariés risquaient dans l'immédiat d'être affectés par la réforme⁵⁵.

Accords et législation

En avril 1997, après dix mois de discussions, les syndicats et les employeurs ont signé la « Convention collective pour l'emploi », qui comportait en fait trois accords distincts.

- Le volet central de la réforme était l'accord sur *la stabilité de l'emploi*. Il prévoyait un nouveau contrat permanent, ou contrat de reconversion, ciblé sur les personnes les plus exposées au chômage (jeunes travailleurs, hommes âgés, femmes dans certains secteurs et personnes handicapées) et sur les travailleurs dont les contrats temporaires étaient convertis en contrats indéfinis dans l'année suivant la mise en application de la législation correspondante⁵⁶. Le nouveau contrat prévoyait des indemnités nettement plus faibles en cas de licenciement abusif : 33 jours par année de service, jusqu'à concurrence de 24 mois d'indemnité, au lieu de 45 jours et 42 mois. Le contrat cherchait aussi à préciser dans quelles circonstances les employeurs étaient en droit de licencier les titulaires de contrats permanents, puisque les licenciements justifiés se traduisaient par des indemnités encore plus basses. Le nouveau contrat devait être utilisé pendant quatre ans, puis réévalué en 2001.
- L'accord sur *les négociations collectives* visait à réduire les négociations désordonnées et non coordonnées en définissant plus clairement le niveau de négociation « le plus approprié » pour des questions contractuelles spécifiques, l'objectif étant d'atténuer le puissant biais inflationniste du système en vigueur. Un recours accru aux négociations à des échelons inférieurs était jugé préférable, car cela permettrait aux accords salariaux de mieux refléter les conditions spécifiques sur le marché du travail.
- Le troisième accord portait sur la réglementation des conditions de travail dans les secteurs où les conventions collectives n'avaient pas encore comblé les lacunes laissées par l'abrogation des anciennes *ordonnances du travail* après la réforme de 1994⁵⁷.

L'acceptation par les syndicats d'un nouveau contrat à durée indéterminée impliquant des indemnités de licenciement plus réduites – même s'il ne s'appliquait qu'à certaines catégories – a marqué une étape importante dans le processus de réforme. C'est la première fois que le mouvement syndical espagnol acceptait l'idée qu'un allègement de la LPE pour les contrats à durée indéterminée serait peut-être nécessaire pour s'attaquer au dualisme du marché du travail. Cependant, les travailleurs intégrés titulaires de contrats réguliers ne voyaient pas leur situation modifiée – leurs droits acquis étaient respectés. De la sorte, la réforme ne produisait pas de « perdants » clairement identifiables⁵⁸. En outre, les syndicats avaient obtenu un certain nombre de concessions :

- Pour encourager l'utilisation des nouveaux contrats permanents et décourager le recours aux contrats temporaires, le gouvernement a entrepris de réduire les cotisations sociales patronales dans le cadre des nouveaux contrats de reconversion. Pendant les deux premières années du contrat, ces cotisations devaient être abaissées de 40 %, la réduction atteignant 60 % pour les travailleurs de plus de 45 ans et les personnes handicapées. Des incitations similaires s'appliquaient aux *nouveaux* contrats réguliers indéterminés, quoique sous certaines conditions.
- Le recours aux contrats temporaires était soumis à des conditions plus strictes. Les contrats temporaires pour de « nouvelles activités », qui avaient donné lieu à

de nombreux abus⁵⁹, étaient supprimés, ainsi que certains autres, et la durée maximale des contrats temporaires était raccourcie. Le gouvernement était autorisé à augmenter le taux de cotisation d'assurance-chômage pour certains types de contrats à durée déterminée.

- La réforme des négociations collectives était vivement souhaitée par les syndicats ; les employeurs n'avaient guère intérêt à modifier le système existant qui, bien que générateur de conflits, les mettait dans une position très favorable face aux syndicats⁶⁰. En particulier, les syndicats ont obtenu confirmation des dispositifs antérieurs à 1994, selon lesquels les conventions sectorielles nationales fixaient les salaires minimums par secteur et définissaient les structures salariales globales ; les négociations aux échelons inférieurs pouvaient améliorer, mais non aggraver, les conditions fixées aux échelons supérieurs⁶¹.
- Les employeurs acceptaient d'ouvrir des discussions sur le passage à une semaine de travail de 35 heures.
- La clause de « caducité automatique » selon laquelle le nouveau contrat de reconversion était autorisé uniquement jusqu'en 2001, date à laquelle il serait évalué, a contribué à calmer les appréhensions des syndicats face aux nouvelles dispositions en cours d'adoption.

L'adoption des réformes de 1997 s'est déroulée sans aucune difficulté. Étant donné que ces mesures avaient été convenues par les partenaires sociaux, avec la participation du gouvernement, la législation correspondante a été adoptée sans réelle opposition au Congrès, même si certains responsables syndicaux ont continué d'exprimer des réserves à l'égard des accords qui avaient été conclus.

Mise en œuvre des réformes de 1997 : des avancées inégales

L'impact initial de la réforme des contrats a été très marqué : la part des contrats à durée indéterminée dans le total des nouveaux contrats conclus a bondi de 4 % en 1996 à 9 % au second semestre 1997. Cependant, il y a eu probablement des pertes d'efficacité considérables : certains employeurs ont déclaré aux autorités des contrats à durée indéterminée déjà en place afin d'obtenir des allègements de cotisations sociales, tandis que les réductions de charges sociales ont été appliquées à certains nouveaux contrats permanents qui auraient été conclus même en l'absence de réformes⁶². Néanmoins, selon des analyses ex post, les effets de la réforme sur l'octroi de contrats permanents se sont révélés à la fois significatifs et positifs, même s'ils n'étaient pas spectaculaires. En outre, il est apparu que l'allègement des charges sociales constituait un volet très important du dispositif, sans lequel il n'aurait eu sans doute guère de changement⁶³. Dans la structure d'incitations ainsi créée, les contrats permanents étaient moins coûteux à échéance de deux ans compte tenu des allègements fiscaux et de la réduction des coûts de licenciement. Les années qui ont suivi les réformes de 1997 ont été marquées par la poursuite d'une croissance vigoureuse riche en emplois, le PIB réel augmentant de 3.5-4.0 % par an et l'emploi de 2.5-3.0 %. Certes, la proportion de travailleurs titulaires de contrats à durée déterminée n'a diminué que très faiblement après la réforme, mais elle n'a pas augmenté comme pendant la période précédente de forte création d'emplois, ce qui signifie que l'économie créait des emplois permanents bien plus rapidement qu'elle ne l'avait fait une décennie plus tôt. Au début des années 2000, environ 40 % des travailleurs sur contrats à durée indéterminée – soit un quart de l'effectif total – bénéficiaient de variantes du contrat de reconversion.

La mise en œuvre de la réforme des négociations collectives s'est révélée très difficile et n'a avancé que de façon limitée, principalement à cause de l'opposition du mouvement syndical et des organisations patronales. Ce que les confédérations nationales avaient adopté était essentiellement un modèle de structure de négociation, que les agents effectivement engagés dans des discussions collectives pouvaient adopter, modifier ou ne pas utiliser du tout. En l'occurrence, dans la plupart des secteurs, les syndicats et les employeurs ont choisi la dernière option, principalement parce que, à chaque échelon, les agents s'opposaient au transfert de pouvoirs de négociation à d'autres échelons. C'était le cas en particulier des syndicats sectoriels et organisations patronales à l'échelon provincial, qui jouaient depuis longtemps un rôle clé dans le processus des négociations collectives. Il aurait été très difficile pour les confédérations syndicales d'imposer d'en haut un dispositif plus structuré, et la tâche était pratiquement impossible pour la CEOE et la CEPYME du côté des employeurs. Les organisations patronales étaient trop faiblement structurées pour cela, et dans certains cas, une profonde réorganisation des associations d'employeurs aurait été nécessaire pour faire fonctionner le nouveau système. Néanmoins, les conséquences pour la détermination des salaires étaient importantes, puisque les syndicats acceptaient un recours beaucoup plus général aux rémunérations variables liées à la productivité en contrepartie d'une réglementation plus claire dans le cadre des accords sectoriels nationaux.

Rétroaction et ajustement

L'accord de 1997 prévoyait une évaluation et une révision des réformes en 2001. De nouvelles modifications des contrats de travail et du processus de négociations collectives figuraient donc dans la plate-forme électorale du PP lors des élections de 2000, et après avoir été réélu le gouvernement PP s'est efforcé d'étendre les réformes de 1997. Le contrat de reconversion, qui arrivait à expiration (pour les nouvelles embauches), devait être reconduit, de même que les incitations fiscales correspondantes. L'éligibilité au contrat de reconversion serait étendue aux hommes d'âge très actif en chômage depuis plus de six mois et non depuis plus d'un an comme le prévoyait le dispositif précédent. Dans un effort pour alléger davantage les coûts de licenciement, le gouvernement a proposé que les indemnités versées pour licenciement abusif dans le contexte des nouveaux contrats permanents soient ramenées de 45 jours par année travaillée à 33 jours et que le montant maximum payable passe de 42 à 24 mois de salaire. En outre, les employeurs devaient avoir plus de latitude pour fixer les périodes de travail posté et l'horaire des travailleurs à temps partiel, pour modifier les descriptifs des tâches et la durée du travail. Enfin, le gouvernement prévoyait d'adopter une loi définissant les questions à négocier à chaque niveau du système de négociations collectives. Cela revenait à imposer une version modifiée de la structure adoptée en avril 1997, que les organisations salariales et patronales des échelons inférieurs avaient rejetée dans la pratique.

Cette fois, les syndicats ont adopté une position plus ferme : tandis que la CC.OO était plus ouverte à la négociation que l'UGT, elle n'était pas prête à conclure un accord sans celle-ci, et les deux centrales n'appréciaient pas que le gouvernement ait présenté ses propres propositions avant que les discussions ne s'engagent. Les syndicats affirmaient que cela faussait les négociations. Lorsqu'il est devenu clair qu'il n'y aurait pas de nouveau pacte entre les partenaires sociaux, le gouvernement s'est appuyé sur sa majorité parlementaire pour faire adopter des dispositions instaurant l'extension et la modification du contrat de reconversion ainsi que l'abolition des salaires versés durant les procédures de recours. Toutefois, il a abandonné le projet de législation sur les négociations

collectives, qui s'était heurté à l'hostilité des employeurs aussi bien que des syndicats⁶⁴. Les propositions gouvernementales auraient en particulier confiné les accords provinciaux dans un rôle très mineur⁶⁵. En 2002, le gouvernement a cherché à réformer le système d'indemnisation du chômage et à supprimer le paiement des salaires pendant les procédures de recours. Ce projet a suscité de nouveau l'opposition des syndicats, qui ont déclenché une grève générale. En définitive, les modifications du régime d'indemnisation du chômage ont été considérablement adoucies, la principale mesure adoptée étant la suppression du paiement des salaires pendant les procédures de recours.

La réaction hostile des syndicats à la réforme de 2001 s'expliquait par son caractère unilatéral, mais aussi par son contenu. Les syndicats estimaient que pour être complètement légitime, toute réforme d'envergure devait être négociée avec les partenaires sociaux, et ils affirmaient que le gouvernement était revenu sur sa promesse de ne pas mettre à profit sa majorité parlementaire pour court-circuiter les syndicats et l'opposition. Les syndicats auraient pu néanmoins accepter la réforme en contrepartie de concessions sur les contrats temporaires et sur le passage à la semaine de 35 heures, question sur laquelle les organisations syndicales avaient réalisé très peu d'avancées à la suite des accords de 1997⁶⁶. Cependant, la seule concession accordée était le versement aux travailleurs temporaires d'une indemnité de licenciement de 8 jours pour chaque année travaillée.

Le gouvernement PSOE élu en 2004 a entrepris une nouvelle réforme de la LPE en 2006, après plusieurs années de négociations. Cette réforme d'envergure prévoyait un certain nombre de mesures innovantes, dont trois avaient pour but de réduire le dualisme du marché du travail. Premièrement, les travailleurs ayant eu au moins deux contrats consécutifs sur le même poste, couvrant plus de 24 mois au cours d'une période de 30 mois, avaient droit à un contrat permanent⁶⁷. Deuxièmement, les incitations financières en faveur des contrats permanents à faibles coûts de licenciement ont été modifiées. La période durant laquelle les employeurs versaient des cotisations sociales réduites pour ces contrats a été portée de deux à quatre ans (ou à la durée entière du contrat pour les travailleurs de plus de 45 ans), mais ces aides étaient redéfinies sur une base forfaitaire, afin de favoriser les titulaires de bas salaires. Ces incitations ont été étendues à de nouveaux groupes de travailleurs, plus précisément les hommes en chômage âgés de 16 à 30 ans⁶⁸. Troisièmement, à titre exceptionnel, le gouvernement a offert une subvention annuelle de 800 EUR sur trois ans pour tous les contrats temporaires convertis en contrats permanents avant la fin de 2006 ; cette disposition couvrait les travailleurs de 30-45 ans qui ne bénéficiaient pas de contrats subventionnés. Les conversions de contrats temporaires réalisées avant fin 2007 ouvraient droit à des coûts de licenciement réduits (33 jours de salaire par année de service)⁶⁹. Aucune nouvelle mesure de réduction des coûts de licenciement n'a été adoptée, car les syndicats ont continué de s'opposer vigoureusement à toute nouvelle initiative dans ce sens. L'impact initial de cette réforme semble avoir été significatif – le taux d'emplois temporaires a diminué de quelque cinq points de pourcentage en moins de deux ans. Toutefois, cette baisse s'est produite pour l'essentiel durant la période de transition, et il est trop tôt pour évaluer son impact à long terme, d'autant plus que, à la mi-2008, la performance du marché du travail était affectée par un ralentissement de l'activité économique⁷⁰.

Conclusion

À l'évidence, le dualisme du marché du travail demeure un défi pour l'Espagne ; le taux d'emplois temporaires reste obstinément élevé et les réformes du marché de l'emploi

ont été à l'ordre du jour de tous les gouvernements ces dernières années⁷¹. Néanmoins, les réformes des années 90, ainsi que les initiatives ultérieures, semblent bien avoir contribué à stimuler la création d'emplois permanents et temporaires et à réduire le chômage de longue durée, en particulier dans les périodes de forte croissance⁷². En dépit de leurs insuffisances, les réformes espagnoles ont contribué à un certain recentrage de la politique du marché du travail : dans un souci d'équité et d'efficacité, la « flexibilité à la marge », qui mettait l'accent sur la libéralisation des conditions pour les travailleurs exclus, a fait place à un ajustement des conditions applicables aux travailleurs permanents. Cette orientation est en contraste marqué non seulement avec l'approche de la réforme adoptée dans les années 80 mais aussi avec le schéma de la réforme du marché du travail observé ailleurs en Europe, où la démarche la plus courante a consisté à assouplir les restrictions sur le recours à l'emploi temporaire, au temps partiel ou à d'autres formes d'emploi non conventionnelles sans altérer les protections offertes aux travailleurs permanents⁷³.

Ce résultat s'explique en grande partie par la gravité des problèmes d'emploi de l'Espagne et par des facteurs externes tels que les pressions de l'intégration européenne, mais il reflète aussi la prise en compte par les employeurs et les syndicats de la nécessité de réduire le dualisme du marché du travail, ainsi que la décision des organisations syndicales de transiger sur des questions jusque-là taboues, notamment les indemnités de licenciement, tout en respectant les droits acquis des employés réguliers en place, exception faite des modifications limitées des procédures de licenciement adoptées en 1994. Le large éventail de questions mises en discussion par les partenaires sociaux et le gouvernement a permis de conclure des accords complexes impliquant des concessions à différents acteurs sur différents points (négociations collectives et contrats de travail, conditions applicables aux contrats réguliers, par opposition aux modalités des contrats temporaires, etc.). En outre, les mesures les plus importantes adoptées dans le cadre de la réforme de 1997 ont été conçues de façon à ne pas créer de perdants identifiables. L'évolution du processus de réforme donne à penser que la concertation ne doit pas être considérée comme une condition *sine qua non* pour adopter une réforme, encore qu'elle soit susceptible de faciliter le processus ; les réformes unilatérales se sont heurtées à une vive résistance qui a parfois limité leur impact. Cependant, même lorsque les réformes ont été négociées, le gouvernement a donné une impulsion importante, non seulement par sa menace implicite d'agir unilatéralement si les négociations sociales échouaient mais aussi par sa volonté d'user de ses pouvoirs budgétaires et législatifs pour étayer les compromis conclus par les partenaires sociaux.

Notes

1. Sur ce changement d'orientation, voir Hamann (1999) et Royo (2004).
2. Pour la plupart des observateurs, ce taux était supérieur au chiffre réel ; les modifications de l'enquête sur la population active instaurées en 2002 ont entraîné quelques révisions majeures des statistiques du marché du travail et conduit la Banque d'Espagne à réestimer les chiffres pour les années précédentes. Selon la nouvelle

- série, le chômage a culminé à un peu moins de 20 %. Pour plus de détails, voir OCDE (2003).
3. Pour tenter de limiter l'impact budgétaire de la montée du chômage, le gouvernement de l'époque avait supprimé la déductibilité fiscale des indemnités de chômage.
 4. La participation de l'Espagne à la première vague de l'UEM posait encore problème, mais les efforts du gouvernement dans ce sens se focalisaient sur le budget et non sur les mesures structurelles, qui ne porteraient pas leurs fruits à temps pour influencer sur la décision d'adhésion.
 5. Sur ce point, voir Chari (2001) et Molina Romo (2005).
 6. Chari (2001) relève plusieurs facteurs qui ont consolidé l'influence des *renovadores*, notamment la croissance vigoureuse sur la période 1986-91, en partie attribuée aux politiques qu'ils avaient menées, ainsi qu'un renforcement progressif de leur rôle dans la gestion des finances du parti.
 7. Au début des années 90, environ 75 % des travailleurs espagnols étaient couverts par des conventions collectives. L'une des raisons de la faible densité syndicale est que les travailleurs ne sont guère incités à adhérer puisque tout accord négocié s'applique automatiquement à la totalité des travailleurs d'un secteur.
 8. Voir Bover *et al.* (2000). Ces accords ont été négociés dans le cadre de la transition démocratique en Espagne au cours des années 70, afin de renforcer un mouvement ouvrier qui avait été affaibli par le régime autoritaire antérieur.
 9. Voir Royo (2004) en ce qui concerne les efforts déployés par les syndicats pour étendre leur base de soutien au-delà de leurs adhérents traditionnels.
 10. Miguélez (1999).
 11. Les indemnités de chômage n'étaient pas particulièrement faibles, puisqu'elles représentaient 70 % du dernier salaire pendant les six premiers mois et 60 % par la suite, pour une durée maximale de 24 mois. Toutefois, ces prestations étaient liées aux cotisations antérieures, et un travailleur devait avoir cotisé au moins trois ans pour bénéficier de 12 mois d'indemnités. Dolado et Jimeno (1997) estiment que moins de 30 % des travailleurs non agricoles avaient droit aux indemnités de chômage au début des années 80.
 12. Voir Boeri (2004) ; Boeri *et al.* (2007).
 13. Toharia (1999).
 14. Toharia (1999).
 15. Saint-Paul (1996) ; Toharia et Malo (2000) ; et Ochel (2008).
 16. Il convient de noter que l'Espagne se trouvait en récession lorsque le CTFE a été mis en place mais qu'elle entrait dans une période de reprise lorsque les restrictions sur son utilisation ont été assouplies.
 17. Conséquence à la fois de l'augmentation des taux d'activité féminine et de l'arrivée sur le marché des cohortes nombreuses nées dans les années 60.
 18. Jimeno et Toharia (1993) ; Bentolila et Dolado (1994) ; Dolado et Jimeno (1997).
 19. Segura *et al.* (1991).
 20. Polavieja (2002).
 21. Ayuso i Casals (2004).

22. Voir Toharia et Malo (2000) pour des références aux débats de l'époque. Concernant les coûts de ce « dualisme » du marché du travail, voir OCDE (1995, 1998, 2001, 2005, 2008).
23. Toharia (1996). La contraction du début des années 90 a entraîné des réductions massives d'effectifs dans les secteurs industriels où les contrats permanents étaient prédominants. De nombreuses entreprises ont licencié des travailleurs plus âgés, moins productifs et plus coûteux.
24. Polavieja (2004) ; Bentilola *et al.* (2008).
25. Voir OCDE (1995) pour une description détaillée des réformes de l'assurance-chômage, qui prévoyait des ajustements des taux de remplacement, des modifications du régime fiscal des indemnités de chômage, un durcissement des critères d'éligibilité et des mesures plus énergiques de lutte contre la fraude aux indemnités de chômage.
26. Toharia (1999).
27. « La Reforma » (1993).
28. Toharia (1999).
29. Voir Chari (2001).
30. Chari (2001:60-1).
31. Voir Chari (2001) au sujet des similitudes entre les propositions de septembre et les contributions soumises par les associations d'entreprises au gouvernement durant l'été, et Toharia et Malo (2000) au sujet de la ressemblance entre les propositions et bon nombre des idées avancées par les experts du droit du travail ayant collaboré avec les organisations patronales.
32. Voir OCDE (1994) pour des détails sur ces mesures.
33. Pour une description détaillée des modifications du régime du temps de travail et des heures supplémentaires, voir Toharia et Malo (2000).
34. Molina Romo (2005).
35. Toutefois, les contrats temporaires restants ne prévoyaient pas d'indemnités de licenciement en cas de résiliation, contrairement aux anciens contrats de promotion de l'emploi.
36. Ayuso i Casals (2004).
37. Chari (2001:64).
38. Boeri *et al.* (2007).
39. Royo (2004).
40. La CC.OO avait lancé auparavant un appel à la grève générale pour protester contre une réforme des retraites en 1985, mais l'UGT ne s'y était pas associé.
41. Voir Hamann (1999) et Royo (2004).
42. Même le préambule à la loi 11/1994 établissait un lien explicite entre la nécessité d'une plus grande flexibilité du marché du travail et l'intégration européenne.
43. Chari (2001); Molina Romo (2005).
44. Saint Paul (1996).
45. Molina Romo (2005).

46. Villacencio (1998) ; Molina Romo (2005).
47. Royo (2004:26).
48. Précédemment intitulé « Rapport du Comité chargé de l'analyse des problèmes structurels du système de sécurité sociale et des principales réformes à entreprendre », le Pacte de Tolède était un ensemble de recommandations pour la réforme du système de retraite présentées par une commission parlementaire en mars 1995. Il a servi de base à un nouvel accord en octobre 1996 et à la législation ultérieure.
49. Les données officielles de l'époque indiquaient que la croissance de l'emploi était à peu près aussi rapide que celle du PIB ; ces chiffres ont été par la suite corrigés à la baisse, mais les données ajustées n'en restaient pas moins remarquables, puisqu'elles dénotaient une croissance de l'emploi de 1.7, 1.2 et 2.6 % respectivement en 1995, 1996 et 1997.
50. Voir OCDE (1998) ; Toharia (1999).
51. Toharia (1999).
52. Toharia et Malo (2000) ; Bentolila *et al.* (2008).
53. Toharia et Malo (2000).
54. Voir Royo (2004:27).
55. Boeri *et al.* (2007).
56. Dans la pratique, ce délai allait jusqu'en mai 1998. Indépendamment de ces conversions de contrats temporaires, le contrat n'était applicable qu'aux nouvelles embauches.
57. Cet accord couvrait les structures professionnelles, les profils de carrière, les barèmes de rémunération et les systèmes disciplinaires.
58. Les travailleurs qui étaient perdants du fait de la réforme étaient ceux recrutés sur des contrats de reconversion qui auraient réussi à obtenir des postes permanents assortis de contrats traditionnels sûrs même en l'absence de réforme. Toutefois, ces individus ne pouvaient pas être identifiés, ni *ex ante*, ni *ex post*.
59. Ces contrats avaient pour but de permettre aux entreprises d'innover ou d'entrer sur de nouveaux marchés sans prendre de risques irréversibles, mais de nombreux employeurs étaient accusés d'étendre abusivement la définition d'une « activité nouvelle » pour justifier le recours à des contrats temporaires qui n'auraient pas normalement été autorisés.
60. Molina Romo (2005).
61. Sur cette question, voir en particulier Molina Romo (2005).
62. Toharia (1999).
63. Voir Benito et Hernando (2003). L'étude OCDE (2005) estime le coût de la réforme à quelque 0.4 % du PIB au titre des pertes de cotisations de sécurité sociale.
64. *El País*, 20 février 2001 et 25 juin 2001.
65. Molina Romo (2005).
66. Miguélez (2002).

67. Selon les registres officiels de la sécurité sociale, quelque 300 000 personnes étaient susceptibles de correspondre à cette situation au moment de la réforme ; OCDE (2007).
68. Les réductions sont comprises entre 500 EUR et 3 200 EUR par an, suivant les caractéristiques du bénéficiaire.
69. Pour plus de détails sur la réforme de 2006, voir OCDE (2007).
70. Bentolila *et al.* (2008).
71. Pour une analyse récente des enjeux, voir OCDE (2008).
72. Toharia et Malo (2000) ; Benito et Hernando (2003) ; Bentolila *et al.* (2008).
73. Voir Ochel (2008).

Bibliographie

- Ayuso i Casals, J. (2004), « Fixed-term Contracts in Spain: A Mixed Blessing? », *ECFIN Country Focus*, 1:1, 19 janvier, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1286_en.pdf.
- Benito, A. et I. Hernando (2003), « Labour Demand, Flexible Contracts and Financial Factors: New Evidence from Spain », *Documento de Trabajo* no. 0312, Banco de España, Madrid, www.bde.es/informes/be/docs/dt0312e.pdf.
- Bentolila, S. et J. Dolado (1994), « Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain », *Economic Policy* 9 (No 18), avril.
- Bentolila, S., J. Dolado et J. Jimeno (2008), « Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience », CESifo DICE Report 4/2008, www.eco.uc3m.es/temp/dolado/Two_tier_Reform_bdj_CESifo_DICE.pdf.
- Boeri, T., J. Conde-Ruiz et V. Galasso (2004), « Cross-Skill Redistribution and the Tradeoff between Unemployment Benefits and Unemployment Protection », *CEPR Discussion Paper* 4711, octobre.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2007), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2007), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Bover, O., P. Garcia-Perea et P. Portugal (2000), « Labour Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain », *Economic Policy*, 15(31), octobre.
- Chari, R. (2001), « The EU 'Dimension' in Economic Policy-Making at the Domestic Level: Evidence from the Labour Market Reform in Spain », *South European Society and Politics* 6:1, été.
- Dolado, J. et J. Jimeno (1997), « The Causes of Spanish Unemployment: A Structural VAR Approach », *European Economic Review* 41:7, juillet.
- Dolado, J. et R. Stucchi (2008), « Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms », *IZA Discussion Paper* n° 3832, Institute for the Study of Labour, novembre, <http://ftp.iza.org/dp3832.pdf>.
- Hamann, K. (1999), « Union Strategies of Adjustment: The Spanish Case », Paper prepared for the Sixth Biannual International Conference of the European Community Studies Association, Pittsburgh, 2-5 juin, www.recercat.net/bitstream/2072/1423/1/ICPS59.pdf.
- Jimeno, J. et L. Toharia (1993), « The Effects of Fixed-Term Employment on Wages: Theory and Evidence from Spain », *Investigaciones Económicas*, 17:3, septembre.

- « La Reforma » (1994), « La reforma del mercado de trabajo: Documento que el gobierno dirige al consejo económico y social en demanda de un dictamen », Gouvernement espagnol, Madrid.
- Martín Artiles, A. (1998), « Initial Assessment of the 1997 Labour Reform », Observatoire européen des relations industrielles, 28 juin, www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/06/feature/es9806256f.htm.
- Miguélez, F. (1999), « Employers' Organisations in Spain Examined », Observatoire européen des relations industrielles, 28 octobre, www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/10/feature/es9910257f.htm.
- Miguélez, F. (2002), « 35-Hour Week Spreads Slowly », Observatoire européen des relations industrielles, 22 mai, www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/feature/es0205204f.htm.
- Molina Romo, O. (2005), « Political Exchange and Bargaining Reform in Italy and Spain », *European Journal of Industrial Relations* 11:7, juillet.
- Ochel, W. (2008), « The Political Economy of Two-tier Reforms of Employment Protection in Europe », *CESifo Working Paper* n° 2461, novembre, www.ifo.de/pls/guestsci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20November%202008%20/cesifo1_wp2461.pdf.
- OCDE (1994), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- Pérez, S. (2000), « From Decentralization to Reorganization: Explaining the Return to National Bargaining in Italy and Spain », *Comparative Politics* 32:4, juillet.
- Polavieja, J. (2003), « Temporary Contracts and Labour Market Segmentation in Spain: An Employment-Rent Approach », *European Sociological Review*, 19:5, décembre.
- Royo, S. (2004), « Still Two Models of Capitalism? Economic Adjustment in Spain », *Center for European Studies Working Paper series* 122, Harvard Center for European Studies, Cambridge, MA, http://webcas.cas.suffolk.edu/royo/APSA04_Royo.pdf.
- Saint-Paul, G. (1996), « Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions », *Economic Policy* 11, n° 22, octobre.
- Segura, J., F. Durán, L. Toharia et S. Bentolila (1991), *Análisis de la contratación temporal en España*, ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Madrid.
- Toharia, L. (1996), « Empleo y paro en España : evolución, situación y perspectivas », *Ekonomiaz : Revista Vasca de Economía* 35, avril-juin.

- Toharia, L. (1999), « The Emergence of Fixed-Term Contracts in Spain and their Incidence on the Evolution of Employment », Paper presented at the Conference organised by the Fondazione Rodolfo DeBenedetti Conference, Rome, 20 mai, www.frdb.org/images/customer/copy_0_report1_20maggio99.pdf.
- Toharia, L. et M. Malo (2000), « The Spanish Experiment: Pros and Cons of Flexibility at the Margin », dans G. Esping-Andersen et M. Regini (dir. pub.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Villacencio, A. (1998), *Los Acuerdos Marco Sobre la Estructura de la Negociación Colectiva : Naturaleza Jurídica Eficacia, Contenido*, Comares, Granada.

Chapitre 15

Suède : L'assurance-maladie en Suède de 1990 à 2002

Résumé et principales conclusions

Tout au long des années 90 et au début des années 2000, les gouvernements suédois ont essayé de s'attaquer au problème de l'augmentation rapide des dépenses d'assurance-maladie, ainsi que de la progression concomitante du nombre de jours perdus pour cause de maladie. Les gouvernements successifs ont ajusté à de nombreuses reprises les taux de remplacement, les délais de carence, les procédures de contrôle et de suivi, ainsi que la répartition des coûts, mais ils n'ont guère accompli de progrès durable dans le règlement de ce problème, tout au moins jusqu'aux alentours de 2003. Nous examinons dans cette étude de cas les réformes des années 90 et les raisons pour lesquelles il s'est avéré si difficile de les mettre en œuvre et d'en préserver les acquis, malgré le consensus qui prévalait quant à la nécessité de réformer l'assurance-maladie. Les difficultés auxquelles se sont heurtés les pouvoirs publics à cet égard tenaient notamment aux facteurs suivants :

- *La hâte provoquée par les difficultés budgétaires.* Les premières modifications importantes ont été adoptées à la suite de la crise budgétaire aiguë du début des années 90. Ces difficultés budgétaires ont indéniablement rendu la réforme *possible*, mais en raison de l'accent mis sur la réalisation d'économies substantielles à court terme et de la hâte avec laquelle les premières réformes ont été adoptées, les initiatives prises ont été quelque peu maladroitement et ont eu des effets d'incitation pervers. En conséquence, les pressions exercées en faveur d'une annulation de ces réformes se sont fortement accentuées dès que la situation des finances publiques s'est améliorée.
- *L'absence de communication sur les objectifs des réformes liés au marché du travail.* Compte tenu de l'accent mis sur les impératifs budgétaires, le gouvernement n'a guère communiqué sur les objectifs des réformes liés au marché du travail. Or, justifier le changement en termes structurels aurait soulevé des questions sur le compromis plus général qui sous-tendait nombre des réformes suédoises, selon lequel le maintien d'une protection sociale relativement généreuse constituait le « prix » acquitté par les pouvoirs publics pour l'acceptation de l'ouverture aux échanges et de la libéralisation des marchés de produits
- *Le manque d'adhésion aux réformes des partenaires sociaux.* Ni le patronat ni les syndicats n'ont fermement soutenu les réformes au cours des années 90. Les syndicats étaient déterminés à préserver des taux de remplacement élevés. Les coûts supplémentaires que les employeurs devaient prendre en charge lorsque des travailleurs tombaient malade étaient minimes, si bien qu'ils pouvaient utiliser le régime d'assurance-maladie pour ajuster leur niveau d'emploi. Les réductions des prestations publiques d'assurance-maladie étaient souvent

compensées par les dispositions des conventions collectives conclues entre les entreprises et les syndicats, sachant qu'une part significative du coût induit par ces dispositions devait être assumée par l'État.

- *La nature évolutive du problème.* La position des employeurs suédois a été affectée par l'évolution du profil des bénéficiaires de prestations d'assurance-maladie. Au début des années 90, le problème résidait essentiellement dans des absences de courte durée à caractère endémique, que les entreprises considéraient comme une source de perturbations. La situation a néanmoins changé au cours de la décennie (en partie grâce aux modifications apportées au cadre réglementaire), de sorte qu'en 2000, le principal problème résidait dans la forte augmentation des congés de maladie de très longue durée (plus d'un an). Le niveau des absences pour maladie de courte durée était alors relativement bas. Les congés de maladie de longue durée étaient moins problématiques pour les employeurs, dans la mesure où leurs effets perturbateurs étaient plus limités. Les travailleurs en congé de maladie de longue durée cessaient de fait de relever de la responsabilité des entreprises pour être pris en charge par l'État.
- *Des problèmes de mise en œuvre liés à des effets d'incitation pervers.* Des efforts répétés ont été déployés en vue de durcir les conditions d'accès aux prestations d'assurance-maladie. Néanmoins, les personnes chargées de l'administration du système avaient souvent intérêt à *ne pas* se montrer trop rigoureuses. Les médecins pratiquant les examens tendaient à accéder aux désirs de leurs clients, de crainte de se voir reprocher d'éventuels problèmes de santé ultérieurs s'ils se montraient trop stricts, et l'administration du régime reposait sur les élus locaux, qui risquaient de se rendre impopulaires en refusant des prestations et dont les budgets n'étaient pas directement affectés par l'augmentation des dépenses d'assurance-maladie. Nombre des dispositions prévues en matière de contrôle n'étaient donc pas appliquées correctement, voire pas du tout.

Dernièrement, les gouvernements successifs se sont de nouveau efforcés de mettre en œuvre une réforme durable de l'assurance-maladie. Après les élections de 2002, le gouvernement social-démocrate est revenu sur cette question en adoptant un train de mesures significatif destiné à réduire de moitié le nombre de personnes en congé de maladie à l'horizon 2008, et son successeur de centre-droit a introduit des mesures supplémentaires en 2008. Ces réformes, qui ont contribué jusqu'ici à un fort recul des absences pour maladie, doivent beaucoup à l'expérience de la décennie précédente, au cours de laquelle le consensus politique s'est déplacé progressivement de l'attachement à des mesures passives d'aide au revenu vers un système d'obligations mutuelles du même type que celui appliqué aux chômeurs.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La Suède a été dirigée par des gouvernements minoritaires tout au long des années 90 : la coalition de centre-droit au pouvoir de 1991 à 1994 a été à la fois précédée et suivie par des gouvernements socio-démocrates minoritaires¹. Cela signifie que les changements importants ont nécessité un certain degré d'entente entre partis. Tout en réduisant la liberté d'action du gouvernement, cette exigence impliquait que la responsabilité de réductions de prestations impopulaires était partagée avec certains

éléments de l'opposition, et cela atténuait le risque d'un retour en arrière immédiat en cas de changement de gouvernement.

La première tentative de réforme de l'assurance-maladie a été faite en raison, et au cœur, de la pire récession qu'eût connue la Suède depuis plus d'un demi-siècle. La forte contraction de l'activité de 1991-93 a été suivie d'une reprise vigoureuse en 1994-95, après laquelle la croissance a pris un rythme plus modéré tout en restant relativement régulière jusqu'au début des années 2000. Le solde financier des administrations publiques est devenu négatif en 1991, le déficit atteignant 12.3 % du produit intérieur brut (PIB) en 1993, tandis que la montée du chômage et la contraction de l'activité faisaient passer les dépenses publiques au-dessus de 60 % du PIB au milieu de la décennie. Néanmoins, le déficit a rapidement diminué par la suite et cédé la place à un excédent à partir de 1998. Un objectif d'excédent de 2 % du PIB a été instauré en 1997 pour les administrations publiques, reflétant une prise de conscience du fait que le vieillissement démographique allait entraîner dans l'avenir une dégradation progressive de la situation des finances publiques. Toutefois, si les gouvernements successifs ont tous reconnu l'importance que revêtait la réalisation de cet objectif, la politique budgétaire est devenue peu à peu davantage axée sur la gestion du cycle économique à court terme et l'annulation de certaines des mesures d'austérité prises au cours de la phase d'assainissement budgétaire des années 90².

Du début au milieu des années 90, la Suède a connu un certain nombre de réformes du système d'assurance sociale, malgré le fait que les gouvernements au pouvoir ne disposaient pas d'une majorité parlementaire³. Outre une série de révisions du régime d'assurance-maladie, la Suède a engagé une réforme structurelle de son système de retraite⁴, tout en procédant à des modifications de l'assurance-chômage⁵, de l'assurance-invalidité⁶ et du système de soins de santé⁷. En 1996, les taux de remplacement de tous les régimes d'assurance sociale ont été harmonisés à 75 %, soit nettement en deçà des niveaux observés au cours de la décennie précédente⁸. La Suède est le seul pays nordique qui ait réduit ses dépenses par habitant en matière de transferts et de services sociaux en termes réels (mais pas en proportion du PIB) au cours de la période 1990-95⁹. Toutefois, les dernières années de la décennie ont été marquées par un retournement partiel de cette tendance, les pressions budgétaires qui en étaient à l'origine ayant commencé à s'atténuer. Il était, en tout état de cause, difficile d'aller trop loin dans la réforme des assurances sociales une fois la crise du début des années 90 terminée, compte tenu de l'existence d'un consensus fort sur la nécessité d'un État-providence relativement généreux permettant d'amortir l'impact de l'ouverture croissante sur l'extérieur et de la déréglementation sur les personnes négativement affectées par ces changements. La réforme de l'assurance-maladie représentait donc une remise en question du compromis implicite qui sous-tendait nombre d'autres réformes suédoises.

Acteurs et intérêts en présence

Toutes les principales parties concernées ont reconnu la nécessité de réformer l'État-providence après 1991, même si elles n'étaient pas d'accord sur les mesures spécifiques à prendre et n'affichaient pas la même adhésion au repli de l'État-providence¹⁰. Le Parti social-démocrate (SAP, *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*) a engagé les premiers changements importants au début de 1991, face à la crise financière qui avait éclaté à la fin de 1990¹¹. Cependant, au cours des années qui ont suivi, la direction du SAP a été soumise aux pressions de ses députés, des syndicats et de la base du parti, qui réclamaient une annulation des coupes pratiquées dès lors que les circonstances le permettraient. Néanmoins, lors de son retour au pouvoir en 1994, le programme du parti

incluait une faible inflation et l'assainissement des finances publiques, ainsi que des objectifs classiques en matière d'emploi et de redistribution, ce qui limitait sa capacité à revenir sur les mesures de réduction antérieures. Si certains adhérents du SAP reconnaissaient qu'une réforme s'imposait pour des motifs d'ordre non budgétaire, de nombreux membres du parti n'adhéraient pas au programme de réformes structurelles. À l'inverse, les partis de centre-droit qui ont gouverné pendant la période 1991-94¹² considéraient qu'une réforme du régime d'assurance-maladie, ainsi que d'autres programmes, était souhaitable pour des raisons à la fois structurelles et budgétaires, dans la mesure où ils estimaient que les dispositifs d'assurance sociale en place avaient des effets d'incitation pervers, réduisaient l'offre de main-d'œuvre et soulevaient un problème d'aléa moral.

Au cours des années 90, les principales organisations patronales de Suède étaient la Confédération des employeurs suédois (SAF, *Svenska Arbetsgivareföreningen*) et la Fédération des industries suédoises (SI, *Sveriges Industriförbund*)¹³. Les grandes entreprises constituaient la clé de voûte de ces organisations et de l'économie : à la fin des années 80, plus de 60 % des travailleurs suédois étaient employés par des entreprises de plus de 500 salariés, soit une proportion extraordinairement élevée en termes de comparaison internationale¹⁴. Or, ce point était particulièrement important pour la réforme du régime d'assurance-maladie, dans la mesure où les modifications apportées à ce régime avaient des effets différents sur les employeurs suivant leur taille (voir ci-après). Les taux de syndicalisation étaient exceptionnellement élevés en Suède, puisqu'ils se sont établis aux alentours de 80-82 % de l'emploi salarié pendant toutes les années 90. L'influence des syndicats s'exerçait à travers leur double rôle de représentant des travailleurs et d'administrateur des caisses d'assurance-chômage financées par l'État. Ils entretenaient également des liens institutionnels étroits avec le SAP, même si les relations entre ce parti et les syndicats étaient tendues du fait de ce que les seconds considéraient comme le ralliement du SAP à des politiques excessivement libérales¹⁵. Les principales confédérations syndicales étaient la Confédération des syndicats suédois (LO, *Landsorganisationen i Sverige*), qui comptait presque 2 millions de membres, et l'Organisation centrale des employés (TCO, *Tjänstemännens Centralorganisation*), un syndicat de travailleurs non manuels qui regroupait environ 1.3 millions d'adhérents. Si ces deux confédérations s'exprimaient généralement d'une seule voix sur les questions liées à l'assurance-maladie, ce régime était plus important pour la LO, car les ouvriers tendaient à connaître des arrêts de maladie plus fréquents et plus longs que leurs homologues accomplissant un travail non manuel.

Sur la question de la réforme de l'assurance-maladie, les syndicats et les organisations patronales ont souvent fait cause commune au cours des années 90. Les syndicats souhaitaient naturellement préserver des taux de remplacement élevés dès le premier jour de tout arrêt de maladie, et les employeurs n'y voyaient aucune objection tant que la charge qu'il leur revenait d'assumer en conséquence restait limitée. En fait, on peut considérer que les employeurs n'étaient guère incités à réduire les absences pour maladie : même s'ils finançaient la quasi-totalité des prestations d'assurance-maladie de leurs salariés, les coûts supplémentaires qu'ils devaient prendre en charge lorsque des travailleurs tombaient malade étaient minimes, si bien que les employeurs utilisaient souvent le régime d'assurance-maladie pour ajuster leur niveau d'emploi aux fluctuations de la demande¹⁶. Il était plus intéressant pour les salariés d'être en arrêt de maladie que licencié, car le plafond des prestations d'assurance-maladie était plus élevé que celui des allocations de chômage. Étant donné que les recettes de cotisations d'assurance-maladie n'étaient pas préaffectées, les employeurs n'assumaient pas directement le coût de

l'utilisation du régime d'assurance-maladie pour comprimer leurs effectifs, tandis que les initiatives réduisant les absences pour maladie n'allégeaient pas nécessairement leurs cotisations (encadré 15.1). Tant les employeurs que les syndicats s'opposaient aux tentatives du gouvernement d'étendre le champ de responsabilité des employeurs quant au financement des prestations d'assurance-maladie. Les employeurs soulignaient systématiquement que les allègements de charges sociales accompagnant les propositions de réformes étaient insuffisants, et les syndicats craignaient qu'une responsabilité financière accrue des employeurs ne réduisît leur générosité dans le contexte des conventions collectives. Les syndicats redoutaient également que les employeurs ne tentent de se débarrasser des salariés ayant des problèmes de santé, et d'éviter d'embaucher les personnes qu'ils considéraient comme risquant d'être malades. Tant les syndicats que les organisations patronales étaient également favorables à un transfert du contrôle du régime d'assurance-maladie aux partenaires sociaux.

L'administration du système suédois d'assurance-maladie est supervisée par le ministère des Affaires sociales, mais nombre des modifications adoptées au début des années 90 étaient inspirées par le ministère des Finances, dans la poursuite de son objectif d'assainissement des finances publiques. Bien que l'assurance-maladie soit organisée comme une forme d'assurance sociale, les cotisations d'assurance-maladie ne sont pas préaffectées ; elles alimentent le budget général de l'État, et le ministère des Finances s'est toujours opposé aux propositions de séparer l'assurance-maladie de ce budget et de mettre en place un système d'assurance indépendant.

Aperçu historique

La Suède soutenait mal la comparaison avec les autres pays, à la fois sur le plan des absences pour maladie et des retraits de la population active pour cause de maladie au cours des années 90 (tableau 15.1). Seuls les Pays-Bas et la Norvège affichaient des niveaux comparables d'absence pour maladie. En outre, le taux d'absence pour maladie de la Suède tendait à être plus fluctuant que celui de tout autre pays¹⁷. Des niveaux d'absence aussi élevés tiennent en partie à la composition de la population active : les taux d'absence pour maladie tendent en effet à être plus élevés chez les travailleurs âgés et les femmes, or la Suède affiche de longue date des taux d'emploi exceptionnellement forts pour chacun de ces deux groupes¹⁸. Les travailleurs âgés représentent néanmoins une petite partie de la population active, et les taux élevés d'absence pour maladie de la Suède résultaient essentiellement d'un absentéisme exceptionnellement fort dans le groupe d'âge des 20-49 ans¹⁹. D'après des analyses économétriques, ce phénomène n'était pas imputable à des facteurs démographiques ou sanitaires : des données sur l'état de santé de la population (et non sur les prestations versées) indiquaient que la population active suédoise se portait exceptionnellement bien²⁰.

Les taux d'absence pour maladie anormalement élevés affichés par la Suède semblaient en grande partie attribuables au fonctionnement du système d'assurance-maladie. La Suède possède en effet depuis fort longtemps un des systèmes d'assurance-maladie les plus généreux du monde²¹. Une multitude de travaux empiriques laissent fortement à penser que les modifications concernant la générosité du système d'assurance-maladie ont des effets sensibles sur l'offre de main-d'œuvre, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés²². De plus, le taux d'arrêts de maladie de courte durée tend à être étroitement corrélé avec le cycle économique : l'absentéisme augmente au fur et à mesure que des tensions apparaissent sur le marché du travail (graphique 15.1)²³. Cela reflète peut-être l'effet disciplinant d'un chômage plus élevé, ou les résultats de la sélection à laquelle procèdent les entreprises lorsqu'elles réduisent leurs

effectifs²⁴. Le nombre de cas de maladies de longue durée était en revanche moins sensible au cycle économique, mais il a commencé à augmenter régulièrement à la fin des années 90, ce qui a sensiblement modifié les termes du débat sur la réforme de l'assurance-maladie.

Tableau 15.1. Les absences des salariés pour maladie dans huit pays, par groupe d'âge

Moyenne (en %), 1983-2001

Pays	Âge					Total
	20-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-64 ans	
Finlande	1.3	1.8	2.5	4.4	5.3	2.3
France	1.8	2.1	2.5	3.9	4.0	2.4
Danemark	1.5	1.6	1.7	2.3	2.7	1.7
Allemagne	0.9	1.1	1.4	2.7	3.2	1.4
Pays-Bas	3.2	3.9	4.5	5.9	4.9	4.1
Norvège ¹	2.4	2.7	3.1	4.3	7.2	3.2
Suède ²	2.5	3.1	3.9	4.4	9.1	4.2
Royaume-Uni	1.8	2.1	2.5	3.9	4.0	2.0

1. À partir de 1989.

2. À partir de 1987.

Source : Bergendorff (2003), « Sickness Absence in Europe – A Comparative Study », National Social Insurance Board, Stockholm, 3 mars, www.issa.int/pdf/anvers03/topic5/2bergendorff.pdf.

Encadré 15.1. L'assurance-maladie en Suède

Le système d'assurance-maladie suédois est un programme obligatoire administré par l'État, financé par des charges sociales patronales. Au début des années 90, il était géré par 21 caisses régionales d'assurance sociale¹ et se caractérisait par des taux de remplacement très élevés, l'absence de financement direct des prestations de maladie par les employeurs, et la non-limitation de la durée de versement des prestations – qui faisait quasiment de la Suède une exception dans la zone OCDE². Les prestations d'assurance-maladie pouvaient être versées pendant une période illimitée, tant que la personne concernée était dans l'incapacité de travailler pour cause de maladie, et qu'elle n'avait pas basculé dans le régime des prestations de réadaptation ou des pensions d'invalidité³. Si les prestations du régime public d'assurance-maladie étaient plafonnées aux alentours de 115 % du salaire de l'ouvrier moyen, ces prestations étaient « complétées » dans la plupart des cas par des assurances complémentaires fournies dans le cadre des conventions collectives négociées entre syndicats et employeurs. Cela signifiait que les taux de remplacement effectifs étaient souvent de 100 % pendant des périodes prolongées.

Les critères d'admission au bénéfice des prestations étaient relativement souples : le droit à une prestation n'avait guère de rapport avec les antécédents de l'individu considéré en termes de durée d'emploi ou de cotisation⁴, et un certificat médical n'était exigé qu'au terme de la première semaine d'absence. Ce document était généralement fourni par le propre médecin généraliste de la personne concernée, si bien que c'est seulement au bout de deux semaines que la caisse d'assurance sociale intervenait pour déterminer si l'individu en question était en droit de continuer à bénéficier de prestations. Or, les médecins de l'assurance sociale fondaient généralement leur évaluation sur les diagnostics des généralistes, et réexaminaient rarement les patients. Ceux-ci exerçaient donc une influence considérable sur les décisions de placement en congé de maladie⁵.

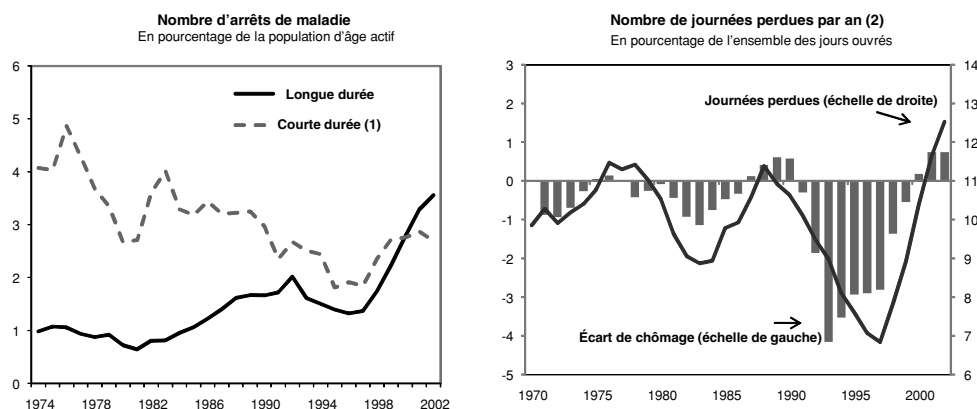
L'employeur était tenu d'élaborer un programme de réadaptation au bout de 1 à 2 mois, parfois en collaboration avec la caisse d'assurance. S'il semblait probable que le salarié présenterait une capacité de travail réduite pendant plus d'un an, il se verrait attribuer une prestation d'invalidité temporaire ou permanente. En principe, une réévaluation devait avoir lieu au bout d'un an, mais elle intervenait souvent plus tardivement, et, en tout état de cause, les

médecins de la caisse d'assurance sociale n'établissaient pas de diagnostic médical indépendant. Au terme de la première année, une réévaluation devait avoir lieu tous les deux ans, mais cette disposition tendait à être mise en œuvre de manière inégale.

Dans la mesure où les cotisations d'assurance-maladie n'étaient pas préaffectées, les dépenses de prestations d'assurance-maladie supérieures aux recettes de cotisations étaient financées sur le budget, auquel étaient versés par ailleurs les excédents enregistrés si les cotisations perçues étaient supérieures aux prestations versées. Ces modalités de fonctionnement soulevaient sans doute un problème d'aléa moral, étant donné que les partenaires sociaux n'assumaient pas directement les coûts supplémentaires résultant, pour le système public d'assurance-maladie, des conventions collectives relatives aux prestations « complémentaires » d'assurance-maladie.

1. Depuis 2005, il est administré par un seul organisme central, l'Agence d'assurance sociale.
2. L'Irlande ne limite pas non plus la durée de versement des prestations, mais son régime est beaucoup moins généreux à d'autres égards.
3. Depuis 2003, la pension d'invalidité a été rebaptisée « indemnité de maladie » et intégrée dans le système d'assurance-maladie – alors qu'elle relevait précédemment du système de retraite – mais ce point n'entre pas dans le champ de la présente étude de cas.
4. Esping-Andersen (1990) compare les systèmes d'assurance-maladie de 18 économies de l'OCDE sous l'angle du lien existant entre le droit d'un individu aux prestations d'assurance-maladie et ses antécédents en termes de durée d'emploi/de cotisation. Il parvient à la conclusion que la Suède et le Danemark se caractérisent par le lien le plus ténu entre les droits à prestations et les antécédents d'activité récents.
5. Selon deux études consacrées à cette question, les patients se voyaient rarement refuser un placement en congé de maladie lorsqu'ils le demandaient, et il était rare de voir des médecins généralistes proposer une telle mesure si leurs patients ne la sollicitaient pas. Voir OCDE (2003b, 2005) pour obtenir de plus amples informations.

Graphique 15.1. Arrêts de maladie et journées perdues, 1970-2002



1. Les séries ont été ajustées (à la hausse) après 1992 de manière à inclure le jour de carence et le nombre de jours rémunérés par l'employeur (afin de permettre des comparaisons avec la période antérieure à 1992). Cet ajustement repose sur Henrekson (2004) et NIER (2004).
2. Somme des jours de carence, des jours rémunérés par l'employeur et des jours donnant lieu au versement de prestations publiques d'assurance-maladie.

Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris ; Institut national de recherche économique, *Statistiska centralbyrån* (Bureau central des statistiques) suédois.

Le repli de l'État-providence du début des années 90 a été précédé par une période d'expansion rapide des assurances sociales, durant laquelle la générosité des allocations familiales et des prestations d'assurance-chômage, ainsi que du système d'assurance-maladie, a été accrue²⁵. L'économie suédoise enregistrait une croissance relativement vigoureuse, et l'expansion des assurances sociales offrait au gouvernement social-

démocrate de l'époque un moyen de conserver le soutien des organisations syndicales, tout en mettant en œuvre des réformes auxquelles elles étaient opposées concernant le secteur financier et les marchés de produits²⁶. S'agissant de l'assurance-maladie, le gouvernement a d'abord tenu l'engagement qu'il avait pris avant les élections de ramener de deux journées à une le délai de carence applicable aux prestations d'assurance-maladie. En 1987, il a supprimé cette dernière journée de carence, ce que demandaient de longue date les syndicats. En conséquence, de nombreux travailleurs bénéficiaient d'un taux de remplacement effectif de 100 % dès le premier jour d'un congé de maladie, sans avoir à présenter de certificat médical la première semaine²⁷. Ces modifications ont contribué à une augmentation rapide de l'incidence des congés de maladie de courte durée²⁸. En 1988, la durée moyenne de congé de maladie par salarié assuré dépassait 25 jours par an, atteignant même 40 jours dans certains secteurs²⁹. Cette évolution inquiétait à la fois les employeurs et le gouvernement, mais le SAP aurait payé au prix fort en termes politiques une volte-face sur la question de l'assurance-maladie à ce stade.

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

La montée en flèche des arrêts de maladie de courte durée après 1987 a suscité des débats considérables, mais la reconnaissance du problème d'aléa moral soulevé suscitait une forte résistance dans de nombreuses sphères – notamment chez les syndicats. Néanmoins, les éléments disponibles ne laissent guère de doute quant à l'érosion progressive des normes sociales qui avaient limité pendant longtemps l'utilisation abusive du système, un processus probablement accéléré par les chocs macroéconomiques du début des années 90³⁰. Les défenseurs du système d'assurance-maladie soutenaient que la montée des taux d'absence pour maladie mettait en évidence la nécessité d'améliorer les conditions de travail sur le plan sanitaire. Certains fonctionnaires participant à l'administration du système d'assurance-maladie faisaient même valoir que la multiplication des congés de maladie de courte durée était en fait *souhaitable* : la plus grande propension des travailleurs à cesser de travailler en cas de maladie réduirait le risque qu'ils contractent une affection de plus longue durée et qu'ils contaminent leurs collègues. Dans certaines zones, des caisses locales d'assurance sociale ont même expérimenté la suppression de l'obligation de produire un certificat médical au terme de la première semaine³¹.

Ceux qui s'inquiétaient des effets d'incitation pervers induits par le système d'assurance-maladie se focalisaient sur deux points : le contrôle et la structure des prestations. Un contrôle plus rigoureux était considéré comme essentiel pour remédier au problème d'aléa moral, étant donné qu'il existait un consensus relativement fort en faveur de l'application de taux de remplacement élevés et de conditions plutôt généreuses d'admission au bénéfice des prestations d'assurance-maladie. S'agissant de la restructuration des prestations elles-mêmes, un certain nombre d'arbitrages étaient mis en évidence :

- Le niveau global des taux de remplacement devait être déterminé en mettant en balance le bien-être des travailleurs et le fait que les incitations au travail des individus seraient réduites s'ils n'assumaient aucunement la charge financière des maladies.
- Les prestations versées au cours d'un congé de maladie devaient être structurées de manière à éviter que les individus soient incités à prendre des arrêts de maladie

plus longs ou plus fréquents. Le versement de prestations plus modestes (ou leur absence pure et simple) au début des congés de maladie pourrait tendre à entraîner une réduction de la fréquence de ces arrêts de travail, mais un allongement de leur durée. Le fait que les salariés s'abstiennent de prendre des congés de maladie de courte durée pourrait bien déboucher sur une multiplication des arrêts de longue durée, étant donné que les affections mineures non traitées s'aggravaient, et qu'un travailleur indécis quant à l'opportunité de reprendre son activité professionnelle resterait en congé de maladie plutôt que de prendre le risque de retourner au travail et de retomber malade, ce qui l'amènerait à subir des pertes supplémentaires. Par contre, une baisse des taux de remplacement au fil du temps pourrait encourager les travailleurs à reprendre leur activité, mais au risque de pénaliser les malades de longue durée.

- Si la contribution financière directe des employeurs était modeste ou nulle, ils seraient moins incités à se soucier des conditions de travail ou de la santé de leurs salariés, mais si cette contribution était excessive, ils seraient incités à éviter de recruter des travailleurs paraissant « à risque » sur le plan sanitaire. Les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier, pourraient pâtir de la seconde situation, dans la mesure où la charge représentée par un travailleur malade pèserait encore plus lourdement sur ces entreprises. Par ailleurs, les entreprises dans leur ensemble tenaient à ce que la mise en place de toute période de couverture assurée par l'employeur fût compensée par une réduction de charges sociales suffisante pour empêcher une augmentation du coût global du régime pour les employeurs.

Au-delà de ces considérations, les années 90 ont été marquées par une prise de conscience des interactions entre les différents régimes d'assurance sociale : dans la mesure où les critères d'admission, les taux de remplacement et le niveau maximum des prestations étaient variables, les modifications apportées à un régime donné avaient souvent des conséquences imprévues sur d'autres. Ainsi, un durcissement des critères d'accès à un régime particulier entraînerait l'absorption de certains travailleurs par d'autres régimes d'assurance, plus accessibles. En 1993, une commission nommée par le gouvernement sur l'avenir économique de la Suède (la « Commission Lindbeck ») a recommandé d'harmoniser les taux de remplacement des régimes d'assurance sociale, mais cela s'est révélé très difficile et n'a, en tout état de cause, pas permis d'éliminer les interactions inattendues entre régimes, car les critères d'admission, les plafonds de prestations et autres paramètres des différents systèmes ne pouvaient être entièrement harmonisés.

Bien que la question de l'assurance-maladie ait été abondamment débattue au cours des années 90, et que de nombreux travaux empiriques aient été réalisés sur ce sujet, il n'a jamais fait l'objet d'une entreprise globale de réforme multipartite comme celle qui a débouché sur la refonte du régime général de retraite. La question a été examinée par un certain nombre de commissions gouvernementales, mais ces travaux n'ont guère eu de prolongements concrets, en grande partie du fait de l'absence d'adhésion des partenaires sociaux à la réforme. Les fortes réductions de 1991-93 ont été adoptées rapidement, au cœur d'une grave récession, et les modifications ultérieures apportées aux taux de remplacement ainsi qu'aux responsabilités des employeurs l'ont été au coup par coup, souvent dans le contexte de la procédure budgétaire, et non dans le cadre d'une réforme complète. Cela s'est traduit par une multitude d'ajustements apportés au système (tableau 15.2), dont certains ont eu des conséquences inattendues.

Tableau 15.2. Les évolutions du taux de remplacement, de 1987 à 2003

Prestation de maladie en pourcentage du revenu propre (et part à la charge de l'employeur)¹

	Décembre 1987 à février 1991		Mars à décembre 1991		Janvier 1992 à mars 1993		Avril à juin 1993	
Le premier jour	90	(10)	65	(10)	0	(75)	0	(0)*
Les 2 ^e et 3 ^e jours	90	(10)	65	(10)	0	(75)	0	(75)
Du 4 ^e au 14 ^e jour	90	(10)	80	(10)	0	(90)	0	(90)
Du 15 ^e au 28 ^e jour	90	(10)	80	(10)	80	(10)	80	(10)
Jusqu'à 90 jours	90	(10)	80	(10)	80	(10)	80	(10)
Jusqu'à 1 an	90	(5)	90		80		80	
Au-delà de 1 an	90	(5)	90		80		80	
	Juillet 1993 à décembre 1995		1996	1997	Janvier à mars 1998		Avril 1998 à juin 2003	
Le premier jour	0	(0)*	0	(0)*	0	(0)*	0	(0)*
Les 2 ^e et 3 ^e jours	0	(75)	0	(75)	0	(80)	0	(80)
Du 4 ^e au 14 ^e jour	0	(90)	0	(75)	0	(80)	0	(80)
Du 15 ^e au 28 ^e jour	80	(10)	75	(10)	0	(80)	80	(10)
Jusqu'à 90 jours	80	(10)	75	(10)	75	(10)	80	(10)
Jusqu'à 1 an	80		75		75		80	(10)
Au-delà de 1 an	70		75		75		80	

Note : Les **chiffres en gras** indiquent les changements intervenus par rapport au régime précédent. Les chiffres entre parenthèses indiquent la part prise en charge par les employeurs, qui englobe les prestations de maladie obligatoirement versées par les employeurs au début des périodes de congé de maladie, ainsi que les éventuels versements complémentaires prévus par les conventions collectives. Pendant toute la période couverte par ce tableau, les prestations du système public étaient plafonnées, mais moins de 10 % des salariés étaient systématiquement au-dessus du plafond, et les conventions collectives garantissaient généralement le remplacement des revenus d'activité au-delà de ce plafond.

* Depuis 1993, il est possible d'éviter en partie le jour de carence en déclarant son arrêt de maladie en cours de journée.

Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris ; Henrekson et Persson (2004), « The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System », *Journal of Labour Economics* 22:1, janvier ; Conseil national d'assurance sociale, et OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité – Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.

Processus politique : l'adoption

La réponse à la crise de 1991

La première tentative majeure de réduction de la générosité des prestations d'assurance-maladie a eu lieu au début de 1991, dans le cadre des mesures adoptées par le gouvernement face à la grave crise qui avait éclaté sur le marché des changes à l'automne 1990. Soucieux de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, le gouvernement social-démocrate n'a guère eu d'autre choix que de chercher à réaliser des économies au niveau des régimes d'assurance sociale, compte tenu de leur poids relatif dans les dépenses publiques totales ; ainsi, les prestations d'assurance-maladie représentaient à elles seules 2.5 % du PIB en 1990. En mars 1991, le taux de remplacement assuré par ces prestations a été révisé à la baisse : alors qu'il s'établissait précédemment à 90 % des revenus d'activité pendant toute la période de maladie, il a été fixé à 65 % pour les trois premiers jours (hors prestations complémentaires), 80 % pour la période allant du 4^e au 90^e jour, et

90 % ensuite. Compte tenu des tensions financières qui prévalaient, ces modifications ont été adoptées sans le long processus consultatif typique de l'élaboration des politiques publiques en Suède. Les autorités ne se sont donc guère efforcées d'expliquer la réforme en termes d'objectifs relatifs à l'offre de main-d'œuvre et à la croissance ; au contraire, le SAP a clairement indiqué que les augmentations d'impôts et les réductions des prestations sociales adoptées dans le cadre de son programme d'austérité ne devaient être que temporaires.

La baisse radicale du taux de remplacement au cours des premiers jours de congé de maladie était en grande partie nécessaire pour deux raisons. Premièrement, le SAP était déterminé à ne pas manquer à l'engagement qu'il avait pris avant les élections de 1988 en rétablissant un jour de carence. Étant donné le scrutin qui devait avoir lieu en fin d'année et les relations déjà tendues qu'entretenait le gouvernement avec la LO et les autres grands syndicats en raison de ses mesures d'austérité, un tel manquement aurait été très coûteux en termes politiques. Deuxièmement, le gouvernement tenait à conserver un taux de remplacement de 90 % s'appliquant pendant une durée indéterminée, afin d'éviter tout effet régressif sur la distribution des revenus, dans la mesure où les travailleurs faiblement rémunérés risquaient davantage que les autres salariés de connaître de longues périodes d'arrêt de maladie³². Afin de veiller à ce que les travailleurs en congé de maladie de longue durée soient néanmoins incités à reprendre leur activité professionnelle, il a été décidé qu'aucune indemnisation complémentaire provenant de mécanismes d'assurance collective ne serait autorisée au-delà du 90^e jour de maladie. L'instauration d'un jour de carence comme la réduction du taux de remplacement assuré par le régime public d'assurance-maladie en cas d'affection de longue durée ayant été écartées, la seule possibilité de réaliser des économies importantes résidait dans une forte révision à la baisse des prestations au début des congés de maladie.

Ces modifications ont eu un effet spectaculaire : la durée moyenne de congé de maladie par travailleur, qui s'établissait juste en dessous de 25 jours en 1990, est tombée aux alentours de 15 jours en 1992, entraînant une augmentation de l'ordre de 5 % du nombre d'heures travaillées. D'après les conclusions d'une analyse réalisée ultérieurement, sur la base des estimations de l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre les plus courantes en Suède à l'époque, cela équivalait à l'effet induit sur l'offre de main-d'œuvre par une augmentation de 40-50 % des salaires après impôts³³. L'effet induit sur les absences de courte durée a été particulièrement prononcé, mais la durée moyenne des congés de maladie s'est allongée³⁴. Dans la mesure où le taux de remplacement assuré par les prestations avait été sensiblement réduit pour les trois premiers jours d'arrêt de maladie, les personnes reprenant leur travail risquaient de subir des pertes de revenu supplémentaires si elles retombaient rapidement malades et devaient prendre un nouveau congé de maladie.

Les modifications adoptées sous le gouvernement de centre-droit

La coalition de centre-droit arrivée au pouvoir en octobre 1991 s'est rapidement engagée dans la voie du changement ouverte par le précédent gouvernement. À compter de janvier 1992, les employeurs ont été tenus de prendre en charge les prestations de maladie versées au cours des 14 premiers jours de congé de maladie. Les taux de remplacement effectifs³⁵ sont demeurés inchangés pour les deux premières semaines, mais le gouvernement prévoyait de réinstaurer un délai de carence de deux jours à partir de janvier 1993³⁶. Ces modifications étaient destinées à inciter plus fortement les employeurs à contrôler la légitimité des congés de maladie, ainsi qu'à décourager les absences pour maladie injustifiées en imposant des pertes de revenus aux travailleurs en

début d'arrêt de maladie. Dans le même temps, le gouvernement a adopté une série de mesures visant à transférer aux employeurs la responsabilité des activités de contrôle ainsi que de réadaptation et de réinsertion, estimant que c'était sur le lieu de travail que l'absence pour maladie, et donc la nécessité d'une réadaptation, était la plus susceptible d'être observée précocement. Un rôle direct renforcé pour les employeurs était considéré comme le corollaire naturel d'une responsabilité financière accrue. Ces innovations déplaisaient à la fois aux syndicats et aux employeurs : les organisations patronales jugeaient que l'allègement de charges sociales accompagnant cette nouvelle obligation était insuffisant pour couvrir les coûts induits, tandis que les syndicats demeuraient vivement opposés au rétablissement d'un délai de carence. Les responsabilités accrues conférées aux employeurs en matière de contrôle déplaisaient également à nombre d'entre eux, car ils disposaient de ressources limitées et n'étaient guère en mesure de sanctionner les salariés ne contribuant pas activement aux efforts déployés pour les réadapter et les réinsérer. Néanmoins, les objections des partenaires sociaux n'avaient que peu de poids : la situation budgétaire demeurait critique, et les syndicats exerçaient en tout état de cause une influence nettement moindre avec un gouvernement de centre-droit que celle qu'ils avaient eue lorsque le SAP était au pouvoir.

Des concessions allaient néanmoins intervenir. Au bout du compte, le délai de carence a été limité à une journée, et il restait possible de l'éviter en partie en déclarant son arrêt de maladie en cours de journée³⁷. En outre, le gouvernement a mis en réserve 10 milliards SEK dans un « Fonds pour la vie professionnelle », afin de financer des mesures destinées à améliorer l'hygiène du travail sur une période de trois ans. Cela visait à apaiser les inquiétudes de ceux qui estimaient que les niveaux élevés d'absence pour maladie étaient imputables aux conditions de travail, ainsi qu'à faciliter le financement par les employeurs de changements réduisant le coût que représentaient pour eux les prestations de maladie. Globalement, les employeurs privés se sont montrés plus déterminés à accéder à ces fonds et à les utiliser que les entités du secteur public, ce qui s'expliquait peut-être par le fait que les premières étaient davantage incitées à réduire les dépenses liées aux maladies. Dans la mesure où les taux d'absence pour maladie et les dépenses d'assurance-maladie continuaient à diminuer sensiblement – ce qui tenait à la fois à la situation dégradée du marché du travail et aux réformes de 1991 – le gouvernement pouvait se permettre de telles concessions.

Une dernière innovation instaurée par la coalition de centre-droit s'est révélée beaucoup plus impopulaire que les modifications relatives aux deux premières semaines de maladie : les taux de remplacement appliqués en cas de congé de maladie de longue durée, que le SAP avait laissés inchangés, ont été revus à la baisse³⁸. En janvier 1992, les taux de remplacement appliqués à partir de 91 jours d'arrêt de maladie sont tombés de 90 % à 80 % et en juillet 1993, le taux de remplacement en vigueur au-delà d'une année de congé de maladie a été encore réduit, et ramené à 70 %. Dans la mesure où le gouvernement n'est pas revenu sur la décision du précédent gouvernement de limiter les prestations complémentaires aux 90 premiers jours de congé de maladie, cela signifiait que les personnes en arrêt de maladie pendant plus d'un an disposaient de revenus sensiblement réduits. Une baisse progressive des taux de remplacement assurés par les prestations d'assurance-maladie devait – comme dans bien d'autres systèmes d'assurance sociale – inciter davantage les personnes atteintes d'affections de longue durée à reprendre une activité professionnelle si possible. Cela pourrait avoir compensé dans une certaine mesure l'effet d'incitation à prendre des congés de maladie plus longs induit par le jour de carence ; après avoir augmenté régulièrement pendant plus d'une décennie, le nombre de congés de maladie de plus d'un an a en effet commencé à diminuer en 1993.

Néanmoins, le taux de remplacement de 70 % a fait l'objet de critiques nourries de la part des syndicats et des partis de gauche, qui lui reprochaient de rendre encore plus difficile la situation des personnes qui souffraient des problèmes de santé les plus graves.

Générosité accrue et conflit avec les employeurs

Bien que le SAP se fût opposé à la réduction des taux de remplacement applicables en cas de maladie de longue durée, il n'a rien fait pour revenir sur cette mesure lors de son retour au pouvoir à la fin de 1994. Malgré les pressions des syndicats et de l'aile gauche du SAP, le nouveau gouvernement est resté attaché à l'assainissement des finances publiques et, en 1996, il a harmonisé à 75 % les taux de remplacement de différents régimes d'assurance sociale. Cela s'est traduit par une réduction des taux de remplacement assurés par le régime d'assurance maladie pendant la plus grande partie de la première année d'arrêt de travail, mais par une augmentation de ce taux pour les malades de longue durée, ce que le gouvernement présentait comme un compromis plus équitable que le système dont il avait hérité. Néanmoins, il devenait plus difficile de résister aux pressions qui s'exerçaient en faveur d'une annulation au moins partielle des mesures de repli prises au début des années 90, étant donné que la situation continuait à s'améliorer tant sur le plan budgétaire que sur le plan de l'absentéisme pour maladie. En 1995, les dépenses d'assurance-maladie représentaient moins de 1.5 % du PIB, contre 2.5 % quatre ans auparavant. En 1996, le gouvernement a cédé à ces pressions, relevant à 80 % les taux de remplacement à la fois pour l'assurance-chômage et pour l'assurance-maladie à compter du mois de janvier de l'année suivante. Le SAP est allé plus loin au cours de son congrès de 1997, s'engageant à renforcer la générosité des prestations d'assurance-maladie, ainsi qu'à accroître d'autres transferts. Même si l'on restait loin d'un retour aux politiques des années 80, cela constituait une nette rupture avec l'austérité du passé récent. La loi sur l'emploi de 1996 visait à atténuer les effets de cette hausse des taux de remplacement en durcissant les critères d'admission au bénéfice de l'assurance-maladie, et en limitant à trois ans la durée de versement des prestations, mais elle a été abrogée avant même d'entrer en vigueur. Les dispositions législatives qui l'ont remplacée ont supprimé cette limite de trois ans et maintenu les taux de remplacement plus élevés. Elles ont certes allongé la durée de cotisation minimale ouvrant droit aux prestations d'assurance-maladie, mais en la portant simplement de cinq à six mois, et non de cinq à neuf mois, comme cela avait été initialement proposé³⁹.

Le gouvernement a pris une initiative beaucoup plus controversée que l'augmentation des taux de remplacement en tentant de faire assumer aux employeurs une part beaucoup plus importante du coût des congés de maladie de courte durée. À compter de janvier 1997, la charge financière des quatre premières semaines de congé de maladie a été transférée aux employeurs. Cette période restait relativement courte en termes de comparaison internationale, mais cette mesure a suscité une vive opposition de la part des employeurs⁴⁰. Elle a également eu des conséquences totalement imprévues sur les relations professionnelles. En application des conventions collectives, les employeurs versaient depuis longtemps 10 % de leur salaire aux travailleurs en congé de maladie à partir de leur 15^e jour d'absence. Lorsque la loi sur les prestations de maladie a fait obligation aux employeurs de verser 75 % de leur salaire aux travailleurs en congé de maladie pendant leurs troisième et quatrième semaines d'absence, ils ont intégré le versement de 10 % susmentionné dans ces 75 %. Les syndicats ont contesté cette initiative devant le Conseil d'arbitrage et le Tribunal du travail, mais ces deux instances ont donné raison aux employeurs. Or, le gouvernement avait pensé que les entreprises verseraient 75 % du salaire en y ajoutant le montant prévu par les conventions collectives,

comme cela s'était passé par le passé lors de l'extension du champ de responsabilité des employeurs. Néanmoins, il a été jugé que la formulation des nouvelles dispositions législatives correspondait davantage à l'interprétation des employeurs, ce qui s'est traduit par une baisse des taux de remplacement effectifs que le gouvernement n'avait pas anticipée.

Celui-ci a alors proposé d'adapter la loi afin d'obtenir le résultat qu'il avait toujours souhaité. La SAF a rejeté cette proposition, en soutenant que les employeurs n'avaient pas les moyens de verser 75 % des salaires durant 28 jours. Les syndicats ont apporté leur soutien à la SAF. Ils n'avaient en effet jamais été favorables au financement de longues périodes de congé de maladie par les employeurs, car ils craignaient une discrimination à l'embauche et faisaient valoir que l'accès d'un travailleur aux dispositifs de réadaptation et de reconversion ne devait pas dépendre de son employeur. Les syndicats craignaient que l'imposition d'une telle charge aux employeurs ne complique les négociations collectives sur d'autres points. Sous la pression des syndicats et des organisations patronales, le gouvernement a renoncé à son projet de modification et annulé à la fois l'allègement de charges sociales et la révision à la hausse des versements des employeurs. Cela s'est traduit concrètement par un retour à la situation qui prévalait avant 1997, abstraction faite du relèvement des taux de remplacement à 80 % qui avait eu lieu dans l'intervalle.

Le régime d'assurance-maladie est devenu encore plus généreux en janvier 1998, lorsque le gouvernement a changé d'orientation en autorisant le versement des prestations complémentaires prévues par les conventions collectives au-delà du 90^e jour d'absence pour maladie, ce qui n'était plus permis depuis le début de 1991. Le gouvernement a estimé que la règle antérieure avait constitué une forme de discrimination contre les mécanismes d'assurance instauré par convention collective par rapport aux dispositifs individuels d'assurance. À la suite de ce changement, tant les travailleurs manuels du secteur privé que les travailleurs non manuels municipaux ont négocié des prestations complémentaires représentant 10 % de leur salaire avant maladie pour la période allant du 91^e au 360^e jour de congé de maladie⁴¹. Selon une évaluation récente, ce changement a entraîné une augmentation de 4.7 jours de la durée moyenne des congés de maladie de plus de 90 jours⁴².

Si l'ajustement des taux de remplacement et de la durée de versement des prestations a été relativement simple, et la mise en œuvre de ces mesures plus ou moins automatique, elles ont aussi été extrêmement impopulaires. Il existait un fort consensus quant au fait que les taux de remplacement devaient être généreux, et que le problème d'aléa moral pouvait être résolu grâce à un contrôle plus strict – ce qui limiterait l'accès aux prestations aux personnes en ayant véritablement besoin – et à des mesures plus efficaces de réadaptation et d'aide au retour à l'emploi. En 1995, le gouvernement a adopté un ensemble de règles beaucoup plus strict relatif aux certificats médicaux. Néanmoins, des examens ultérieurs ont établi que leur mise en œuvre était très inégale.

Cela tenait en partie aux contraintes de délai auxquelles étaient soumis les médecins et les agents de l'État, mais d'autres facteurs étaient également à l'œuvre. Premièrement, de nombreux docteurs jugeaient ces règles trop strictes et rigides, si bien qu'ils les ignoraient largement. Un grand nombre de médecins généralistes, sinon la plupart, étaient en tout état de cause réticents à refuser des certificats de maladie à leurs patients, en partie parce qu'ils craignaient d'être tenus pour responsables si une affection jugée bénigne se révélait finalement grave, et en partie parce qu'ils avaient tout intérêt à donner satisfaction à des patients dont ils assuraient parfois le suivi depuis des années.

Deuxièmement, les élus locaux étaient directement impliqués dans l'administration du système *via* les caisses locales d'assurance sociale, et ils étaient peu enclins à se rendre impopulaires en refusant des prestations. Les effets d'incitation quelque peu pervers qui s'exerçaient en l'occurrence tenaient au fait que le système d'assurance-maladie était financé par l'administration centrale mais géré au niveau local, et que les collectivités locales n'avaient guère de raisons de se préoccuper des conséquences financières de leurs décisions⁴³.

D'après un autre examen réalisé par les pouvoirs publics, les réformes de 1992 renforçant les responsabilités des employeurs en matière de contrôle et de réadaptation n'étaient pas appliquées. En général, les employeurs n'étaient pas conscients de leurs responsabilités et s'attachaient rarement à cerner les besoins de leurs employés en matière de réadaptation. D'après les conclusions de la commission chargée de cet examen, les caisses d'assurance sociale ne rappelaient pas aux employeurs leurs obligations⁴⁴. En résumé, les résultats des efforts déployés en vue d'améliorer les mesures de contrôle et d'activation s'avéraient des plus limités.

Des progrès remis en cause

Une des raisons pour lesquelles il s'est révélé si difficile de résister à l'assouplissement progressif des précédentes mesures de réforme de l'assurance-maladie à la fin des années 90 résidait dans le fait que ces modifications avaient été essentiellement présentées comme des mesures budgétaires temporaires. Bien que de nombreux économistes aient justifié les réformes en mettant en avant leurs effets sur le fonctionnement du marché de l'emploi et sur les incitations au travail, les autorités ne se sont guère efforcées de vendre la réforme à l'électorat dans ces termes, et les syndicats ont continué à contester ces arguments. En outre, le problème des absences pour maladie a semblé pendant un certain temps avoir beaucoup perdu de son urgence antérieure. Lorsque les taux d'absentéisme ont commencé à se redresser vers la fin de la décennie, cette hausse a d'abord été considérée comme une simple réaction à l'apparition de tensions sur le marché du travail, et peut-être comme un retour partiel à la tendance. C'est seulement au début des années 2000 que l'inquiétude suscitée par cette évolution a véritablement commencé à s'exacerber, lorsqu'il est devenu manifeste que l'absentéisme augmentait nettement plus que les autorités ne s'y attendaient. De surcroît, cette augmentation était essentiellement alimentée par une hausse marquée du nombre de malades de longue durée. En 2002, environ 6.8 % de la population active percevaient à tout moment des prestations de maladie, sans compter les individus qui touchaient des prestations de réadaptation ou des indemnités d'assurance contre les accidents du travail, et plus de la moitié des personnes absentes pour maladie avaient cessé de travailler depuis plus d'un an. Le nombre d'individus absents pendant au moins 30 jours pour cause de blessure ou de maladie avait doublé en cinq ans, tandis que les versements de prestations d'assurance-maladie avaient augmenté de 170 % en termes réels⁴⁵.

Ces évolutions ont donné lieu à d'amples débats. Initialement, le gouvernement soutenait que les conditions de travail étaient responsables au premier chef de l'augmentation des congés de maladie de longue durée. Néanmoins, cette affirmation était contredite par les indicateurs relatifs à l'état de santé des salariés, et cette croissance était due en grande partie à des cas de stress, de dépression et d'autres affections difficiles à diagnostiquer⁴⁶. De nombreux éléments soulignaient l'importance des changements apportés à l'action publique dans le cadre du système d'assurance-maladie et à sa périphérie. Tant l'augmentation des taux de remplacement que la réduction des responsabilités conférées aux employeurs ont sensiblement renforcé la pension des

salariés à prendre des congés de maladie, tendance qui semble avoir été accentuée par la générosité accrue des dispositifs conventionnels de garantie de revenu en cas de congé de maladie de longue durée⁴⁷. Les interactions avec les autres mécanismes d'assurance sociale semblent également avoir pesé dans la balance :

- Le nouveau système de pensions a réduit sur une base actuarielle le taux de remplacement en cas de départ précoce en retraite, mais cela n'a pas affecté les personnes qui se retiraient de la population active en étant couvertes par le régime d'assurance-maladie ou d'invalidité ; l'incitation à sortir de la population active en empruntant cette voie a été encore renforcée par la décision d'ajouter à toutes les prestations versées des cotisations de pension de vieillesse à partir de 1999⁴⁸.
- Il était préférable pour de nombreux travailleurs d'être indemnisé par l'assurance-maladie plutôt que par l'assurance-chômage. Le plafond appliqué aux prestations s'établissait en effet à 115 % du salaire de l'ouvrier moyen dans le premier cas, contre 90 % dans le second⁴⁹, et les prestations complémentaires prévues par les conventions collectives permettaient à de nombreux travailleurs de bénéficier de taux de remplacement plus avantageux au titre de l'assurance-maladie que de l'assurance-chômage⁵⁰. En outre, contrairement aux prestations d'assurance-maladie, les allocations de chômage faisaient toujours l'objet d'un délai de carence (de cinq jours) et leur versement était limité dans le temps. Les demandes de prestations d'assurance-maladie avaient par conséquent tendance à augmenter à l'approche de l'expiration des droits aux allocations de chômage⁵¹.
- Jusqu'en 1997, les travailleurs de plus de 60 ans pouvaient se voir accorder des prestations d'assurance-invalidité pour des motifs liés au marché du travail conjugués à des raisons de santé⁵². Les conditions à satisfaire sur le plan médical et les obligations prévues en termes de changement de résidence ou de profession n'étaient pas très strictes, et les bénéficiaires de pensions d'invalidité n'étaient pas tenus de participer à des programmes de réadaptation ou de reconversion. À partir de 1997, cette voie d'accès à aux prestations d'assurance-invalidité a été fermée, ce qui s'est traduit par le basculement d'un nombre significatif de travailleurs âgés dans le régime d'assurance-chômage et, surtout, dans le régime d'assurance-maladie. Les passages de l'emploi à l'assurance-maladie augmentaient pour tous les groupes d'âge, mais l'afflux de travailleurs âgés s'est nettement accéléré au moment de la réforme du système d'assurance-invalidité⁵³.

Au début des années 2000, la réforme de l'assurance-maladie figurait de nouveau parmi les priorités du gouvernement, mais les partenaires sociaux continuaient à s'opposer à toute modification de fond. En août 2000, une commission gouvernementale a proposé de porter la période de prise en charge des prestations par les employeurs de 14 à 60 jours, et d'exiger une participation financière des employeurs pendant toute la durée des congés de maladie, en vue de renforcer leurs incitations à améliorer l'état de santé des salariés. En contrepartie, la commission proposait de réduire les cotisations patronales d'assurance-maladie, ainsi que de limiter à un an la période de versement des prestations d'assurance-maladie. Ces propositions se sont heurtées à une vive opposition, tant de la part des employeurs que des syndicats, et la plupart d'entre elles ont été bloquées⁵⁴. Tant les syndicats que les employeurs ont maintenu leurs objections usuelles à l'extension de la prise en charge des prestations de maladie par les employeurs, et les syndicats étaient farouchement opposés à la limitation de la durée de versement des prestations à un an. En outre, certains adversaires de ces propositions faisaient observer que l'augmentation des cas de maladie de longue durée était concentrée dans les

communes et dans certains pans du secteur public, où une extension du champ de responsabilité des employeurs dans le financement des prestations de maladie n'aurait pas eu les mêmes effets d'incitation que dans le secteur privé.

Quoi qu'il en soit, le contexte politique dans lequel s'inscrivait le régime d'assurance-maladie avait changé en l'espace de dix ans. Premièrement, les malades de longue durée semblaient bénéficier d'un capital de sympathie nettement plus important auprès du public ; il était largement admis que nombre d'absences de courte durée avaient été injustifiées par le passé, mais peu nombreux étaient les partisans d'une réduction des prestations versées aux personnes atteintes d'affections de longue durée. Deuxièmement, les malades de longue durée posaient aux employeurs des problèmes différents : alors que les absences de courte durée fréquentes avaient un effet perturbateur, cet effet était moindre pour les absences plus longues, notamment dans les grandes entreprises, car les personnes en congé de maladie de longue durée relevaient dans une large mesure des caisses d'assurance sociale, presque comme si elles avaient été licenciées. Au terme des deux premières semaines d'arrêt de maladie, le coût assumé par l'employeur diminuait fortement, passant de 106 % du salaire brut⁵⁵ à seulement 13,3 % environ⁵⁶ – ce pourcentage étant même inférieur pour les salariés dont les prestations complémentaires n'étaient versées que pendant une durée limitée.

Conclusion

Un certain nombre de facteurs expliquent pourquoi les progrès accomplis en matière de réforme n'ont pas été plus réguliers ni plus durables après 1991. Premièrement, bien que de nombreux spécialistes aient été conscients des effets d'incitation pervers créés par le système d'assurance-maladie, les premières réformes ont été essentiellement justifiées en raison de leurs retombées budgétaires. Le monde politique n'a jamais adhéré dans son ensemble à la justification des réformes par leurs effets sur le marché de l'emploi. Aussi, parallèlement à l'amélioration de la situation des finances publiques, il était difficile de résister aux pressions exercées en faveur de l'annulation de certaines mesures de repli antérieures. Or, le fait de justifier le changement en termes structurels aurait soulevé des questions sur le compromis plus général qui sous-tendait nombre des réformes suédoises, selon lequel le maintien d'une protection sociale relativement généreuse constituait le « prix » acquitté par les pouvoirs publics pour l'acceptation de l'ouverture aux échanges et de la libéralisation des marchés de produits. Deuxièmement, la réforme de l'assurance-maladie n'a fait aucun gagnant manifeste, car les avantages d'un renforcement de l'offre de main-d'œuvre étaient mal compris par le public. Les travailleurs amenés à reprendre une activité professionnelle du fait des modifications apportées à l'assurance-maladie étaient certes susceptibles de voir leur situation financière s'améliorer au bout du compte, mais ils n'appréciaient pas nécessairement d'être soumis à des pressions accrues pour retourner au travail. Les syndicats, quant à eux, étaient naturellement attachés au versement de prestations généreuses et à l'application de critères d'admission relativement souples. Enfin, des mécanismes d'assurance sociale généreux offraient aux employeurs un moyen utile d'accroître la flexibilité interne de leurs activités. De plus, la générosité du système, conjuguée au mécanisme des prestations complémentaires et au fait que le régime d'assurance-maladie n'était pas séparé du budget de l'État, permettait aux partenaires sociaux de transférer à l'État une partie du coût de leurs propres conventions collectives. Troisièmement, dans la mesure où les congés de maladie de longue durée sont devenus la préoccupation essentielle liée à l'assurance-maladie, il est devenu plus difficile de remédier au problème d'aléa moral sans pénaliser les personnes gravement malades ; les médecins et les agents de l'État se sont notamment révélés

réticents à appliquer les règles de contrôle strictes conçues comme le corollaire du maintien de taux de remplacement très élevés. Enfin, étant donné l'absence de coordination des réformes des différents régimes d'assurance sociale, les modifications apportées à d'autres programmes ont eu des conséquences imprévues sur l'assurance-maladie.

Néanmoins, le problème des absences pour maladie restait trop vaste pour être ignoré, et les débats sur les réformes qui ont repris au début des années 2000 ont fini par se révéler fructueux. Après les élections de 2002, le gouvernement social-démocrate est revenu sur cette question en adoptant un train de mesures significatif destiné à réduire de moitié le nombre de personnes en congé de maladie à l'horizon 2008⁵⁷. Les données disponibles à ce jour laissent à penser que ces réformes ont eu un effet remarquable : l'incidence des absences pour maladie a diminué de 40 % environ entre 2002 et 2007, malgré l'amélioration de la situation du marché du travail. Cela semblait dû en grande partie aux modifications apportées au système d'assurance-maladie⁵⁸. Par ailleurs, la nouvelle coalition de centre-droit a introduit des mesures supplémentaires en 2008. Les réformes récentes doivent beaucoup à l'expérience de la décennie précédente : malgré la nature zigzagante de la politique menée en matière d'assurance-maladie au cours des années 90, le consensus politique s'est déplacé progressivement de l'attachement à des mesures passives d'aide au revenu vers un système d'obligations mutuelles du même type que celui appliqué aux chômeurs. En outre, l'élaboration des politiques publiques récentes a été étayée par les abondants travaux de recherche consacrés à l'évolution de l'assurance-maladie pendant les années 90.

Notes

1. Entre 1981 et 2006, aucun gouvernement suédois n'a pu s'appuyer sur une majorité au Parlement (*Riksdag*).
2. Voir OCDE (2005) pour obtenir de plus amples informations.
3. Voir Olsen (1999) et Kuhnle (2000) pour en avoir une vue d'ensemble.
4. La réforme des retraites adoptée en 1998 a remplacé le système à prestations définies qui était en place jusqu'alors par un régime à cotisations définies. La Suède a ainsi joué un rôle précurseur dans la mise en place des systèmes de retraite à capitalisation virtuelle.
5. Les conditions d'admission au bénéfice des prestations ont été durcies, les taux de remplacement ont été réduits et un délai de carence a été rétabli.
6. Les modifications adoptées en 1991 et 1997 ont rendu plus difficile l'utilisation du régime d'invalidité comme mécanisme d'ajustement du marché du travail, en l'absence de véritables motifs médicaux.
7. Une prise en charge des frais par les patients a été mise en place pour certains services de santé.
8. Voir OCDE (1999, pp. 172-174) ou Kuhnle (2000) pour avoir un aperçu de la question.

9. Voir Kuhnle (2000). Néanmoins, même à ce moment-là, le poids relatif de ces postes de dépenses était à son plus haut niveau, atteignant 35.8 % du PIB.
10. Voir Kuhnle (2000, p. 221).
11. Pour de plus amples informations voir OCDE (1992).
12. À savoir le Parti modéré, le Parti populaire libéral, le Parti du Centre et les Démocrates chrétiens.
13. Ces deux organisations ont fusionné en 2001 pour former la Confédération des entreprises suédoises (SN, *Svenskt Näringsliv*).
14. La moyenne de la Communauté européenne (CE) s'établissait à l'époque à 30.4 % ; dans la plupart des économies européennes, les entreprises de moins de 100 salariés représentaient près de la moitié de l'emploi total. Voir Olsen (1996).
15. Voir Olsen (1996) et Kuhnle (2000).
16. Voir Esping Andersen (1990) et Hytta (2006).
17. Voir Bergendorff (2003). La Norvège et les Pays-Bas étaient les deux autres économies dont les taux d'absence pour maladie se caractérisaient par une volatilité relativement forte.
18. Seul le Royaume-Uni, avec un taux d'emploi de 47 % pour les hommes âgés de 60 à 64 ans, était proche de la Suède (49 %) et de la Norvège (58 %).
19. Voir Bergendorff (2003) et Rae (2005).
20. Voir Rae (2005).
21. À l'aune de l'indice synthétique de générosité des prestations élaboré par l'OCDE, la Suède affichait en 2003 un résultat correspondant environ à 130 % de la moyenne de l'Organisation, ce qui la plaçait au même niveau que la Norvège et nettement au-dessus de tous les autres membres de l'OCDE. Cet indice n'est pas disponible pour les années précédentes, mais la Suède se singularise de longue date par la générosité de son régime d'assurance-maladie ; voir OCDE (1994).
22. Voir, entre autres, Barmby *et al.* (1991, 1995), Drago et Wooden (1992), Johansson et Palme (1996, 2002, 2005), Gilleskie (1998), Johansson et Brännäs (1998), Larsson (2002), Andrén (2004, 2007), Bonato et Lusinyan (2004), Henrekson et Persson (2004), Skogman Thoursie (2004, 2005), Rae (2005), et Karlström *et al.* (2008).
23. Bergendorff (2003) met en évidence une relation similaire aux Pays-Bas, mais uniquement dans ce pays.
24. Les salariés en moins bonne santé risquent davantage de se retrouver sans emploi dans les périodes difficiles, et les entreprises sont plus susceptibles de se séparer de leurs travailleurs âgés en cas de récession, en particulier s'il existe une voie d'accès anticipé à la retraite pour ces derniers. En comparant les dispositifs de garantie de revenu de la Suède et de la Finlande, Hytti (2006) parvient à la conclusion que la récession et la reprise des années 90 n'ont guère eu d'influence sur le taux d'utilisation des prestations d'assurance-maladie et d'invalidité en Finlande. En Suède, la proportion de personnes en arrêt de maladie de courte durée a fortement diminué pendant la phase de contraction de l'activité, mais le pourcentage de travailleurs percevant des prestations d'assurance-maladie pendant plus de 12 mois ou une pension d'invalidité a sensiblement augmenté.
25. Les allocations pour enfants à charge ont été révisées à la hausse à partir du troisième enfant, ainsi que pour les naissances successives rapprochées. Les conditions

- d'admission au bénéfice de l'assurance-chômage ont été assouplies, le délai de carence a été supprimé, et les taux de remplacement ont été relevés.
26. Notamment la libéralisation du secteur financier et l'ouverture à la concurrence de certaines industries de réseau. Voir Olsen (1996) et Kuhnle (2000) pour en savoir plus sur les tensions entre le SAP et la LO.
 27. Les dispositions législatives de 1987 ont également modifié la formule de calcul des prestations dans un sens favorable aux personnes ayant des horaires de travail irréguliers, qui étaient désavantagées par les dispositions antérieures.
 28. Pour prendre connaissance d'estimations économétriques ultérieures de l'impact des modifications de 1987, voir Henrekson et Persson (2004), qui estiment que la suppression de la journée de carence a débouché sur une hausse de 10 % du nombre moyen de jours de congé de maladie. Voir également Andrén (2004), qui fait observer que le nombre d'absences pour maladie d'un ou deux jours, en particulier, a bondi après l'élimination de la journée de carence. Les taux d'absence des hommes ont sensiblement augmenté aux alentours des anniversaires ou des grandes manifestations sportives, ce qui met en évidence le problème d'aléa moral ; voir Skogman Thoursie (2004, 2005).
 29. Voir Henrekson et Persson (2004).
 30. Voir Skogman Thoursie (2004, 2005) et Lindbeck *et al.* (2008). Sur la question des normes et coutumes endogènes, voir Lindbeck (1995), qui montre comment un choc macroéconomique peut accélérer l'érosion de normes qui tendent à limiter l'influence exercée sur le comportement des individus par les contre-incitations inhérentes à l'État-providence.
 31. La justification de ce type d'expérimentation résidait dans l'idée que les médecins étaient susceptibles d'être excessivement prudents, et de prescrire aux travailleurs des congés de maladie plus longs que ceux qu'auraient pris les intéressés de leur propre initiative. En fait, les absences pour maladie étaient encore plus longues pour les personnes qui n'étaient soumises à aucun contrôle médical. Voir Hesselius *et al.* (2005).
 32. Voir Johansson et Palme (2002).
 33. Voir Henrekson et Persson (2004).
 34. Voir Johansson et Palme (2002).
 35. C'est-à-dire calculés en tenant compte des prestations complémentaires.
 36. Voir OCDE (1992).
 37. Suivant l'heure à laquelle un travailleur déclarait son arrêt de maladie, il pouvait limiter la perte de revenu subie en début de congé de maladie à un quart de sa rémunération journalière.
 38. Il s'agissait d'une réduction du taux de remplacement effectif, puisque les dispositions en vigueur empêchaient les partenaires sociaux de compenser les pertes de revenus subies par les salariés en faisant jouer les conventions collectives.
 39. Voir OCDE (1999).
 40. Ainsi, cette période de prise en charge pouvait atteindre 6 semaines en Allemagne, 12 semaines en Autriche, et 6 mois en Suisse. Aux Pays-Bas, les employeurs assumaient intégralement le coût des prestations d'assurance-maladie pendant 28 semaines, et au Royaume-Uni pendant un an. Néanmoins, l'expérience des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où ces périodes sont très longues, laisse à penser que les effets

- d'incitation à investir dans la prévention induits sur les entreprises peuvent être atténués par des mécanismes de réassurance.
41. Aucune prestation complémentaire de ce type n'a été négociée pour les employés de l'administration centrale, ni pour les travailleurs non manuels du secteur privé.
 42. Voir Hesselius et Persson (2007).
 43. Ce problème a été réglé lorsque l'Agence d'assurance sociale a été créée en 2005.
 44. Voir OERI (1998).
 45. Voir Bergendorff (2003).
 46. Voir en particulier Rae (2005). On observait cependant un modeste effet démographique. D'après les estimations figurant dans OCDE (2002), le vieillissement de la population active était susceptible d'entraîner une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations d'assurance-maladie pouvant aller jusqu'à 12 % à l'horizon 2008.
 47. Voir Henrekson et Persson (2001) et Hytta (2006).
 48. Voir Palme et Svensson (2003) et OCDE (2005, pp. 93-94) pour obtenir de plus amples informations.
 49. Voir Hytti (2006), qui montre que la récession des années 90 a débouché sur une augmentation nettement plus vive du chômage en Finlande – où les allocations de chômage étaient relativement plus généreuses – qu'en Suède, où la montée du chômage a été plus modeste mais l'augmentation des prestations d'assurance-maladie beaucoup plus forte.
 50. Voir Hytta (2006).
 51. Voir Larsson (2002, 2004).
 52. Jusqu'en 1991, la situation du marché du travail constituait à elle seule un motif suffisant d'ouverture des droits à pension d'invalidité, même en l'absence de tout problème de santé ou d'invalidité attesté.
 53. Voir Karlström *et al.* (2008) et OCDE (2003b).
 54. La période de 60 jours proposée a d'abord été ramenée à 28 jours, et finalement à 21 lorsque cette mesure d'allongement a été adoptée dans le cadre du budget de 2003/04, tandis que la limitation de la durée de versement des prestations d'assurance-maladie a été abandonnée. À compter de janvier 2005, les employeurs ont été tenus de verser une contribution égale à 12 % du salaire à partir de la quatrième semaine d'absence, et ce pendant toute la durée du congé de maladie.
 55. Ce pourcentage correspondait à un taux de remplacement de 80 % auquel s'ajoutait 0.33 x 80 % du salaire versés à titre de cotisations de sécurité sociale pour l'employé malade. Voir Hytta (2006).
 56. L'employeur versait 10 % du salaire à titre de prestations complémentaires et 0.33 x 10 % du salaire sous forme de cotisations de sécurité sociale.
 57. Ce train de mesures incluait un renforcement de l'administration du régime, une réduction des taux de remplacement et un ajustement des prestations versées aux chômeurs qui se déclaraient malades, l'instauration d'une semaine supplémentaire de prise en charge par les employeurs, et la mise en place de subventions pour les employeurs de personnes en congé de maladie de longue durée. Voir OCDE (2003a, 2005) pour obtenir de plus amples informations.
 58. Voir OCDE (2008).

Bibliographie

- Andrén, D. (2004), « Never on a Sunday: Economic Incentives and Sick Leave in Sweden », *Göteborg University Working Papers in Economics*, n° 136, 31 août, www.handels.gu.se/epc/archive/00003831/01/gunwpe0136.pdf.
- Andrén, D. (2007), « Long-Term Absenteeism due to Sickness in Sweden: How Long Does It Take and What Happens After? », *European Journal of Health Economics* 8:1, mars.
- Barmby, T., C. Orme et J. Treble (1991), « Worker Absenteeism: An Analysis Using Micro-Data », *Economic Journal* 101, n° 405, mars.
- Barmby, T., C. Orme et J. Treble (1995), « Worker Absence Histories: A Panel Data Study », *Labour Economics* 2:1, mars.
- Bergendorff, S. (2003), « Sickness Absence in Europe – A Comparative Study », National Social Insurance Board, Stockholm, 3 mars, www.issa.int/pdf/anvers03/topic5/2bergendorff.pdf.
- Bonato, L. et L. Lusinyan (2004), « Work Absence in Europe », *IMF Working Paper* 04/193, Washington, octobre, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04193.pdf.
- Drago, R. et M. Wooden (1992), « The Determinants of Labor Absence: Economic Factors and Workgroup Norms across Countries », *Industrial and Labour Relations Review* 45:3, juillet.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Gilleskie, B. (1998), « A Dynamic Stochastic Model of Medical Care Use and Work Absence », *Econometrica* 66:1, janvier.
- Henrekson, M. et M. Persson (2004), « The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System », *Journal of Labour Economics* 22:1, janvier.
- Hesselius, P. et M. Persson (2007), « Incentive and Spill-over Effects of Supplementary Sickness Compensation », *IFAU Working Paper* 2007:16, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, juin, www.ifau.se/upload/pdf/se/2007/wp07-16.pdf.
- Hytti, H. (2006), « Why are Swedes Sick but Finns Unemployed? », *International Journal of Social Welfare*, 15:2, avril.
- Johansson, P. et K. Brännäs (1998), « A Household Model for Work Absence », *Applied Economics* 30:11, novembre.

- Johansson, P. et M. Palme (2002), « Assessing the Effect of Public Policy on Worker Absenteeism », *Journal of Human Resources* 37:2, printemps.
- Johansson, P. et M. Palme (2005), « Moral Hazard and Sickness Insurance », *Journal of Public Economics* 89:9-10, septembre.
- Johansson, P. et M. Palme (1996), « Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data », *Journal of Public Economics* 59:2, février.
- Kaiser, C. (1996), « Employee Absence Incentives in the Welfare State: Toward Explaining Cross-National Differences », *Journal of Socio-Economics* 25:1, janvier.
- Karlström, A., M. Palme et I. Svensson (2008), « The Employment Effect of Stricter Rules for Eligibility for DI: Evidence from a Natural Experiment in Sweden », *Stockholm University Research Papers in Economics* n° 2008:3, 11 avril, www.ne.su.se/paper/wp08_03.pdf.
- Kuhnle, S. (2000), « The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable », *West European Politics* 23:2, avril.
- Larsson, L. (2002), « Sick of Being Unemployed? Interactions between Unemployment and Sickness Insurance in Sweden », Uppsala University, *Department of Economics Working Paper* n° 5, mars, <http://publications.uu.se/abstract.xsql?dbid=2225>.
- Larsson, L. (2004), « Harmonizing Unemployment and Sickness Insurance: Why (not)? » *IFAU Working Paper* 2004:8, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, juin, www.ifau.se/upload/pdf/se/2004/wp04-08.pdf.
- Lindbeck, A. (1995), « Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms », *Scandinavian Journal of Economics* 97:4, décembre.
- Lindbeck, A., M. Palme et M. Persson (2008), « Social Interaction and Sickness Absence », CESifo Working Paper n° 2215, février, www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20February%202008/cesifo1_wp2215.pdf.
- OCDE (1992), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (1994), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Ageing and Employment Policies: Sweden*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité – Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OERI (Observatoire européen des relations industrielles) (1998), « Committee Proposes Clarification of Employers' Responsibility for Rehabilitation of Employees », Observatoire européen des relations industrielles, 28 octobre, www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/10/feature/se9810114f.htm.

- Olsen, G. (1996), « Re-Modeling Sweden: The Rise and Demise of the Compromise in a Global Economy », *Social Problems* 43:1, février.
- Olsen, G. (1999), « Half Empty or Half Full? The Swedish Welfare State in Transition », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, 36:2, mai.
- Palme, M. et I. Svensson (2003), « Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden », in T. Andersen et P. Molander (dir. publ.), *Alternatives for Welfare Policy: Coping with Internationalisation and Demographic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rae, D. (2005), « How to Reduce Sickness Absences in Sweden: Lessons from International Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 442, 19 septembre, [www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2005\)29](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2005)29).
- Skogman Thoursie, P. (2004), « Reporting Sick: Are Sporting Events Contagious? », *Journal of Applied Econometrics* 19:6, Special Issue.
- Skogman Thoursie, P. (2005), « Happy Birthday! You are Insured: Differences in Work Ethnics Between Female and Male Workers », *FIEF Working Paper* n° 203, Stockholm, <http://swopec.hhs.se/fiefwp/papers/WP203.pdf>.

Chapitre 16

États-Unis : La réforme de 1996 du système de protection sociale

Résumé et principales conclusions

La loi pour la conciliation des responsabilités individuelles et des possibilités d'emploi (PRWORA, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) de 1996 a débouché sur une refonte des principaux programmes d'aide sociale des États-Unis, visant à réduire les dés incitations au travail pour les bénéficiaires de prestations et à améliorer l'accès à la formation, aux prestations de garde d'enfants et à l'assurance maladie pour les personnes en transition vers l'emploi. Le droit à l'aide sociale garanti par la législation fédérale a été supprimé, le gouvernement fédéral restant uniquement responsable de la définition de grands principes en matière de protection sociale. La responsabilité de l'application de ces principes et de la mise en œuvre des programmes a été transférée aux États de l'Union. Cette loi consacrait notamment les principes suivants :

- aucun individu ne pouvait recevoir des prestations sociales monétaires pendant une durée totale de plus de cinq ans au cours de toute son existence (même si dans certains cas exceptionnels pouvaient être versés des fonds provenant de sources externes au système de protection sociale) ;
- nul ne pouvait recevoir des prestations sociales pendant plus de deux années d'affilée (même si d'autres formes de prestations, telles que des emplois subventionnés, pouvaient s'étaler sur une période supérieure à deux ans).

La PRWORA laissait aux États une latitude considérable pour accorder des dérogations aux personnes déchues de leurs droits du fait de ces règles limitant les prestations à deux et cinq ans, mais elle prévoyait également des sanctions pour les États qui ne ramenaient pas suffisamment de bénéficiaires de l'aide sociale à des « activités liées à l'emploi ». La loi a augmenté les financements affectés à la garde des enfants de 4 milliards USD sur sept ans¹. Bien que diverses dispositions spécifiques aient été extrêmement controversées, l'approche globale sur laquelle reposait la PRWORA reflétait l'émergence d'un consensus sur la nécessité d'une réforme de la protection sociale destinée à la fois à renforcer les incitations au travail et à aider davantage les individus en situation de retour à l'emploi. L'existence de ce consensus a contribué de manière importante à rendre possible cette réforme.

La réforme de la protection sociale constituait un sujet très difficile à aborder, tout particulièrement au cours d'une année électorale, et la loi susmentionnée a seulement été adoptée lorsque le Congrès républicain et le Président démocrate ont conclu un accord, à la suite de deux vetos présidentiels. Divers facteurs ont facilité l'adoption de cette loi, parmi lesquels

- *Le mécontentement généralisé suscité par le statu quo.* Étant donné l'envolée du nombre de bénéficiaires de prestations sociales, l'accumulation d'éléments mettant en évidence l'émergence d'une population importante de personnes tributaires de longue date de l'aide sociale, et une prise de conscience généralisée du fait que les programmes fondamentaux de protection sociale des États-Unis étaient inadaptés pour lutter contre la pauvreté ou favoriser le retour des bénéficiaires sur le marché du travail, il était largement admis qu'une réforme s'imposait. Quasiment personne ne souhaitait préserver le statu quo.
- *Un consensus sur certains éléments de la réforme.* Si certains éléments de la réforme ont provoqué une vive controverse, une large convergence de vues s'est faite autour de certains principes fondamentaux. Il était largement admis qu'un adulte jugé apte à travailler ne devait pas pouvoir recevoir une assistance indéfiniment sans travailler, et que pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à réintégrer le monde du travail, une plus grande importance devait être accordée aux prestations d'enseignement, de formation, de garde d'enfants et autres pour faciliter leur transition de l'aide sociale à l'emploi. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces principes ont en revanche donné lieu à d'âpres négociations.
- *Des calculs électoraux.* L'électorat était globalement favorable à une réforme de la protection sociale, et le Président Bill Clinton voulait tenir l'engagement pris lors de sa campagne de 1992 de « mettre fin à la protection sociale telle que nous la connaissons » avant les élections législatives de 1996. Certains chefs de file républicains se sont opposés à tout compromis sur la réforme de la protection sociale, afin d'empêcher le Président démocrate de remporter une victoire sur cette question clé et pour l'utiliser contre lui dans le cadre de la campagne électorale. Néanmoins, la majorité républicaine élue au Congrès en 1994 se devait également de tenir ses propres engagements de campagne, parmi lesquels figurait la réforme du système de protection sociale. Chacun des deux camps visait donc à s'attribuer le crédit de cette réforme aux yeux des électeurs.
- *L'activisme des gouvernements des États.* Les gouvernements des États réalisaient déjà des expériences en matière de réforme de la protection sociale, et étaient tout disposés à soutenir au niveau fédéral une réforme qui leur offrirait davantage de latitude dans la gestion des programmes de protection sociale, tout en leur permettant de bénéficier d'une « manne » substantielle sous forme de financements fédéraux. Les gouverneurs des deux partis ont donc eu tendance à appuyer cette réforme, et ils ont contribué de manière essentielle à l'émergence des compromis nécessaires pour rapprocher les positions du Congrès et de la Maison Blanche. Leur implication a facilité l'acceptation par le gouvernement et les membres démocrates du Congrès d'une proposition de loi qui correspondait dans une large mesure aux vues de la majorité républicaine.
- *Des compromis avec les groupes d'intérêts capables de bloquer la réforme.* Des coupes ont été réalisées dans le programme de bons alimentaires, mais la tentative de suppression de ce programme au niveau fédéral et de son transfert au niveau des États, dans le cadre d'un financement par dotations globales, a été contrecarrée par le groupe de pression agricole. Par ailleurs, les propositions d'intégration de Medicaid dans la réforme se sont heurtées à l'opposition des gouvernements des États, du secteur des soins de santé et du groupe de pression des personnes âgées – bien que Medicaid ait été créé à l'origine pour que les

personnes à bas revenus puissent recevoir des soins de santé, les dépenses effectuées aujourd'hui au titre de ce programme servent en effet en grande partie à financer des soins de longue durée destinés à des personnes âgées.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Début 1996, peu d'observateurs s'attendaient à ce qu'une réforme en profondeur du système de protection sociale eût lieu cette année-là. Même un gouvernement dont le parti contrôle le Congrès peut éprouver de fortes difficultés à faire adopter ses politiques – ce qui fut d'ailleurs le cas en 1993-94, alors que les Démocrates contrôlaient à la fois le Congrès et la Maison Blanche. En 1996, la situation était encore plus compliquée, car les Républicains étaient devenus majoritaires dans les deux chambres du Congrès l'année précédente, et avaient commencé à mettre en avant un vaste et ambitieux programme législatif incluant une réforme de la protection sociale. Il existait des recoupements entre l'approche du gouvernement démocrate de cette question et celle des Républicains membres du Congrès, mais la position de ces derniers était plus intransigeante sur un certain nombre de points, et l'approche des élections de 1996 incitait les deux camps à mettre l'accent sur les clivages partisans et à éviter tout compromis susceptible de perturber leurs sympathisants. Nombre de membres des deux partis souhaitaient que la question reste en suspens, afin de pouvoir l'utiliser au cours de la campagne électorale.

La PRWORA a été adoptée et mise en œuvre alors que les États-Unis se trouvaient dans une période de croissance prolongée. Tant le chômage que la pauvreté étaient déjà en train de reculer (tableau 16.1), de même que le nombre de bénéficiaires de prestations sociales, qui a diminué de 11.1 % en 1995-96 par rapport au sommet qu'il avait atteint en 1994. Ce recul s'expliquait par la baisse du chômage, les expériences réalisées au niveau des États en matière de réforme de la protection sociale en vertu de dérogations fédérales, l'impact du crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC, *Earned Income Tax Credit*) et l'augmentation des dépenses publiques affectées à la garde des enfants². Globalement, la croissance des revenus des quintiles inférieurs de familles avec enfants a été relativement dynamique au cours de la période 1992-96, les revenus des mères célibataires des trois quintiles inférieurs ayant augmenté de 20 % environ, parallèlement à la hausse de leurs taux d'emploi³. Néanmoins, ces évolutions favorables – qui, le moment venu, ont sensiblement facilité la mise en œuvre de la réforme du système de protection sociale – n'ont guère atténué le sentiment d'urgence qui prévalait sur cette question. Le débat relatif à la réforme a été fortement influencé par une montée en flèche du nombre de bénéficiaires de prestations sociales entre 1989 et 1994. Début 1996, il était clair que la situation était en train de s'améliorer, mais pas que cette amélioration marquait un changement de tendance.

Tableau 16.1. Indicateurs économiques et sociaux, 1989-96

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Croissance du PIB réel (%)	3.4	1.2	-0.9	2.7	2.3	3.5	2.0	2.8
Taux de chômage	5.3	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.1
Taux de pauvreté	13.0	13.5	14.2	14.8	15.1	14.5	13.8	13.7
Bénéficiaires de l'AFDC* (millions de personnes)	10.9	11.5	12.6	13.6	14.1	14.2	13.7	12.6
Solde budgétaire (% du PIB)	-2.8	-3.9	-4.5	-4.7	-3.9	-2.9	-2.2	-1.4
Dette nette des administrations publiques (% du PIB)	44.1	45.2	48.9	52.4	54.9	54.5	53.7	52.9

Source : Base de données des *Principaux indicateurs économiques* de l'OCDE ; ASPE (1998) ; Bureau du recensement des États-Unis.

Le déficit fédéral diminuait régulièrement depuis 1992, en raison de l'augmentation des impôts, de la réduction des dépenses structurelles et de la croissance de la base d'imposition, et les résultats budgétaires effectifs étaient systématiquement meilleurs que les prévisions du gouvernement Clinton et des observateurs extérieurs. L'allègement du déficit demeurait malgré tout une priorité tant pour le Congrès que pour la Maison Blanche. Compte tenu de la détermination des Républicains à réaliser des économies substantielles en réformant le système de protection sociale, pour atteindre leurs objectifs de réduction du déficit tout en continuant à s'efforcer d'obtenir les allègements d'impôts qu'ils avaient promis au cours des élections de mi-mandat de 1994, les considérations budgétaires ont fortement influé sur leur approche de cette réforme.

Acteurs et intérêts en présence

Au cours des deux premières années de la présidence Clinton, la politique de protection sociale relevait en grande partie du ministère de la Santé et des Services sociaux (HHS, *Department of Health and Human Services*), qui était chargé de préparer la réforme législative que le gouvernement espérait faire adopter par le Congrès démocrate de l'époque. Après que les Républicains eurent pris le contrôle du Congrès en janvier 1995, le HHS s'est trouvé dans une large mesure relégué au second plan, et le processus s'est recentré sur les relations entre la présidence démocrate et la majorité républicaine du Congrès. De fait, le HHS a tenté en vain dans certains cas de dissuader la Maison Blanche d'accepter les compromis auxquels elle était parvenue avec les Républicains du Congrès⁴. Les marges de manœuvre du gouvernement ont été réduites par l'évolution de long terme des groupes parlementaires démocrates, liée à la conjonction des mouvements de population et du redécoupage des circonscriptions électorales⁵. La population des bénéficiaires de prestations sociales tendait à être fortement concentrée dans les grands centres urbains, et au milieu des années 90, la proportion de membres du Congrès représentant des circonscriptions essentiellement urbaines diminuait depuis des décennies – puisqu'elle était passée d'un quart environ en 1982 aux alentours de 17 % dans les années 90. Au cours de la même période, la proportion de circonscriptions essentiellement suburbaines s'était hissée de 29 à 48 %⁶. Globalement, cette évolution a été favorable aux Républicains et aux Démocrates centristes, qui étaient moins déterminés à défendre les programmes de protection sociale. De nombreux Démocrates étaient prêts à se rallier à la réforme de la protection sociale, en faisant valoir à la fois que le statu quo n'était pas une solution et qu'une réforme aiderait les Démocrates à se défaire de leur image de parti « des impôts et des dépenses », « laxiste » en matière de protection sociale.

Les autres acteurs politiques clés étaient les gouverneurs des États. Les programmes concernés étaient tous administrés par les États, qui les finançaient en outre en grande partie dans la plupart des cas. En général, les États souhaitaient disposer d'une plus grande latitude dans l'administration des programmes d'aide sociale, et début 1996, les gouverneurs ont commencé à se rassembler autour d'un ensemble de propositions en ce sens.

Les personnes qui seraient probablement les plus directement touchées par la réforme – à savoir les bénéficiaires de transferts – n'étaient pas organisées et étaient moins susceptibles de voter que la moyenne des citoyens, si bien que leurs intérêts tendaient à être représentés par des groupes de défense des droits sociaux et des groupes de réflexion politiquement engagés. Si plusieurs d'entre eux jouissaient d'un respect considérable auprès des deux partis, leurs ressources étaient limitées, de même que leur capacité à mobiliser la population ou à rallier à leur cause des groupes d'intérêts plus influents

pouvant les aider à exercer des pressions sur le Congrès, et leur orientation générale en faveur des Démocrates a sensiblement réduit leur influence après que les Républicains eurent pris le contrôle du Congrès en 1994⁷. Les Républicains ont eu tendance à se tourner vers des instituts plus conservateurs pour obtenir informations et soutien. Les représentants des milieux d'affaires étaient également favorables à une réforme de la protection sociale, dans laquelle ils voyaient un moyen d'accroître l'offre de main-d'œuvre sur un marché du travail où apparaissaient des tensions⁸. Néanmoins, les groupes représentant les intérêts des entreprises n'ont guère mené activement campagne, exception faite de la mobilisation de certains groupes de pression sectoriels *contre* des éléments de la réforme qu'ils jugeaient menaçants⁹.

Aperçu historique

Au début des années 90, le « filet de sécurité » social des États-Unis comprenait un ensemble de programmes de prestations sous conditions de ressources offrant des aides limitées aux familles à très bas revenus, en particulier à celles qui comptaient des enfants (encadré 16.1). Le fait que ces programmes soient financés et gérés conjointement par l'administration fédérale et les États signifiait qu'ils reposaient en général sur un assortiment complexe de prescriptions fédérales et d'options définies au niveau des États. En 1994, les dépenses consacrées aux programmes de protection sociale les plus importants représentaient environ 3.3 % du PIB, sachant que Medicaid représentait à lui seul quelque 60 % du total. Le plus connu et peut-être le moins populaire des grands programmes de protection sociale était le dispositif d'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*), né en 1935 sous la forme d'un programme modeste destiné à aider les veuves ayant des enfants mineurs. Le nombre de bénéficiaires de l'AFDC a commencé à augmenter rapidement au milieu des années 60, passant de 4 millions environ en 1964 à 11 millions en 1973, ce qui tenait en grande partie à des augmentations de prestations accordées par les gouvernements des États, à des décisions de justice sur les conditions ouvrant droit à ces prestations, et à la disposition grandissante des personnes pouvant prétendre à ces prestations à les demander. La plupart des États ont alors cessé de revaloriser ces prestations à hauteur de l'inflation ; l'augmentation des bons d'alimentation et d'autres prestations en nature ne compensait que partiellement la diminution en termes réels des aides en espèces, si bien qu'au début des années 90, l'AFDC et les bons d'alimentation n'étaient dans la plupart des États même pas suffisants pour hisser les familles concernées à un niveau de revenu simplement égal à 80 % du seuil de pauvreté¹⁰. Entre 1989 et 1994, le nombre de bénéficiaires de prestations sociales s'est de nouveau envolé (tableau 16.1), sous l'effet de la hausse des taux de grossesse hors mariage et, ultérieurement, d'une récession¹¹. Cette envolée a contribué de manière essentielle à faire de la réforme de la protection sociale une question prioritaire au début des années 90.

Débats sur la réforme de la protection sociale

L'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) a fait l'objet de critiques croissantes à partir de la fin des années 60, liées en grande partie à des craintes de fraudes et à l'impression que de nombreux adultes capables de travailler choisissaient de s'en abstenir. Les efforts initiaux de réforme de la protection sociale visaient par conséquent à remédier à ces « abus » supposés, en écartant de la liste des bénéficiaires les individus qui recevaient indûment des prestations et en réduisant les trop-perçus. Au fil du temps, le profil des bénéficiaires de l'AFDC a changé d'une manière qui a profondément modifié les termes du débat sur la réforme de la

protection sociale. Les familles dont le père était décédé sont devenues admissibles au bénéfice de pensions de Sécurité sociale (généralement plus généreuses) et sont dans une large mesure sorties du dispositif d'AFDC, si bien que dans les années 80, la grande majorité des adultes bénéficiaires de cette aide étaient des mères célibataires. La quasi-totalité était sans emploi, car les taux de réduction des prestations avaient été fortement relevés au début des années 80, entraînant de fait l'exclusion du programme d'AFDC de la plupart des bénéficiaires qui exerçaient une activité professionnelle¹². Parallèlement, les mentalités changeaient également vis-à-vis de l'activité féminine. Lors de la création du programme, les liens avec le marché du travail ne figuraient pas parmi ses objectifs – les veuves mères de famille étaient censées rester au foyer et l'AFDC était destinée à leur permettre de le faire. Or, un demi-siècle plus tard, une majorité croissante des mères non bénéficiaires de l'AFDC occupaient un emploi, tandis que 90 % des mères percevant cette prestation ne travaillaient pas¹³. L'absence de dispositions visant à amener les bénéficiaires de l'AFDC à prendre un emploi était donc de plus en plus difficile à défendre. Au fil du temps, les détracteurs de l'aide sociale sont allés plus loin, lui imputant la responsabilité de l'éclatement des familles, de l'augmentation des taux de grossesse chez les adolescentes et de naissance hors mariage, et de l'apparition de poches de pauvreté dans les villes. Étant donné que les membres de minorités ethniques étaient majoritaires parmi les bénéficiaires de l'AFDC¹⁴, ces arguments ne pouvaient que heurter les sensibilités raciales, et ce d'autant plus que le débat public reposait en grande partie sur des données très fragmentaires et des vues d'ensemble. Cela a contribué à une polarisation du débat sur la réforme de la protection sociale.

Néanmoins, au cours des années 80, trois axes de recherche ont commencé à modifier sensiblement ce débat. Premièrement, Murray (1984) a soutenu que les programmes d'aide sociale existants étaient préjudiciables aux pauvres ; il a fait valoir qu'ils créaient un système d'incitations perverses, encourageant les naissances hors mariage, dissuadant les individus d'entrer sur le marché du travail et dépréciant la valeur de l'apprentissage. Deuxièmement, Bane et Ellwood (1986) sont parvenus à la conclusion qu'à tout moment, près de la moitié des bénéficiaires de l'AFDC percevaient cette prestation depuis plus de deux ans, et qu'à tout moment, 65 % environ des bénéficiaires de l'AFDC toucheraient cette prestation pendant huit ans ou plus. Ces résultats, et d'autres similaires, ont contribué de manière importante à orienter le débat sur la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale et la nécessité de limiter cette assistance dans le temps¹⁵. Enfin, un programme de recherche entrepris par la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC) a montré que les programmes de remise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale mettant l'accent sur la recherche d'emploi débouchaient systématiquement sur une progression sensible de l'emploi et des revenus d'activité, tout en réduisant le nombre de bénéficiaires de prestations sociales. En outre, de plus en plus d'éléments tendaient à indiquer que les dispositifs publics de protection sociale réduisaient effectivement l'activité¹⁶. Quant aux affirmations selon lesquelles l'aide sociale contribuait aux naissances illégitimes et aux fléaux sociaux connexes, les données empiriques disponibles en la matière étaient beaucoup moins claires, ainsi que le reconnaissent eux-mêmes certains partisans des réformes, mais ce raisonnement était considéré comme sensé par de nombreux électeurs et largement admis par les responsables des deux partis politiques ; il est donc devenu un « fait politique » important dans le débat sur les réformes¹⁷.

Encadré 16.1. Les programmes fédéraux d'aide sociale avant PRWORA

1. Depuis sa création en 1935, l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) représentait un droit à prestation fédéral : elle constituait une aide sociale garantie aux personnes remplissant certaines conditions. Néanmoins, une certaine ambiguïté prévalait quant à la portée de ce dispositif, dans la mesure où c'étaient les États qui fixaient le niveau de ces prestations et leurs conditions d'accès, dans le cadre de lignes directrices fédérales. L'AFDC reposait sur le versement aux États d'un abondement fédéral non plafonné dépendant du niveau des prestations retenu par chaque État, du nombre de bénéficiaires de l'AFDC dans l'État considéré et du « taux d'abondement » qui le caractérisait*. Par conséquent, les transferts fédéraux auxquels les États avaient droit étaient clairement définis, tandis que les droits à prestations des bénéficiaires dépendaient de leur lieu de résidence. Le nombre de bénéficiaires de l'AFDC a atteint un sommet de 14.2 millions en 1994, où les dépenses de l'administration fédérale et des États au titre de l'AFDC se sont montées au total à 26.1 milliards USD.
2. Le revenu complémentaire garanti (SSI, *Supplemental Security Income*) est une prestation fédérale financée à partir des recettes fiscales générales et destinée à aider les personnes âgées, aveugles et handicapées ayant des revenus modestes, ou nuls, à satisfaire leurs besoins essentiels en matière d'alimentation, d'habillement et de logement. En 1994, les dépenses affectées au SSI ont atteint 31.8 milliards USD, ce montant comprenant à la fois les coûts d'administration et les prestations versées à quelque 6.3 millions de personnes.
3. Administrés par le ministère de l'Agriculture des États-Unis, les *bons d'alimentation* représentent des droits à prestations fédérales destinés à accroître le pouvoir d'achat de produits alimentaires des familles à bas revenu. Les bons d'alimentation couvrent la différence entre la contribution attendue d'un ménage à ses dépenses d'alimentation (environ 30 % de ses revenus monétaires estimés) et un montant jugé suffisant pour financer un régime alimentaire adéquat à bas coût. En 1994, 28.8 millions de personnes ont reçu des bons d'alimentation, et les dépenses totales consacrées à ces prestations ont atteint 27.3 milliards USD.
4. *Medicaid* est un programme de prestations destiné à fournir des services médicaux et liés à la santé à des personnes aux revenus limités. Il est financé conjointement par les États et l'administration fédérale, et géré par les États. Si l'immense majorité des bénéficiaires de Medicaid ont toujours été des enfants et des adultes en âge de travailler, au début des années 90, l'essentiel des dépenses affectées à Medicaid était destiné aux personnes handicapées et aux soins de longue durée dispensés aux personnes âgées. Les dépenses de l'administration fédérale et des États au titre de Medicaid se montaient au total à 122.9 milliards USD en 1994.
5. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC, *Earned Income Tax Credit*) est accessible aux ménages ayant des revenus professionnels, sachant que ce crédit augmente avec lesdits revenus ; il peut à la fois servir à compenser les impôts prélevés sur les ménages et leur offrir un complément de salaire. D'abord mis en place à une échelle très modeste en 1975, le dispositif d'EITC a été sensiblement étoffé en 1986 et 1990, et sa taille a doublé en 1993. En 1996, quelque 18 millions de contribuables bénéficiaient de ce crédit d'impôt, pour un montant total de 25 milliards USD environ, dont approximativement 86 % étaient remboursés sous forme de paiements directs aux familles (Ways et Means, 1996). Une mère célibataire avec deux enfants travaillant à mi-temps et rémunérée au salaire minimum pouvait, grâce à l'EITC, engranger un revenu supérieur au montant des prestations sociales qui lui auraient été versées dans la plupart des États (Ellwood, 1990).

* Les états ne recevaient pas un dollar pour chaque dollar qu'ils consacraient à l'aide sociale : l'abondement fédéral était égal à un pourcentage des dépenses de chaque État, déterminé en fonction de son revenu par habitant. Les états ayant un niveau élevé de revenu par habitant, comme celui de New York, recevaient 0.50 USD par dollar dépensé, tandis que les états plus pauvres pouvaient obtenir jusqu'à 0.80 USD.

Un dernier élément du débat sur la réforme de la protection sociale des années 90 – qui a eu une incidence considérable sur la réforme qui a finalement été adoptée – concernait les données faisant ressortir une augmentation des taux de participation parmi les immigrants non naturalisés. Globalement, la probabilité d'accès aux programmes d'aide sociale des immigrants était supérieure d'un tiers environ à celle des autochtones, et cette probabilité était nettement plus élevée pour les immigrants non naturalisés que pour ceux devenus citoyens américains par naturalisation¹⁸. Les immigrants représentaient 13.3 % des bénéficiaires adultes de l'AFDC et leur poids relatif était en augmentation¹⁹. En outre, alors que 1.5 % seulement des bénéficiaires du revenu complémentaire garanti (SSI, *Supplemental Security Income*) étaient des étrangers, les non-ressortissants représentaient 28.2 % des personnes âgées bénéficiaires du SSI, ce qui tenait en grande partie au fait que de nombreux immigrants âgés n'avaient pas travaillé suffisamment de trimestres dans le cadre d'emplois donnant lieu à cotisation pour avoir droit aux pensions de Sécurité sociale. Pour de nombreux immigrants, le SSI était en outre une passerelle vers Medicaid, qui jouait un rôle crucial compte tenu du fait qu'ils étaient exclus du bénéfice de Medicare²⁰.

La réforme de la protection sociale avant la PRWORA

Hormis les coupes effectuées dans le cadre du train de mesures budgétaires du gouvernement Reagan au début des années 80, la seule réforme majeure de l'AFDC mise en œuvre au niveau fédéral avant la PRWORA a résidé dans la loi sur l'aide aux familles (FSA, *Family Support Act*) de 1988. Fortement influencée par les travaux de recherche comme ceux de Bane et Ellwood ainsi que de la MDRC, la FSA représentait un compromis entre libéraux et conservateurs, fondé sur un filet de sécurité élargi conjugué à des obligations plus strictes en matière de travail et à une application plus rigoureuse des procédures d'exécution des pensions alimentaires pour enfants dues par les parents non tuteurs. La FSA offrait des prestations transitoires en matière de garde d'enfants et au titre de Medicaid aux bénéficiaires de l'aide sociale prenant un emploi, et elle imposait des obligations de travail modestes *via* un programme de formation axé sur les possibilités d'emploi et les compétences de base (JOBS, *Job Opportunities and Basic Skills*). Les États étaient tenus de faire en sorte que 10 à 15 % des familles bénéficiaires de l'AFDC soient engagées dans des activités liées à l'emploi en 1993 au plus tard. Le nouveau coût net de la FSA avait été estimé à 3.3 milliards USD sur quatre ans, ces dépenses étant essentiellement engagées au titre de la formation, de la garde des enfants et de Medicaid. Pour les travailleurs pauvres, la modification la plus importante des politiques publiques résidait dans la croissance régulière du montant représenté par le programme d'EITC, qui a été quasiment multiplié par 7 en termes réels entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90. L'essentiel des données empiriques disponibles laissent à penser que l'extension du dispositif d'EITC a permis de renforcer l'offre de main-d'œuvre des parents célibataires et d'accroître sensiblement les revenus des travailleurs pauvres²¹.

Les efforts de réforme de la protection sociale déployés au niveau fédéral ont coïncidé avec une tendance rapidement croissante à la réalisation d'« expériences » de réforme dans ce domaine au niveau des États. En 1962, les États ont obtenu le droit de déroger, avec l'aval de l'administration fédérale, à certaines dispositions de la législation nationale

relative à la protection sociale pour expérimenter des réformes de l'AFDC. Ces dérogations étaient peu courantes jusqu'aux années 80, mais au cours de la période 1982-95, la quasi-totalité des États en ont sollicité au moins une, et le nombre moyen de dérogations demandées a été de trois par État. En outre, les autorités fédérales se sont elles-mêmes montrées de plus en plus disposées à accorder de telles dérogations au fil du temps. Au cours de la seule période 1993-96, 43 États ont réalisé 78 « expériences » de réforme de la protection sociale en vertu de dérogations accordées par l'administration fédérale. De manière générale, le gouvernement Clinton était peu enclin à rejeter les demandes de dérogation, la Maison Blanche passant même outre aux objections du ministère de la Santé et des Services sociaux (HHS, *Department of Health and Human Services*) à l'occasion pour les accorder²². Nombre des dispositions essentielles de la PRWORA ont d'abord été appliquées de manière provisoire en vertu de dérogations accordées aux États²³, ce qui laisse à penser que la réforme de 1996 a constitué le point d'orgue d'un assouplissement progressif du contrôle exercé par l'administration fédérale sur la protection sociale²⁴.

L'évolution de l'opinion publique

Des données de sondages recueillies sur une période de soixante ans font ressortir une certaine ambivalence dans l'attitude de l'électorat vis-à-vis de la protection sociale : les électeurs ont toujours été partagés entre une forte adhésion à l'idée d'aider les personnes véritablement dans le besoin et une foi dans l'autonomie et l'individualisme, répugnant par conséquent à aider des personnes capables de subvenir à leurs besoins par elles-mêmes. Au début des années 90, l'adhésion du public au système de protection sociale s'est fortement affaiblie ; une majorité grandissante de la population – et des bénéficiaires de prestations eux-mêmes – estimait que ce système ne fonctionnait pas correctement, et les électeurs associaient de plus en plus la protection sociale avec les notions de fraude, de déliquescence sociale et de dépendance²⁵. Cette érosion du soutien de l'opinion publique semblait tenir en partie à l'attention accrue accordée par les médias à cette question et à l'orientation du débat politique²⁶. Toutefois, cela pourrait aussi avoir été une réaction « naturelle » à la reconquête de la Maison Blanche par les Démocrates. Sur le long terme, des données d'enquêtes révèlent que l'adhésion de l'opinion publique aux programmes de dépenses en faveur des pauvres a eu tendance à se renforcer lorsque les Républicains étaient à la présidence et à s'affaiblir sous les gouvernements démocrates²⁷. Incertains du niveau adéquat des dépenses sociales, les électeurs semblent considérer que le parti au pouvoir, quel qu'il soit, ira trop loin – en étant trop généreux dans le cas des Démocrates, et pas assez dans le cas des Républicains. En outre, les sondages d'opinion du milieu des années 90 ne mettaient en évidence aucune avance nette et systématique d'un parti par rapport à l'autre lorsqu'on demandait aux sondés à qui ils faisaient davantage confiance pour réformer la protection sociale²⁸. Cela laisse à penser qu'aux yeux de l'électorat, le règlement de ce problème passait par une solution bipartisane.

L'opinion publique variait considérablement s'agissant des formes d'assistance et des catégories de bénéficiaires. L'aide en espèces accordée à des adultes aptes au travail et d'âge actif était traditionnellement la moins populaire, et en 1995, l'adhésion à ce type d'assistance reculait régulièrement depuis une génération. Par contre, les aides aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées ont toujours été populaires, de même que les programmes d'aide alimentaire et les programmes de formation et d'emploi destinés à amener les bénéficiaires de dispositifs d'aide sociale à en sortir. De 1994 à 1996, les sondages ont révélé un très fort soutien (80-90 % des sondés) à la formation professionnelle et à la création d'emplois dans le secteur public, ainsi qu'une forte

adhésion aux prestations de garde d'enfants et aux aides au transport. Les obligations de travail prévues au bout de deux ans étaient également populaires. Les électeurs étaient prêts à dispenser de ces obligations les mères d'enfants en bas âge, mais des minorités importantes étaient favorables à l'idée de limiter la hausse des prestations versées aux mères ayant des enfants alors qu'elles bénéficiaient de l'aide sociale, et de priver de prestations les mères adolescentes non mariées ne vivant pas avec un adulte²⁹.

Processus politique : la conception

En 1992, dans le cadre de la campagne couronnée de succès de Bill Clinton, la réforme de la protection sociale avait constitué un élément essentiel de son programme électoral. L'approche globale promise pendant cette campagne consistait à exercer des pressions plus fortes pour ramener à l'emploi les bénéficiaires de l'aide sociale, tout en accordant des aides accrues aux personnes reprenant un travail, y compris sous la forme d'aides à l'emploi, si nécessaire. Initialement, le nouveau gouvernement sorti des urnes s'est focalisé sur la réforme des soins de santé et la réduction du déficit, mais un Groupe de travail sur la réforme de la protection sociale, l'aide aux familles et l'indépendance a été mis sur pied en 1993. Son mandat consistait à élaborer un projet de loi fondé sur quatre principes : (1) renforcer l'attrait financier du travail en créant des incitations telles qu'il soit avantageux pour les bénéficiaires de prestations de prendre un emploi ; (2) adopter des mesures plus énergiques pour assurer le versement des pensions alimentaires pour enfants dues par les parents non tuteurs ; (3) offrir des aides en matière d'enseignement, de formation, de garde d'enfants et autres pour faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations ; et (4) créer un système d'aide transitoire limitée dans le temps suivie par l'exercice d'un emploi. Ces principes ont emporté une adhésion suffisamment générale, parmi les Démocrates comme les Républicains, pour pouvoir être considérés comme un consensus de base. L'idée qu'un adulte jugé apte à travailler ne devait pas recevoir une assistance indéfiniment sans jamais devoir travailler recueillait l'assentiment général, et il était admis que des ressources significatives devaient être engagées pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à réintégrer le monde du travail. Néanmoins, il n'existait pas de consensus quant à la manière dont ces principes pouvaient être appliqués concrètement – qu'il s'agisse de l'équilibre à trouver entre aides et sanctions, de la rigidité des limites temporelles fixées et de leur champ d'application, ou de l'ampleur que devrait avoir le dispositif d'aide à la transition vers l'emploi.

Le gouvernement a finalement présenté son projet de loi de réforme de la protection sociale à la mi-1994. Il proposait de plafonner à deux ans sur toute la durée de l'existence la période pendant laquelle les personnes aptes à travailler pourraient bénéficier d'aides en espèces, qui devrait être suivie par une période de service public obligatoire si ces personnes ne pouvaient trouver d'autre emploi. Des dérogations étaient prévues pour les individus gravement malades et pour les personnes prenant soin d'un enfant atteint d'un handicap ou d'une maladie grave. Les États seraient autorisés à prolonger la période d'admissibilité au bénéfice des aides pour les personnes suivant des programmes d'enseignement ou de formation, ainsi que pour les individus confrontés à des obstacles particuliers à l'entrée dans la population active, tels que des troubles de l'apprentissage. Néanmoins, cette prolongation ne pouvait concerner plus de 10 % de la population des bénéficiaires d'un même État. En outre, ce projet de loi privait les immigrants légaux du bénéfice de ces prestations pendant leurs cinq premières années de résidence aux États-Unis, et limitait ensuite leur accès à ces prestations³⁰. L'autre élément clé du projet de réforme résidait dans une augmentation sensible des dépenses publiques consacrées à la formation, à la garde des enfants, aux transports et à d'autres services destinés à aider les

personnes en transition de l'aide sociale à l'emploi. Des tâches rémunérées devaient être confiées aux individus ne parvenant pas à trouver un emploi dans le secteur privé³¹. Si le projet n'allait pas jusqu'à supprimer les droits à prestations représentés par l'AFDC ou les bons d'alimentation, ni à déléguer aux États les compétences relatives à la protection sociale, il y était de fait envisagé de leur donner davantage de latitude quant à la conception et l'administration de leurs programmes³².

Tandis que le groupe de travail du Président préparait son projet de loi, les membres républicains du Congrès élaboraient leur propre texte, plus radical, dont les principaux éléments figuraient dans le « Contrat avec l'Amérique », qui constituait le socle de la campagne menée par le parti pour les élections législatives de mi-mandat. Les Républicains entendaient plafonner les financements fédéraux affectés à divers programmes d'aide sociale³³ et regrouper ces fonds dans une « dotation globale », que les États pourraient utiliser à leur guise, dans le cadre de base défini par des lignes directrices fédérales³⁴. En conséquence, il n'existerait plus d'aide sociale fédérale sous forme de droits à prestations : même si un individu ou une famille remplissait toutes les conditions d'accès à des prestations définies par un État, celui-ci ne serait plus juridiquement tenu de lui octroyer lesdites prestations si les fonds débloqués par cet État ajoutés à la dotation globale fédérale ne suffisaient pas à couvrir l'ensemble des personnes satisfaisant les critères d'admissibilité.

Les Républicains ont dû négocier entre eux pour parvenir à une position commune sur un grand nombre de points, mais deux questions ont pris un relief particulier. La première était celle des naissances illégitimes : les Républicains conservateurs sur le plan social considéraient la réduction du nombre de naissances hors mariage comme un objectif politique au moins aussi important que l'activation de la main-d'œuvre, sinon plus, et ils ont obtenu que soient incluses dans le « Contrat » des dispositions qui limiteraient fortement l'accès aux aides des jeunes mères célibataires³⁵. Le second problème résidait dans la formule de calcul des dotations globales, qui était susceptible de provoquer des conflits considérables entre États. La proposition républicaine fixait simplement le montant de la dotation globale la première année à 95 % des fonds affectés à l'ensemble des programmes concernés. Cette dotation serait ensuite ajustée en fonction de l'inflation et de l'évolution de la population pauvre³⁶. Cette approche aurait laissée inchangée la distribution fortement inégale des financements fédéraux affectés à la protection sociale entre les États – à l'époque, l'écart maximum entre États correspondait à un rapport de l'ordre de 1 à 12 pour les dépenses fédérales d'AFDC par enfant pauvre³⁷ – mais dans la mesure où elle permettait qu'aucun État n'apparaisse comme un gagnant ou un perdant manifeste, elle évitait tout conflit politique.

Processus politique : l'adoption

Une réforme dans l'impasse

Même avant les élections de mi-mandat de 1994, le projet de loi du gouvernement avait peu de chance d'avancer. Peu de membres démocrates du Congrès étaient favorables à ce texte, jugeant trop strictes les obligations de travail et les limites temporelles qu'il prévoyait, tandis que les Républicains estimaient qu'il n'allait pas assez loin, en faisant valoir qu'il perpétuerait un système plus généreux pour les bénéficiaires de prestations que pour les travailleurs pauvres. Les Républicains dénonçaient en outre le fait que le projet de loi du gouvernement aurait pour effet à court terme d'accroître les dépenses, compte tenu de la nécessité d'accorder une assistance effective aux mères bénéficiaires de prestations reprenant un emploi. Le projet du gouvernement n'emportait

pas non plus l'adhésion des États, auxquels déplaisait son caractère très prescriptif, qui leur donnait le sentiment de restreindre à l'excès leurs marges de manœuvre, et qu'ils jugeaient en contradiction avec la souplesse dont faisait preuve le gouvernement en matière de dérogations. Il n'est donc guère surprenant que les chefs de file des membres démocrates du Congrès n'aient pas repris à leur compte le projet de loi de la Maison Blanche³⁸. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où 1994 était une année électorale, le gouvernement a compris qu'il était peu probable que des mesures soient prises sur une question aussi sensible, et il prévoyait de s'atteler de nouveau à la réforme de la protection sociale en 1995. Les élections de mi-mandat ont toutefois permis aux Républicains de prendre le contrôle des deux chambres du Congrès et de gagner neufs postes de gouverneurs en termes nets. En conséquence, le gouvernement a perdu de fait la maîtrise du processus de réforme de la protection sociale ; le projet de loi élaboré par le groupe de travail n'a même pas été de nouveau soumis au 104^e Congrès.

La nouvelle majorité républicaine a présenté une proposition de loi fondée sur son « Contrat avec l'Amérique » fin 1995, dans le cadre de la loi d'ajustement budgétaire de 1996. Elle limitait à une durée de cinq ans sur l'ensemble de la vie la perception de prestations en espèces, imposait à toute personne ayant bénéficié de l'aide sociale durant deux ans l'obligation de travailler, et privait de prestations les mères célibataires adolescentes ainsi que les enfants nés de bénéficiaires de l'aide sociale. Elle prévoyait également de restructurer le financement fédéral de l'AFDC et d'autres programmes de prestations en espèces en les regroupant dans un nouveau programme d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF, *Temporary Assistance to Needy Families*), dont le financement serait assuré par des dotations globales versées aux États. Au total, les dispositions du projet de loi relatives à la protection sociale (y compris les réductions de l'EITC et les modifications de programmes autres que le TANF) auraient permis d'économiser quelque 81.5 milliards USD en l'espace de sept ans³⁹. Les États recevant une dotation globale au titre de la TANF devaient atteindre une série d'objectifs en termes de taux de participation des bénéficiaires adultes de la TANF à des programmes d'activités liées à l'emploi, dont le nombre devait atteindre 1.5 million en 2001. Cette proposition de loi a été votée par les deux chambres du Congrès, suivant la ligne de clivage entre les partis, mais le Président y a opposé son veto. Les Républicains ont refait une tentative en janvier 1996 en présentant une autre proposition de loi, relative à la refonte de la protection sociale (*Welfare Overhaul Bill*), qui reprenait pour l'essentiel les principales dispositions de la proposition de loi antérieure, et prévoyait également de plafonner les dépenses au titre des bons d'alimentation, de limiter les augmentations de prestations à 2 % par an maximum, et d'offrir aux États la possibilité de recevoir les fonds destinés à financer les bons d'alimentation sous forme de dotation globale – de sorte que ces bons auraient cessé de représenter des droits à prestations fédéraux. Les Républicains proposaient également de plafonner la croissance de Medicaid, ce qui aurait équivalu en pratique à transformer également les fonds affectés à ce programme en dotation globale⁴⁰. Le gouvernement a fait valoir que ce texte de loi n'aidait pas assez les bénéficiaires de prestations à trouver du travail, et le Bureau de la gestion publique et du budget de la Maison Blanche est parvenu à la conclusion qu'il ferait basculer dans la pauvreté plus d'un million d'enfants. Soutenu par les membres démocrates du Congrès et des groupes de défense des enfants, le Président a opposé son veto à cette proposition de loi.

Le compromis de la PRWORA

À ce stade, les gouverneurs des États sont intervenus en tant que médiateurs en vue de faciliter l'émergence d'un compromis. En février 1996, l'Association nationale des gouverneurs a approuvé à l'unanimité un ensemble de propositions de modifications du texte de loi républicain, destiné à le rendre acceptable par les États. Ils exigeaient notamment une injection de fonds conséquente destinée à financer la garde d'enfants en sus de la TANF, une révision à la baisse des économies visées *via* la réduction de l'EITC, l'octroi d'une plus grande latitude aux États pour l'utilisation des fonds affectés à la TANF, un fonds de réserve auxquels pourraient accéder les États en cas de grave récession économique, des objectifs moins ambitieux pour les États en matière de taux de participation des bénéficiaires de prestations sociales à des activités liées à l'emploi, et des dispositions permettant d'intégrer les familles passant de l'aide sociale au travail dans le calcul de ces taux de participation. Les États insistaient également pour pouvoir conserver toute dérogation entrant en contradiction avec les nouvelles dispositions législatives jusqu'à son expiration. Les gouverneurs avaient débattu d'une approche commune de la protection sociale tout au long de l'année 1995, mais c'est la décision de veto du Président qui a contribué à faire pencher la balance. Alors que le gouvernement n'était pas favorable au financement par dotations globales des programmes de protection sociale, la décision de veto ne faisait aucunement référence à cette question. Cela a permis aux gouverneurs démocrates de prendre position en faveur du financement par dotations globales de certains programmes. L'idée a également emporté l'adhésion de nombreux Démocrates membres du Congrès, dans la mesure où elle permettrait de transférer une fois pour toute la protection sociale dans le champ de compétences des États, de sorte que les candidats démocrates aux élections fédérales n'auraient plus à porter ce « boulet politique »⁴¹.

La proposition de loi qui allait devenir la PRWORA représentait donc un compromis entre le gouvernement et la majorité républicaine du Congrès, inspiré de nombre des idées mises en avant par les gouverneurs. Il n'y pas eu de réelles négociations entre le Congrès et la Maison Blanche, hormis des contacts informels, et aucune contre-proposition n'a été avancée par le gouvernement. Par contre, les chefs de file des Républicains ont tout bonnement supprimé de la proposition de loi un certain nombre de « pilules empoisonnées » – des éléments qui auraient immanquablement entraîné un veto, comme le plafonnement des bons d'alimentation et de Medicaid. Nombre des dispositions se sont de toute façon heurtées à l'opposition des gouverneurs et ont indisposé certains groupes d'intérêts républicains, ainsi que le Président. La question vraiment difficile pour les Républicains était de savoir s'ils tenaient à ce qu'une loi sur la protection sociale soit adoptée en 1996. Nombre d'entre eux étaient peu enclins à permettre au Président de mener campagne pour sa réélection juste après avoir promulgué une loi réformant en profondeur le système de protection sociale⁴². Cela étant, les membres républicains du Congrès étaient en tout état de cause pessimiste quant à leurs chances de reconquérir la Maison Blanche, et de plus en plus préoccupés par leur propre incapacité à traduire dans la législation les dispositions de leur « Contrat avec l'Amérique » de 1994⁴³. L'adoption de la PRWORA leur permettrait de montrer qu'ils donnaient corps à leurs engagements de réforme de la protection sociale, de réduction du déficit et de délégation de compétences supplémentaires aux États, en menant toutes ces initiatives de front. Ils ont donc fini par rédiger une proposition de loi plus modérée, qu'ils jugeaient susceptible d'être acceptée par la Maison Blanche.

La PRWORA remplaçait l'AFDC par la TANF et autorisait pour une période de six ans le versement aux États de dotations globales au titre de la TANF, d'un montant fixé à

16.5 milliards USD par an. Les États recevant des financements au titre de la TANF devraient maintenir leurs propres dépenses à un niveau compris entre 75 et 80 % des fonds qu'ils affectaient eux-mêmes à l'AFDC avant la réforme, et atteindre des objectifs de plus en plus stricts en matière de participation à des activités liées à l'emploi (50 % des bénéficiaires de l'aide sociale devaient prendre part à de telles activités en 2002 au plus tard). La dotation globale attribuée à un État au titre de la TANF devait reposer sur le plus élevés des montants suivants : ses dépenses de l'exercice budgétaire 1994, ses dépenses de l'exercice budgétaire 1995, ou la moyenne de ses dépenses sur les exercices budgétaires 1992 à 1994. Ainsi, aucun État ne se trouverait dans une situation moins favorable dans le cadre du système de TANF qu'il ne l'aurait été en application des règles antérieures. En fait, dans la mesure où le nombre de bénéficiaires de l'AFDC avait commencé à diminuer, les États tireraient profit – au moins à court terme – de la dotation globale. Au-delà de la suppression de l'abondement illimité des financements affectés à l'AFDC (et donc de toute notion de droit à prestation fédéral), la proposition de loi réduisait de 13 % les dépenses fédérales au titre des bons d'alimentation, en durcissant les conditions d'admissibilité, et elle restreignait l'accès des immigrants légaux à la TANF, aux bons d'alimentation ainsi qu'à d'autres prestations⁴⁴.

À titre de concession accordée au gouvernement, la troisième proposition de loi comprenait des dispositions beaucoup plus généreuses concernant l'aide apportée aux personnes prenant un emploi que la précédente proposition de loi relative à la refonte de la protection sociale (*Welfare Overhaul Bill*) : l'accès à Medicaid restait garanti aux bénéficiaires de prestations en espèces⁴⁵ et les financements affectés à la garde d'enfants étaient accrus. Les questions les plus délicates, concernant les naissances illégitimes et les prestations accordées aux mères adolescentes, ont été laissées dans une large mesure aux États, et les propositions visant à réduire les dépenses au titre du SSI pour les enfants handicapés en adoptant une définition plus stricte du « handicap » ont été édulcorées⁴⁶. La PRWORA incluait également des dispositions imposant aux États de maintenir leurs propres dépenses en matière de garde d'enfants à leur niveau de 1994 ou 1995 (le plus élevé des deux) pour pouvoir bénéficier de financements fédéraux complémentaires ; les propositions de lois antérieures ne contenaient pas de telles obligations de « poursuite des efforts accomplis », ce qui avait suscité la crainte que les États pussent se contenter d'enregistrer les financements fédéraux tout en réduisant leurs propres dépenses. Cette proposition de loi devait permettre de réaliser 55 milliards USD d'économies sur six ans, découlant en quasi-totalité de réductions concernant des prestations autres que l'AFDC, notamment les bons d'alimentation (28 milliards USD) et le SSI⁴⁷. Les restrictions concernant l'accès des résidents étrangers en situation régulière à ces deux prestations devaient permettre à elles seules de réaliser une fraction estimée à 40 % des économies totales découlant de la PRWORA⁴⁸.

Les Démocrates hésitaient sur l'attitude à adopter face à cette nouvelle proposition de loi. Des responsables de premier plan du HHS s'y opposaient vigoureusement, faisant valoir que jusqu'à 2.6 millions de personnes, dont 1.1 million d'enfants, basculeraient dans la pauvreté⁴⁹, mais une minorité des Démocrates siégeant au Congrès était favorable à cette proposition de loi révisée, et était même disposée à aider les Républicains à passer outre à un veto si nécessaire. Une autre minorité, de gauche, y était fermement opposée. Entre ces deux groupes, nombre de Démocrates étaient prêts à voter ce texte si le Président indiquait qu'il était acceptable, et leur apportait ce faisant la couverture politique dont ils avaient besoin⁵⁰. Malgré ses réserves à l'égard de la proposition de loi, notamment vis-à-vis de ce qu'il considérait comme un traitement excessivement dur des immigrants et un engagement insuffisant à aider les mères de familles pauvres en

transition vers l'emploi, le Président a indiqué qu'il était prêt à promulguer la PRWORA, permettant du même coup à de nombreux Démocrates de voter la version finale du texte ; il était de toute façon véritablement possible que le Congrès passe outre à un veto présidentiel, auquel cas les Démocrates n'auraient pu s'attribuer en partie le crédit d'une réforme populaire au cours d'une année électorale⁵¹. Le gouvernement s'est cependant engagé à s'efforcer de modifier les dispositions les plus dures de la loi, notamment en rétablissant certaines dépenses relatives aux bons d'alimentation et en assouplissant les restrictions concernant l'accès des immigrants aux prestations. Dans le cadre du budget de 1998, il a de fait pu obtenir l'affectation de 3.3 milliards USD supplémentaires à une nouvelle initiative pour le retour à l'emploi des personnes tributaires de longue date de l'AFDC, et l'assouplissement des dispositions relatives aux immigrants. Certaines mesures de réduction concernant les bons d'alimentation ont également été annulées⁵².

Le sort de Medicaid et des bons d'alimentation

L'adoption de la PRWORA a été facilitée par le fait que les personnes les plus directement affectées par la refonte de l'AFDC étaient médiocrement organisées et représentées. Les dispositions relatives aux bons d'alimentation et la décision des Républicains de laisser Medicaid en dehors du champ de la réforme montrent en revanche toute la difficulté de faire évoluer les choses dès lors que de puissants groupes d'intérêts se sentaient menacés. Contrairement aux précédentes propositions de lois républicaines, la PRWORA ne prévoyait pas la suppression des bons d'alimentation ni de Medicaid et leur remplacement par des dotations globales⁵³. Elle ne prévoyait pas non plus de plafonnement des dépenses affectées aux bons d'alimentation, qui ont donc continué à représenter des droits à prestations fédéraux pour les personnes satisfaisant aux critères révisés d'admissibilité. La préservation de ces deux prestations était en grande partie imputable à l'influence de groupes d'intérêts particuliers qui leur étaient favorables :

- Il a toujours été peu probable que les financements affectés à Medicaid soient versés sous forme de dotation globale ou plafonnés. Début 1996, une rumeur selon laquelle le Président étudiait cette proposition républicaine avait suffi à déclencher une mobilisation brève mais efficace de groupes de pression défendant les intérêts des personnes âgées, notamment de la puissante Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*) et du secteur des soins de santé. Cette idée avait été rapidement abandonnée⁵⁴. L'AARP et ses alliés considéraient Medicaid comme un programme essentiel pour les personnes âgées ayant besoin de soins de longue durée, et le secteur des soins de santé y était également profondément attaché⁵⁵. En outre, la plupart des gouverneurs ne souhaitaient pas que les financements affectés à Medicaid soient attribués sous forme de dotations globales, craignant de voir ensuite les États plier sous le fardeau de dépenses de santé ne cessant d'augmenter⁵⁶.
- Les gouverneurs étaient divisés quant à l'opportunité d'un financement par dotations globales pour les bons d'alimentation, et les Républicains des États agricoles, tant au Congrès qu'au sein des gouvernements des États, étaient fortement opposés à cette idée. D'après les conclusions d'une analyse du ministère de l'Agriculture des États-Unis, l'attribution des financements affectés aux bons d'alimentation sous forme de dotations globales se serait traduite par une diminution des dépenses totales au titre de l'aide alimentaire de plus de 5.1 milliards USD (12.7 %) au cours de l'exercice budgétaire 1996, ce qui aurait réduit les revenus agricoles⁵⁷. Quoi qu'il en soit, l'aide alimentaire était plus

populaire que les prestations en espèces, et nombre de membres républicains du Congrès soutenaient de longue date le programme de bons d'alimentation. Le compromis conclu a donc consisté à préserver les droits à prestations attachés aux bons d'alimentation, tout en durcissant les règles d'admissibilité au bénéfice de ces prestations. Dans la mesure où les économies réalisées en conséquence ont été prises en compte au titre des objectifs de réduction du déficit fixés aux commissions de l'agriculture de la Chambre des Représentants et du Sénat par les commissions du budget des deux chambres, les coupes pratiquées dans d'autres formes d'aides agricoles ont été réduites d'autant, ce dont s'est félicité le groupe de pression agricole⁵⁸.

Processus politique : la mise en œuvre

Étant donné l'accent mis dans la PRWORA sur les transferts de compétences, cette loi a été appliquée pour l'essentiel au niveau des États. Néanmoins, contrairement aux prévisions de nombre de ceux qui l'avaient critiquée, elle n'a pas débouché sur une « course au moins-disant » en matière de protection sociale au niveau des États⁵⁹. Si ces derniers ont procédé à de nombreux ajustements et expériences, rien n'indiquait qu'il se produisait une convergence vers un modèle unique⁶⁰. Cela valait tout particulièrement pour le traitement des immigrants – en définitive, 28 États ont sensiblement assoupli les dispositions relatives aux étrangers d'une manière ou d'une autre⁶¹. La TANF a également représenté une manne immédiate pour les États, dans la mesure où le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a diminué tandis que tel n'a pas été le cas des dotations globales⁶². En 2000, le nombre de bénéficiaires de l'AFDC-TANF était inférieur de 56 % au pic qu'il avait atteint en 1994. Cela a permis à de nombreux États de réduire leurs impôts ou d'augmenter leurs dépenses dans d'autres domaines. À la fin de l'exercice budgétaire 1999, les États avaient accumulé environ 7 milliards USD de crédits non utilisés au titre de la TANF⁶³.

La croissance forte et prolongée des années 90 a facilité l'application de la PRWORA, en offrant des perspectives d'emploi aux personnes poussées à sortir des dispositifs d'aide sociale. Le taux d'emploi des mères célibataires est passé de 63.5 % en 1996 à 72.8 % en 2000⁶⁴, et le revenu total du quintile inférieur des familles avec enfants a progressé de 24.5 % au cours de la même période, grâce à une hausse de 57.8 % de leurs revenus d'activité⁶⁵. Nombre d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale ont trouvé et conservé un emploi, ce qui leur a permis de jouir d'une plus grande stabilité financière et familiale. Le taux de pauvreté global a diminué de 2.4 points de pourcentage entre 1996 et 2000, tandis que le taux de pauvreté infantile a reculé de 4.3 points de pourcentage. Quant à savoir dans quelle mesure ces résultats positifs étaient imputables à des facteurs cycliques, la question était – et reste – vivement débattue, mais de nombreuses études laissent à penser que la PRWORA, avec notamment les sanctions en cas de non-respect des obligations de travail inscrites dans la législation, et l'extension du dispositif d'EITC ont joué un rôle majeur⁶⁶. La PRWORA a néanmoins fait des perdants : les anciens bénéficiaires de l'AFDC n'ayant pas réussi à obtenir un emploi se sont retrouvés dans une situation plus difficile qu'elle ne l'aurait été dans le cadre du dispositif d'AFDC. Or, ces personnes constituaient une population non négligeable : la proportion de mères célibataires sans emploi ni aide sociale s'est hissée de 16.4 % en 1996 à près d'un tiers au début des années 2000. Des travaux empiriques laissent à penser que ces familles « déconnectées » risquaient de manière disproportionnée de se heurter à des barrières exceptionnelles à l'entrée sur le marché du travail, telles que des problèmes de toxicomanie, des problèmes de santé ou des troubles de l'apprentissage, et que les enfants

appartenant à ces familles avaient une probabilité nettement plus forte de présenter des problèmes nutritionnels ou de santé⁶⁷. Au nombre des perdants figuraient également les personnes qui occupaient des emplois précaires et faiblement rémunérés. La croissance des revenus du décile inférieur des familles avec enfants a été plus lente au cours des premières années consécutives à la réforme qu'elle ne l'avait été de 1992 à 1996⁶⁸.

Le fonctionnement du nouveau système au cours du ralentissement économique du début des années 2000 a déclenché un vif débat. Étonnamment, le nombre de bénéficiaires de la TANF a continué à diminuer en 2000-02, alors même que le chômage et la pauvreté commençaient à augmenter, si bien que certaines voix se sont élevées pour souligner que le système ne remplissait pas ses fonctions de filet de sécurité⁶⁹. Néanmoins, cette évolution semblait tenir, au moins en partie, au fait que la récession de 2001 n'avait guère affecté les secteurs de consommation où les femmes peu qualifiées avaient le plus de chances d'être employées⁷⁰. Dans l'ensemble, par conséquent, la TANF était considérée en général comme une réussite par les deux partis, malgré un débat persistant sur les mesures à prendre pour satisfaire les besoins des familles particulièrement défavorisées dont la situation s'était dégradée après l'entrée en vigueur de la PRWORA. On s'attendait donc à ce qu'une nouvelle version de la PRWORA soit adoptée de manière relativement automatique en 2002, or tel n'a été le cas qu'en 2006, en raison de conflits relatifs aux nouveaux financements destinés à la garde des enfants, à la promotion du mariage, au niveau d'augmentation des dotations globales concernant la TANF, et à la modification des obligations de participation à des activités liées à l'emploi. Au bout du compte, il a été décidé de laisser inchangées jusqu'en 2010 les dotations globales – dont le montant n'a même pas été indexé sur l'inflation. Les financements relatifs à la garde des enfants ont été augmentés de 200 millions USD, et 150 millions USD supplémentaires ont été affectés à des programmes de promotion du mariage et de la paternité. Néanmoins, le changement le plus important a concerné les obligations de participation à des activités liées à l'emploi : la loi est devenue beaucoup plus prescriptive à cet égard, les législateurs ayant revu certaines définitions dans un sens plus restrictif et introduit de nouvelles règles en vue de parvenir à une plus grande uniformité à l'échelle du pays. Ces modifications ont considérablement réduit la liberté d'action des États, qui avait été une des priorités des gouverneurs en 1996.

Conclusion

Au milieu des années 90, aux États-Unis, quasiment personne dans les milieux politiques ne souhaitait préserver le statu quo en matière de protection sociale. Les éléments d'un compromis étaient déjà réunis, dans la mesure où les deux partis étaient globalement d'accord sur la nécessité de modifier l'équilibre entre la fonction de filet de sécurité et les objectifs liés au marché du travail des principaux programmes de protection sociale. Il était largement admis qu'un adulte apte à travailler ne devait pas recevoir une assistance indéfiniment sans obligation de travailler, et que pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à réintégrer le monde du travail, des ressources devaient être consacrées à des prestations d'enseignement, de formation, de garde d'enfants et autres pour faciliter leur transition vers l'emploi. L'émergence de ce consensus résultait non seulement de l'accumulation d'éléments indiquant que les programmes fédéraux de protection sociale donnaient des résultats médiocres, mais aussi d'études empiriques de plus en plus nombreuses mettant en évidence certaines des causes de cet échec, et proposant des solutions potentielles.

Malgré de vifs désaccords quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de ces principes, l'existence d'un consensus sur l'essentiel faisait de la réforme de la protection

sociale un problème beaucoup plus facile à aborder que des questions telles que le système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) et les soins de santé, sur lesquelles il n'existait aucun terrain d'entente. En outre, tant la présidence démocrate que la majorité républicaine du Congrès estimaient devoir réformer le système de protection sociale avant les élections de 1996. Tous deux pourraient alors s'attribuer en partie le crédit de la réforme globalement populaire d'un dispositif très impopulaire. Pour les Démocrates, la loi pour la conciliation des responsabilités individuelles et des possibilités d'emploi (PRWORA, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*), quoique davantage fondée sur les propositions des Républicains que sur celles du gouvernement, présentait en outre l'intérêt de transférer la responsabilité de la protection sociale aux États, soulageant du même coup les candidats démocrates aux élections fédérales du fardeau que constituait la nécessité de la défendre. La réforme de la protection sociale présentait également des avantages administratifs et budgétaires non négligeables pour les gouvernements des États, ce qui a incité les gouverneurs à décider d'intervenir dans le débat sur la réforme du système fédéral de protection sociale, afin d'obtenir l'émergence d'un compromis entre la Maison Blanche et le Congrès. Le compromis trouvé a permis de garantir qu'aucun État ne verrait sa situation financière se dégrader du fait de la réforme. Les fortes inégalités caractérisant la répartition des financements fédéraux entre les États sont donc restées inchangées, mais cela a permis que l'adoption de la PRWORA ne soit pas bloquée par des conflits sur la formule de calcul des dotations, comme cela a souvent été le cas avec les programmes financés par dotations globales⁷¹.

Dans sa forme définitive, la réforme devait beaucoup aux objectifs budgétaires poursuivis par les Républicains : alors que les Démocrates partisans de la réforme s'attendaient à ce qu'elle coûte *davantage* que le statu quo dans un premier temps, les Républicains étaient déterminés à réaliser d'emblée des économies substantielles. Cette volonté était à l'origine de nombre des dispositions de la loi, en particulier de celles relatives aux immigrants, ainsi que du niveau jugé inadéquat par les adversaires de ce texte des ressources engagées pour aider les personnes en transition de l'aide sociale à l'emploi. En outre, le financement par dotations globales de l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*), qui a représenté initialement une manne pour les États, a débouché ultérieurement sur des économies importantes au niveau fédéral, du fait de la non-indexation de la dotation conjuguée à un durcissement des règles fédérales. L'intervention de puissants groupes d'intérêts organisés a également influé sur les marchandages ayant eu lieu lors de la négociation de la PRWORA. Le groupe de pression agricole a joué un rôle clé dans la préservation des droits à prestations représentés par les bons d'alimentation, tandis que le secteur des soins de santé et le groupe de pression des personnes âgées ont défendu Medicaid. Enfin, il ne fait guère de doute que le dynamisme de l'activité économique au cours des années 90 a facilité la mise en œuvre de la PRWORA. Une telle réforme aurait eu des coûts nettement plus élevés dans un contexte de récession.

Notes

1. Des modifications adoptées en 1997 ont effectivement accordé certaines marges de manœuvre aux états sur ce point ainsi que sur d'autres, mais ces marges ont été perdues en grande partie lorsqu'une nouvelle version de la PRWORA a été adoptée en 2006. Voir ci-après pour de plus amples informations.
2. Voir OCDE (1997) ; CEA (1997) ; Murray et Primus (2005).
3. Si l'on considère l'ensemble des ménages avec enfants, le quintile inférieur de cette population est celui qui a enregistré la croissance des revenus la plus rapide au cours de cette période après celle des 20 % les plus riches.
4. Voir Edelman (2003) pour obtenir de plus amples informations.
5. L'effet induit sur les circonscriptions électorales législatives par l'exode des populations vers les banlieues et les grandes banlieues a été accentué par la pratique, observée dans de nombreux endroits, consistant à créer des circonscriptions ramassées, dominées par une minorité, souvent dans les centres urbains, afin de faciliter l'élection de candidats de ces minorités au Congrès. Cela a certes contribué à accroître le nombre de représentants de minorités ethniques à la Chambre des représentants, mais cela a également réduit le nombre de circonscriptions correspondant aux centres urbains.
6. Le nombre de circonscriptions rurales a fortement baissé au cours de cette même période, tandis que le nombre de circonscriptions mixtes est resté à peu près stable. Voir Caraley (2002:546-48).
7. Considérés dans leur ensemble, le Centre pour les priorités budgétaires et politiques (*Center on Budget and Policy Priorities*), le Centre pour le droit et la politique sociale (*Center for Law and Social Policy*) et le Fonds de défense des enfants (*Children's Defense Fund*) disposaient d'un budget global de l'ordre de 21.6 millions USD en 1996. Voir Weaver (2000:199-205) ainsi que Haskins (2006:297-98).
8. La Chambre de commerce des États-Unis avait fait de la réforme de la protection sociale une de ses priorités en 1996, et d'autres organismes représentant les intérêts des entreprises avaient apporté leur soutien au programme de réforme des Républicains. Voir Klarner *et al.* (2007).
9. Concernant le rôle des groupes d'intérêts catégoriels dans la réforme de la protection sociale, voir Weaver (2000:196-221).
10. Mead (1996).
11. ASPE (1998) ; CBO (1993).
12. Depuis 1967, les bénéficiaires de prestations pouvaient gagner jusqu'à 30 USD par mois sans que le montant de ces transferts soit réduit, puis ils perdaient 2 USD de prestations par tranche de 3 USD de revenus d'activité supplémentaires. Après 1981, le taux de réduction des prestations était de un dollar pour un dollar une fois que

l'individu considéré avait perçu des prestations pendant quatre mois. Paradoxalement, donc, l'accent mis sur le durcissement des *obligations à satisfaire en matière de travail* a relégué au second plan les préoccupations concernant le manque d'*incitations* au travail et de possibilités d'emploi.

13. Weaver (2000:20).
14. Les données figurant dans ASPE (1998) montrent que la proportion d'Afro-Américains était environ trois fois plus élevée parmi les bénéficiaires de l'AFDC que dans l'ensemble de la population des États-Unis.
15. Pour obtenir de plus amples informations sur leur impact, voir Weaver (2000) et Haskins (2006).
16. Voir Danziger, Haveman et Plotnick (1981) ; voir également la vue d'ensemble dans Haskins (2006:6ff).
17. Voir Danziger (1999) et Haskins (2006:-8). Au milieu des années 90, environ 18 % des 1.4 million de bénéficiaires adultes de l'AFDC étaient des mères célibataires de moins de 20 ans. Voir ACF (1994).
18. Fix *et al.* (1996).
19. ACF (1995). Nombre de leurs enfants étaient nés aux États-Unis et étaient donc citoyens américains.
20. Fix *et al.* (1996).
21. Voir Greenstein et Shapiro (1998), Eissa et Leibman (1996), Eissa et Hoynes (2005), Holt (2006) et OCDE (2007). Certaines études ont mis en évidence des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre des deuxièmes apporteurs de revenu, mais ils sont modestes et plus difficiles à discerner.
22. HHS (1996). L'envolée du nombre de dérogations a commencé en fait en 1992, mais on ne sait pas exactement pourquoi. Une hypothèse est que le gouvernement Bush tentait de prendre l'avantage sur une question mise en avant avec insistance par le candidat démocrate Bill Clinton ; il est également possible que ce processus ait été tiré par la demande, les gouverneurs républicains de sensibilité réformiste s'efforçant d'obtenir des dérogations avant l'arrivée éventuelle des Démocrates au pouvoir. Quoi qu'il en soit, la politique du gouvernement Clinton en matière de dérogations a été extrêmement généreuse.
23. Notamment le plafonnement familial et la limitation dans le temps des prestations en espèces.
24. Lieberman et Shaw (2000).
25. Voir les données présentées dans Weaver (2000), chapitre 7, et dans Schneider et Jacoby (2005).
26. Schneider et Jacoby (2005) insistent fortement sur l'impact de ces facteurs.
27. Voir Weaver *et al.* (1995) et AEI (2003).
28. Voir AEI (2003) et Weaver *et al.* (1995).
29. Pour un examen approfondi de ce thème, voir Weaver *et al.* (1995), Danziger (1999), Weaver (2000), chapitre 7, et AEI (2003).
30. Le parrain d'un immigrant devait en être financièrement responsable pendant une période de cinq ans, au terme de laquelle l'immigrant ne serait en droit de bénéficier

- des prestations considérées que si le revenu de son parrain était inférieur ou égal au revenu médian national des ménages, ou si l'immigrant devenait citoyen des États-Unis.
31. Caraley (2002).
 32. Ce projet permettait entre autres aux états de limiter l'augmentation des prestations en cas d'élévation du nombre d'enfants des bénéficiaires.
 33. Notamment l'AFDC, le SSI, les aides publiques au logement et dix programmes d'aide alimentaire, dont les bons d'alimentation et le programme de repas scolaires.
 34. La dotation globale proposée dans le Contract with America a été rejetée par les Républicains au Comité des voies et moyens puis abandonnée peu après l'élection.
 35. Les mères célibataires de moins de 18 ans n'auraient droit à aucune aide, et les états auraient la possibilité d'appliquer le même traitement aux mères célibataires âgées de 18 à 20 ans. Les mères seraient par ailleurs tenues d'établir la paternité de leur enfant pour obtenir des prestations, sauf en cas d'inceste ou de viol.
 36. Le texte du projet de loi sur la protection sociale présenté dans le cadre du Contract with America peut être consulté sur le site : www.house.gov/house/Contract/persresp.txt.
 37. Ces écarts s'expliquaient par les interactions entre les politiques des états et les variations des « taux d'abondement » applicables aux états au titre de l'AFDC. Les dépenses relatives aux bons d'alimentation variaient nettement moins, dans la mesure où il s'agissait d'un programme totalement fédéral, et les écarts de dépenses s'expliquaient dans une large mesure par des différences de niveaux des prix. Globalement, en 1995, l'écart entre l'État le moins généreux et le plus généreux correspondait à un rapport de l'ordre de 1 à 4 pour les dépenses d'AFDC et de bons d'alimentation par enfant pauvre, exception faite d'Hawaii et de l'Alaska, qui représentaient deux valeurs aberrantes à l'extrémité supérieure de la distribution considérée. Voir Douglas et Flores (1998).
 38. Il n'y a même jamais eu de vote en commission sur ce texte.
 39. Caraley (2002:528) ; Haskins (2006:243-44).
 40. Dans la mesure où les états disposaient déjà d'une immense latitude pour l'administration de Medicaid, il n'existait de fait guère de différence entre un plafond et une dotation globale.
 41. Caraley (2002:543).
 42. Dans le cadre de la campagne du candidat à la présidence investi par le Parti républicain, Robert Dole, de fortes pressions ont été exercées sur les chefs de file des Républicains au Congrès pour que la réforme de Medicaid reste couplée à celle de l'AFDC, afin d'obtenir l'assurance que le Président ne pourrait pas signer le texte de loi correspondant. Voir Brookings (2006:20).
 43. Voir Weaver (2000) et Haskins (2006).
 44. La PRWORA distinguait deux catégories d'immigrants légaux : ceux qui se trouvaient dans le pays le 22 août 1996, lorsque la proposition de loi a été votée, et ceux arrivés aux États-Unis ultérieurement. La plupart des immigrants arrivant après cette date étaient privés des prestations fédérales soumises à conditions de ressources, notamment du SSI, des bons d'alimentation, de la TANF, de Medicaid (sauf pour les soins d'urgence) ainsi que du Programme d'assurance-maladie des enfants (CHIP,

Child Health Insurance Program) des états, pendant les cinq premières années. Les états étaient autorisés à interdire aux immigrants arrivés antérieurement l'accès à la TANF et à Medicaid, exception faite des soins d'urgence. Néanmoins, depuis 1996, l'admissibilité au bénéfice du SSI et des bons d'alimentation a été rétablie pour de nombreux immigrants mineurs, âgés ou handicapés qui étaient arrivés avant l'adoption de la PRWORA. Voir Zimmerman et Tumlin (1999).

45. Plus précisément, les enfants et les adultes remplissant les conditions d'admissibilité au bénéfice de Medicaid selon les règles en vigueur relatives à l'AFDC conserveraient leurs droits à Medicaid, même s'ils ne satisfaisaient plus aux critères d'accès aux prestations en espèces versées au titre de la TANF.
46. En vertu de la proposition de loi sur la protection sociale à laquelle le Président avait opposé son veto, un grand nombre d'enfants considérés comme handicapés en application des lignes directrices en vigueur auraient été privés du SSI, et la plupart des enfants handicapés conservant le bénéfice de cette prestation auraient vu son montant réduit de 25 %. L'aide aux enfants était en général relativement populaire, mais le SSI constituait un cas à part. En 1990, la Cour suprême des États-Unis avait en effet jugé illégal le caractère restrictif des critères appliqués pour déterminer si un enfant était « handicapé ». Le nombre d'enfants admis au bénéfice du SSI avait ensuite enregistré une hausse spectaculaire, si bien que des voix s'étaient élevées pour affirmer que des enfants étaient « entraînés » à se comporter de manière anormale pour acquérir le statut d'handicapé. Le GAO a conclu que de nombreux enfants bénéficiant du SSI ne pouvaient pas raisonnablement être considérés comme handicapés ; d'où la volonté des Républicains de réduire ce programme.
47. Super *et al.* (1996).
48. Super *et al.* (1996).
49. Cette affirmation reposait sur une étude des précédentes propositions de lois républicaines réalisée par l'*Urban Institute* ; les responsables du HHS soutenaient que rien dans le nouveau texte présenté ne modifierait les conclusions de cette étude.
50. Weaver (2000) montre que de nombreux membres démocrates du Congrès suivaient le Président, en s'efforçant d'éviter de prendre position à sa gauche (pour ne pas sembler « laxiste en matière de protection sociale ») ou trop à sa droite (pour ne pas paraître trop « républicain »).
51. Au Sénat, un seul des Démocrates candidats à leur réélection en 1996 a voté contre cette proposition de loi.
52. Voir Greenstein et Primus (1997).
53. La proposition de loi relative à la refonte de la protection sociale (*Welfare Overhaul Bill*) à laquelle le Président avait opposé son veto offrait aux états la possibilité de recevoir les fonds destinés à financer les bons d'alimentation sous forme de dotation globale.
54. Voir Edelman (2003 : 136-37).
55. Certains observateurs ont estimé que ce secteur craignait de voir de nouvelles coupes concernant les services de soins de santé de base fournis aux personnes nécessiteuses accentuer, à long terme, les pressions en faveur d'une réforme de fond du système de soins.
56. En mars 1996, les affirmations de certains Républicains, selon lesquelles les gouverneurs des deux partis étaient favorables à la mise en place de dotations

- globales pour Medicaid, ont eu un effet boomerang lorsque des gouverneurs démocrates se sont inscrits en faux contre ces déclarations.
57. King (1999:364).
 58. Voir King (1999). Si les commissions de chacune des deux chambres n'élaborent pas et n'adoptent pas les dispositions législatives nécessaires pour atteindre les objectifs définis par les commissions du budget, ces dernières sont habilitées à élaborer ces dispositions elles-mêmes. Voir Haskins (2006:242-43).
 59. Voir Notes (1996) pour avoir un aperçu des mises en garde selon lesquelles la PRWORA allait entraîner une « course au moins-disant ».
 60. Zimmerman et Tumlin (1999), Haskins et Primus (2000), Weaver (2000 : 344-47) et Caraley (2002).
 61. Zimmerman et Tumlin (1999).
 62. Guyer *et al.* (1996).
 63. *The 2000 Green Book*, tableau 7-14.
 64. Cette hausse s'inscrivait dans le prolongement d'un mouvement qui avait débuté en 1993, alors que le taux d'emploi de cette catégorie de population n'était que de 57.3 %. Le taux d'emploi des mères ayant des enfants en très bas âge (c'est-à-dire de moins de trois ans) a également augmenté, de 12 points de pourcentage environ, pour s'établir à 57 % à la fin des années 90.
 65. Sauf indication contraire, toutes les données figurant dans ce paragraphe sont tirées de CRS (2007).
 66. Pour avoir un aperçu de la question d'un point de vue résolument favorable à la PRWORA, voir Haskins (2006:334-42). Pour une évaluation plus sceptique, voir Weaver (2000:342-53). S'agissant de l'EITC, en particulier, voir Greenstein et Shapiro (1998) ainsi que Holt (2006).
 67. Un certain nombre de ces études sont examinées dans Greenberg (2007).
 68. Murray et Primus (2005). La situation du deuxième décile s'est moins fortement dégradée, mais la croissance de ses revenus a tout de même été plus lente que sur la période 1993-96, et les quatre quintiles supérieurs ont au contraire tous vu leurs revenus augmenter plus rapidement de 1996 à 2000.
 69. Murray et Primus (2005).
 70. Voir Brookings (2006:46). Ce sont l'industrie manufacturière et le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux qui ont été les plus durement touchés par ce ralentissement.
 71. On pourrait considérer qu'il s'agit là de la protection de « droits acquis » dans le cadre d'une réforme, mais ces droits étaient ceux des états, et non des bénéficiaires de prestations.

Bibliographie

- AEI (2003), « Attitudes about Welfare Reform », AEI Studies in Public Opinion, American Enterprise Institute, Washington, DC, 6 mars, www.aei.org/docLib/20030306_Welfare2.pdf.
- AFC (1995), « Characteristics and Financial Circumstances of AFDC Recipients: Fiscal Year 1995 », Administration for Children and Families, US Department of Health and Human Services, Washington, DC, www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/content.htm.
- ASPE (1998), « Aid to Families with Dependent Children: The Baseline », Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, US Department of Health and Human Services, Washington, DC, juin, <http://aspe.hhs.gov/HSP/AFDC/afdcbase98exhib.htm>.
- Bane, M. et D. Ellwood (1986), « Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells », *Journal of Human Resources* 21:1, janvier.
- Bashevkin, S. (2000), « Rethinking Retrenchment: North American Social Policy during the Early Clinton and Chrétien Years », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 33:1, mars.
- Brookings Institution (2006), « Work over Welfare: Welfare Reform Ten Years Later », The Brookings Institution, Washington, DC, 16 novembre, www.brookings.edu/~media/Files/events/2006/1116welfare/20061116welfare.pdf.
- Caraley, D. (2002), « Ending Welfare as We Know It: A Reform Still in Progress », *Political Science Quarterly* 116:4, hiver.
- CBO (1993), *Forecasting AFDC Caseloads, with and Emphasis on Economic Factors*, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- CEA (1997), « Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996 », Council of Economic Advisers, Washington, DC, 9 mai.
- Contract (1994), « Republican Contract with America », www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html.
- CRS (2007), *Trends in Welfare, Work and Economic Well-Being of Female-Headed Families with Children: 1987-2005*, Congressional Research Service, Washington, DC, 29 mars.
- Danziger, S. (1999), « Welfare Reform Policy from Nixon to Clinton: What Role for Social Science? », document préparé pour la conférence intitulée « The Social Sciences and Policy Making », Institute for Social Research, Université du Michigan, décembre, www.fordschool.umich.edu/research/poverty/pdf/Isrconference.pdf.
- Danziger, S., R. Haveman et R. Plotnick (1981), « How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, 19:3, septembre.

- Douglas, T. et K. Flores (1998), « Federal and State Funding of Children's Programs », *Urban Institute Occasional Paper*, n° 5, the Urban Institute, Washington, DC, www.urban.org/UploadedPDF/occa5.pdf.
- Edelman, P. (2003), *Searching for America's Heart: RFK and the Renewal of Hope*, Georgetown University Press, Washington, DC.
- Eissa, N. et J. Leibman (1996), « Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, 111:2, mai.
- Eissa, N. et H. Hoyes (2005), « Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply », *NBER Working Paper*, n° 11729, novembre.
- Eissa, N. et H. Hoynes (2005), « Tax Expenditures for Low Income Workers: The EITC », document non publié, Université de Georgetown, 25 juillet; <http://econ-www.mit.edu/files/619>.
- Ellwood, D. (2000), « The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage and Living Arrangements », *National Tax Journal* 53:4, décembre.
- Fix, M., J. Passel, et W. Zimmermann (1996), « The Use of SSI and Other Welfare Programs by Immigrants », Testimony before the House of Representatives, Ways and Means Committee, Washington, DC, 23 mai; www.urban.org/url.cfm?ID=900287&renderforprint=1.
- Gais, T. (2000), « Concluding Comments: Welfare Reform and Governance », dans C. Weissert (dir. pub.), *Learning from Leaders: Welfare Reform, Politics and Policy in Five Midwestern States*, Rockefeller Institute Press, Albany, NY.
- Greenberg, M. (1993), « The Devil is in the Details: Key Questions in the Effort to 'End Welfare as We Know It' », Center for Law and Social Policy, Washington, DC, juillet.
- Greenberg, M. (2007), « 11 Years Later: Welfare Reform in the United States », Seminar paper presented to the Department of Social Policy and Social Work, Université d'Oxford, Oxford, 25 octobre.
- Greenstein, R. et W. Primus (1997), « The Administration's Proposals to Ease Some of the Welfare Law's Harshes Provisions », Center on Budget and Policy Priorities, 11 avril, www.cbpp.org/admwelf.htm.
- Greenstein, R. et I. Shapiro (1998), « New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit », Center on Budget and Policy Priorities, 11 mars, www.cbpp.org/311eitc.htm.
- Guver, J., C. Mann et D. Super (1996), « The Time Line for Implementing the New Welfare Law », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 5 décembre, www.cbpp.org/TIMELINE2.HTM.
- Haskins, R. et W. Primus (2000), « Perspectives on Welfare Reform and Children », *Poverty Research News* 4:4, juillet- août.
- Haskins, R. (2006), *Work over Welfare: The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- HHS (1996), « Fact Sheet: The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 », Department of Health and Human Services, Washington, DC, www.acf.dhhs.gov/programs/cse/new/prwora.htm.

- Holt, S. (2006), « The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know », *Research Brief*, The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, Washington, DC, février, www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2006/02childrenfamilies_holt/20060209_Holt.pdf.
- King, R. (1999), « Welfare Reform: Block Grants, Expenditure Caps, and the Paradox of the Food Stamp Program », *Political Science Quarterly*, 114:3, automne.
- Klarner, C., X. Mao et S. Buchanan (2007), « Business Interest Group Power and Temporary Assistance to Needy Families », *Social Science Quarterly* 88:1, mars.
- Ku, L. et M. Broadus (2003), « Why Are States' Medicaid Expenditures Rising? », Centre on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, www.cbpp.org/1-13-03health.pdf.
- Lieberman, R. et G. Shaw (2000), « Looking Inward, Looking Outward: The Politics of State Welfare Innovation under Devolution », *Political Research Quarterly* 53:2, juin.
- Mead, L. (1996), « Welfare Policy: The Administrative Frontier », *Journal of Policy Analysis and Management* 15:4, automne.
- Murray, C. (1984), *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Murray, K. et W. Primus (2005), « Recent Data Trends Show Welfare Reform to Be a Mixed Success: Significant Policy Changes Should Accompany Reauthorization », *Review of Policy Research* 22:3, mai.
- Notes (1996), « Notes: Devolving Welfare Programs to the States: A Public Choice Perspective », *Harvard Law Review* 109:8, juin.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE – États-Unis*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE – États-Unis*, OCDE, Paris.
- Schneider, S. (1998), « The Impact of Welfare Reform on Medicaid », *Publius*, 28:3, été.
- Schneider, S. et W. Jacoby (2005), « Elite Discourse and American Public Opinion: The Case of Welfare Spending », *Political Research Quarterly* 58:3, septembre.
- Super, D., S. Parrott, S. Steinmetz et C. Mann (1996), « The New Welfare Law », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 13 août, www.cbpp.org/WECN/F813.HTM.
- Ways and Means (1996), « Green Book 1996 », US House of Representatives Committee on Ways and Means, Washington, DC, 4 novembre, www.gpoaccess.gov/wmprints/green/1996.html.
- Ways and Means (2000), « Green Book 2000: Overview of Entitlement Programs », US House of Representatives Committee on Ways and Means, Washington, DC, 6 octobre, <http://aspe.hhs.gov/2000gb/>.
- Weaver, K., R. Shapiro et L. Jacobs (1995), « The Polls – Trends: Welfare », *Public Opinion Quarterly* 59:4, hiver.
- Weaver, K. (2000), *Ending Welfare as We Know It*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Zimmerman, W. et K. Tumlin, « Patchwork Policies: State Assistance to Immigrants under Welfare Reform », *Urban Institute Occasional Paper* n° 24, Washington, DC, mai 1999; www.urban.org/UploadedPDF/occ24.pdf.

Partie IV

Études de cas : La déréglementation du marché des produits et des services

Chapitre 17

Australie : La réforme du secteur de l'électricité, 1990-2004

Résumé et principales conclusions

L'Australie compte parmi les premiers pays à avoir entrepris une profonde réforme du secteur de l'électricité, qui a consisté à scinder le monopole verticalement intégré de la production, du transport et de la distribution, à introduire la concurrence là où c'était possible, notamment dans la production et la vente au consommateur final, ainsi qu'à remodeler la réglementation du transport et de la distribution des monopoles naturels, afin de gagner en efficacité. Des échanges limités sur le marché de gros ont débuté, dès 1994, entre la Nouvelle-Galles du Sud et l'état de Victoria et le National Electricity Market (NEM), qui est le marché de gros de l'électricité pour les détaillants et les consommateurs finals du Sud et de l'Est de l'Australie, est entré en service à la fin de 1998¹. L'accès aux réseaux de transport et de distribution est acquis. L'ouverture du marché de détail (appelée en Australie « contestabilité sur le marché de détail ») est intervenue en Nouvelle-Galles du Sud, dans l'état de Victoria, en Australie-Méridionale et dans le Territoire de la Capitale australienne en 2002 et 2003 puis, quelque temps après, en Tasmanie et au Queensland². L'ouverture totale du marché de détail à la concurrence donne à tous les consommateurs d'électricité le droit de choisir leur fournisseur, même s'ils conservent la possibilité de ne pas entrer sur un marché contestable et de rester dans le régime des tarifs réglementés. La plupart des évaluations créditent la réforme d'une augmentation de l'efficacité et d'une baisse des prix de l'électricité³.

Plusieurs facteurs ont favorisé ces progrès substantiels de l'Australie dans le domaine de la réforme du secteur électrique au cours des années 90 :

- *L'élan donné par le calendrier de réformes structurelles générales.* La politique économique menée de 1990 à 1995 répondait à la nécessité de mener des réformes microéconomiques. L'ouverture des secteurs marchands dans les années 80 avait révélé qu'il faudrait entreprendre une réforme des infrastructures et des secteurs non marchands, d'autant que l'inefficacité de nombre de ces secteurs était perçue comme un handicap concurrentiel pour les secteurs marchands exposés.
- *La création de nouveaux organes fédéraux de coordination.* Les premières réformes de l'électricité ont été entreprises par des isolément. Ces pionniers se sont ensuite efforcés, avec le gouvernement du Commonwealth, de favoriser la création d'un marché national. Ce processus a été facilité à son tour par la création, dans les années 90, de nouvelles institutions de coordination de la politique suivie au niveau fédéral, au premier rang desquelles le Council of Australian Governments (CoAG). La réforme du secteur électrique devint donc l'un des piliers du programme de réforme entrepris au titre de la National

Competition Policy (NCP) lors de la conclusion de plusieurs accords au sein du CoAG en 1995. En application de la NCP, le Commonwealth versait des subventions aux qui respectaient leurs engagements pris au titre de cette politique. Les effets incitatifs de ces subventions ont été substantiels malgré la modicité des sommes concernées. L'action du Commonwealth s'est révélée déterminante en la matière. Bien que la politique à l'égard du secteur de l'électricité soit pour l'essentiel restée entre les mains des administrations territoriales, la réforme à l'échelon national a progressé lorsque le gouvernement du Commonwealth s'est activement impliqué.

- *Les contraintes budgétaires pesant sur les États.* L'État de Victoria, pionnier de la réforme de l'électricité et, de tous les États, celui qui est allé le plus loin, doit cette avancée en grande partie à une crise budgétaire grave. Des problèmes budgétaires ont également contribué au progrès de la réforme dans d'autres États. Dans certains cas, toutefois, une attention excessive aux problèmes budgétaires est à l'origine d'erreurs dans la conception de la réforme.
- *L'assimilation des nouvelles technologies et des nouvelles idées.* Si des études successives mettant en évidence les inefficacités des entreprises d'électricité apportaient des preuves confondantes de la nécessité d'une réforme, le fait que celle-ci favorisa les mécanismes du marché traduisait également certaines évolutions dans d'autres domaines. Avec les progrès technologiques, les économies d'échelle dans la production d'électricité fondaient, ouvrant la voie à une production décentralisée dans un climat de réelle concurrence, et à l'exploitation d'un réseau commun. De plus, la communauté internationale s'intéressait de plus en plus à la possibilité de remplacer des monopoles verticalement intégrés par des modèles fondés sur les lois du marché. Des institutions telles que la Productivity Commission ont contribué à évaluer le besoin à la fois d'une réforme du secteur électrique et d'une information des élites influentes sur les nouveaux modes de gestion de l'industrie de l'électricité.
- *Les possibilités d'adaptation et d'ajustement.* La réforme de l'électricité ne s'est pas effectuée du jour au lendemain. C'est un processus qui a duré plusieurs années et a suivi des rythmes différents suivant les États. Les avantages dont ont profité les États pionniers dans cette voie ont convaincu les autres États de l'intérêt de la réforme. De plus, le déroulement progressif du processus a permis d'ajuster les règles et les institutions en fonction des problèmes survenus au fil de la réforme.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La réforme du secteur électrique en Australie a présenté plusieurs difficultés. Tout d'abord, ce fut un processus long et techniquement complexe : la restructuration du secteur électrique ne s'est pas faite en un jour. Au contraire, elle a demandé un effort soutenu de près d'une dizaine d'années et a procédé par étapes successives. De plus, étant donné les propriétés de l'électricité (encadré 17.1), il a fallu, pour concevoir un marché qui fonctionne, régler d'innombrables problèmes réglementaires et institutionnels. Ensuite, pour ce qui est de la réforme de l'électricité, les compétences du Commonwealth étaient indirectes, car il s'agissait d'un domaine relevant des États. Ces deux facteurs combinés exigeaient une coopération de longue haleine entre le Commonwealth et les

États sachant que la couleur politique des gouvernements pouvait changer au cours du processus tant au niveau fédéral que des États. Maintenir le cap de la réforme dans ces circonstances était difficile étant donné les risques courus : puisque l'Australie était à l'avant-garde internationale pour la réforme du secteur électrique, elle ne pouvait compter que sur une expérience internationale limitée et devait s'apprêter à affronter de grandes incertitudes quant au déroulement du projet.

Encadré 17.1. Les conséquences économiques de la propriété de l'électricité

Une bonne partie des difficultés techniques que doivent résoudre les décideurs qui souhaitent créer des marchés de l'électricité viennent des particularités physiques de l'électricité : elle ne peut être stockée dans des conditions rentables excepté sous forme d'eau entreposée dans des réservoirs disponibles pour des générateurs hydroélectriques. La demande est assez inélastique à très court terme, car la plupart des consommateurs n'ont pas les informations ni les moyens nécessaires pour réagir rapidement à des variations de prix. De plus, à tout moment, l'offre doit être égale à la demande. Les déséquilibres en un point d'un réseau de transport interconnecté peuvent avoir des répercussions immédiates et graves sur le réseau tout entier. De plus, les décideurs doivent tenir compte des contraintes liées à la puissance installée et à la capacité des réseaux. La difficulté d'équilibrer l'offre et la demande en temps réel sur l'ensemble du réseau est d'autant plus forte que les transits sur le réseau de transport interconnecté suivent la ligne de plus faible résistance qui dépend des interactions en perpétuel changement entre la production et la charge, et non des chemins contractuels. En raison de tous ces facteurs, les marchés de l'électricité peuvent être très volatils et particulièrement exposés à l'exercice des rapports de force sur le marché (IEA, 2001b ; Hunt, 2002). Par exemple, un producteur qui sait que sa production doit être consommée pour que le système reste en équilibre est bien placé pour abuser de sa position. Les propriétés de l'électricité expliquent également pourquoi le fonctionnement du système et le dispatching doivent être centralisés ou coordonnés si l'on veut parvenir à la fiabilité. Ce sont ces facteurs qui exigent de créer diverses institutions spécialisées pour réglementer et exploiter les marchés de l'électricité et également concevoir les règles complexes qui régiront les échanges d'électricité*.

* Pour de plus amples informations sur les propriétés particulières de l'électricité et leurs incidences sur le fonctionnement du marché, lire également Kellow (1996) ; OCDE (2003) et Joskow (2003).

Au début des années 90, deux événements ont contribué à créer des conditions qui, probablement étaient exceptionnellement favorables à un engagement ferme et durable sur la voie de la réforme de la part des gouvernements nationaux et infranationaux, tant de droite que de gauche. Premièrement, la politique économique au début des années 90 était fortement dominée par des questions de réforme microéconomique. La libéralisation du secteur financier et l'ouverture des secteurs exportateurs dans les années 80 avaient révélé la nécessité de revoir les secteurs d'infrastructure et les secteurs non exportateurs, car l'inefficacité de bon nombre d'entre eux était considérée comme un handicap concurrentiel pour les secteurs exportateurs qui en dépendaient pour des services, entre les autres. Des évaluations montrant que la productivité du travail et du capital des entreprises d'électricité australiennes était inférieure de moitié environ à la moyenne des pays de l'OCDE sont venues confirmer ces craintes⁴. Deuxièmement, le Commonwealth et les États s'étaient lancés dans un vaste programme pour améliorer l'efficacité de la collaboration et resserrer les liens de coopération entre les différents niveaux de pouvoir afin de surmonter, entre autres, les obstacles à la mobilité, la transférabilité et l'harmonisation qui avaient, de l'avis du gouvernement, fragmenté l'économie australienne davantage que ne l'était l'Europe avant la constitution du marché unique⁵. Ce

processus a conduit, entre autres, à la création du Council of Australian Governments (CoAG) qui, depuis 1992, est l'instance intergouvernementale suprême d'Australie⁶. Si les activités du CoAG ne se sont pas toujours déroulées sans heurts, la réforme de l'électricité, en revanche, s'est révélée être l'un des sujets pour lesquels les réunions successives du CoAG ont été le plus efficaces.

Ces deux orientations, à savoir l'accent mis sur la réforme microéconomique et les efforts entrepris pour améliorer la coopération intergouvernementale, ont coïncidé avec le lancement, par le CoAG de la réforme de la politique nationale de la concurrence – National Competition Policy (NCP) – en 1995, dont la réforme du secteur électrique allait devenir un élément central. C'est l'alliance d'accords intergouvernementaux contraignants et d'incitations financières proposées par le Commonwealth aux États pour respecter leurs engagements au titre de la NCP qui a fait avancer la réforme vers plus de concurrence dans de nombreux domaines, dont l'un des plus importants fut l'électricité (encadré 17.2). Les subventions accordées traduisaient l'espoir de voir les changements structurels opérés par la réforme de la concurrence provoquer un transfert au Commonwealth des recettes fiscales des États⁷. Les subventions accordées au titre de la NCP ont été conçues de telle manière que le gouvernement fédéral puisse partager les avantages budgétaires de la réforme avec les gouvernements infranationaux. Le Commonwealth y a affecté près de 7.5 milliards AUD de 2005 à 2006⁸.

Encadré 17.2. La politique nationale de la concurrence (NCP)

En avril 1995, s'inspirant des recommandations du rapport d'un comité d'examen de la politique nationale de la concurrence (le rapport Hilmer du National Competition Policy Review Committee) datant de 1993, le CoAG est convenu de mettre en œuvre un train de mesures qui devait permettre de faire bénéficier de politiques en faveur de la concurrence des secteurs de l'économie qui en avaient été écartés auparavant. Les règles de bonne conduite en matière de concurrence énoncées dans le Trade Practices Act ont été étendues à ces entreprises et secteurs y compris aux entreprises publiques relevant des États et des territoires. De plus, a été institué un nouveau régime national d'accès aux infrastructures. Le Price Surveillance Act a été modifié de façon à y intégrer le contrôle des entreprises publiques qu'elles appartiennent aux États ou aux territoires. La réforme comportait également trois accords intergouvernementaux sur certains aspects de la politique de la concurrence. Aux termes du troisième, à savoir l'*Agreement to Implement the National Competition Policy and Related Reforms*, le Commonwealth s'engageait à subventionner les États et territoires respectant leurs obligations au titre de ces accords ainsi que de leurs engagements à réformer les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau et des transports routiers. Deux nouvelles institutions ont vu le jour avec des missions de conseil et de surveillance de la mise en œuvre de la NCP. Il s'agit de l'*Australian Competition and Consumer Commission* et du *National Competition Council* (NCC). Ce conseil a été créé afin de coordonner les réformes et de vérifier que les différents niveaux d'administration respectent leurs obligations au titre des accords et, à l'issue de ces évaluations, de recommander ou non l'attribution de subventions aux États.

Source : Commonwealth (1995).

À l'extérieur, les principales incitations à la réforme sont la mondialisation et le changement technologique. La première est venue alimenter une inquiétude croissante quant à la compétitivité de l'Australie tandis que la deuxième est à l'origine d'une remise en cause des modes traditionnels de gestion du secteur électrique. Dans les années 80, la multiplication de turbines à gaz peu puissantes et bon marché et la levée de certaines

restrictions concernant l'exploitation du gaz pour la production d'électricité ont amélioré les chances de parvenir à une réelle concurrence à la production. Des économies d'échelle se sont réduites à une fraction de ce qu'elles avaient été, laissant entrevoir des possibilités de décentraliser la production en utilisant un même réseau de transport⁹. Les économies de gamme qui, de longue date, justifiaient l'intégration verticale des entreprises d'électricité étaient ainsi remises en question, ce qui permettait d'envisager de remplacer le modèle du monopole verticalement intégré par le modèle concurrentiel dans le domaine de l'électricité.

La croissance économique était assez soutenue au moment de la conception et de la mise en œuvre de la réforme du secteur de l'électricité. Toutefois, une récession brutale mais courte au début des années 90 a contribué de manière déterminante à lancer le processus. Premièrement, le ralentissement a accentué la pression en faveur de réformes permettant de gagner en efficacité car les entreprises ont cherché des moyens de réduire le coût des intrants et de rester concurrentielles. Deuxièmement, cette récession a, dans l'état de Victoria, provoqué une crise budgétaire qui a déclenché une vague de privatisations et de réformes dont la plus ambitieuse était la restructuration du secteur électrique. Les tensions budgétaires ont également joué un rôle important dans la réforme engagée par d'autres États, mais avec des résultats variables.

Acteurs et intérêts en présence

Bien qu'elle ait été au centre de plusieurs élections dans les États, la réforme du secteur électrique n'était pas vraiment un sujet qui divisait les partis politiques. Les gouvernements du Commonwealth, de droite comme de gauche, sont restés globalement tout aussi attachés à la réforme vers plus de marché, bien qu'à des degrés très divers entre 1990 et 2007. Les travaux d'instances nationales, comme l'Industry Commission et la Productivity Commission qui lui a succédé, sur les avantages potentiels de la réforme sont venus renforcer la position du Commonwealth. L'enthousiasme des États pour la réforme était nettement plus variable, mais l'on trouvait autant de voix favorables que de voix opposées à la réforme à l'Australian Labor Party (ALP) que chez le Liberal Party et le National Party de centre-droit. Au sein de l'ALP, l'opposition à la réforme s'appuyait principalement sur les préoccupations des syndicats concernant les risques de licenciements, tandis que, dans les partis de la coalition, les plus fortes réticences trouvaient leur origine dans la crainte d'une hausse importante des prix de l'électricité pour les petites entreprises et consommateurs ruraux, particulièrement au Queensland et en Galles du Sud¹⁰. Il s'agissait d'un sujet particulièrement sensible pour le National Party (NP), implanté surtout dans les zones rurales, mais certains éléments du Labor Party et du Liberal Party restaient également attachés à la possibilité d'utiliser comme instruments de leur politique régionale des entreprises d'électricité sous la férule de l'état.

Les entreprises australiennes étaient pour la plupart favorables à la réforme. Puisque que le système en place avant la réforme comportait de nombreuses subventions croisées en faveur des ménages, les entreprises avaient des raisons de penser que le marché concurrentiel leur apporterait des baisses de tarifs¹¹. A cause des subventions croisées dont bénéficiaient les ménages et consommateurs ruraux, les entreprises commerciales hors agriculture payaient des prix moyens supérieurs de 28 % à ceux appliqués par ailleurs dans l'état de Victoria¹². Les entreprises étaient donc les plus ardents défenseurs de la réforme et les mieux organisés car elles y voyaient un élément d'une panoplie de solutions pour réduire les coûts de leur activité dans un environnement international de plus en plus concurrentiel¹³. Le Business Council of Australia (BCA), qui est la principale organisation patronale du pays, s'est servie de son Electricity Task Force pour exercer des

pressions dans ce sens¹⁴. Dans l'état de Victoria, celui qui a inauguré la réforme de l'électricité et qui a le plus avancé dans cette voie, les entreprises ont également parrainé un « Project Victoria », qui était un programme complet de réformes du marché soutenu par des groupes d'entreprises et des groupes de réflexion économiquement libéraux qui remontait au début des années 90¹⁵. Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que toutes les entreprises soutenaient également les réformes. Les très gros consommateurs d'électricité, dont certains producteurs d'aluminium et de produits chimiques, se refusaient à l'idée d'avoir à acheter de l'électricité sur un marché plutôt que de négocier des contrats bilatéraux. Avant les années 90, ces gros consommateurs avaient souvent fait jouer la concurrence entre les États pour choisir leur site d'implantation et avaient par la même occasion négocié des contrats d'approvisionnement en électricité à long terme très intéressants qu'ils avaient bien l'intention de conserver¹⁶. Par conséquent, le fardeau des subventions croisées était supporté non pas par les acteurs puissants sur le marché mais par les consommateurs industriels et commerciaux « de deuxième rang ». Ce sont eux qui avaient le plus à gagner d'une réforme du secteur.

Les ménages et les petites entreprises représentaient une clientèle importante mais plutôt diffuse consommant peu mais à des coûts fixes élevés, de plus, mal organisée et pour qui l'électricité représentait une proportion assez faible de leurs dépenses totales. Les ménages en particulier bénéficiaient de subventions croisées. Toutefois, bien qu'ayant peu de pouvoir sur le marché, les petits consommateurs pouvaient s'exprimer par leur vote. De cette manière, le marché de détail se révéla être le segment le plus politiquement sensible du marché et celui que les États étaient les plus réticents à déréglementer, et pour lequel ils n'étaient même pas prêts à s'entendre sur un cadre réglementaire commun. Les électeurs nourrissaient globalement des soupçons à l'égard de la privatisation, qui d'ailleurs s'est révélée impopulaire dans tous les États qui ont tenté de la mettre en place¹⁷, mais ils n'ont, dans l'ensemble, pas réagi beaucoup aux autres réformes, en particulier parce que les États se sont efforcés d'épargner aux ménages tous les effets négatifs de la réforme, en plafonnant les tarifs notamment. Malgré ces mesures de protection, les associations de consommateurs ont régulièrement fait valoir que la réforme favoriserait les grandes entreprises au détriment des ménages et des petites entreprises¹⁸.

Les syndicats d'électriciens étaient en général opposés tant à la séparation verticale qu'à la privatisation principalement parce qu'ils redoutaient des licenciements, une crainte que venait renforcer les arguments employés par certains défenseurs de la privatisation concernant le lien entre le statut d'entreprise publique et des pratiques soutenues par les syndicats qui nuisaient à la compétitivité de l'entreprise¹⁹. Il s'agissait donc principalement de protéger les emplois existants dans les centrales car d'une manière générale, les syndicats n'étaient pas hostiles à une participation du secteur privé à la construction de centrales. Dans les années 90, les syndicats en Australie perdaient régulièrement du terrain à cause de changements structurels de l'économie et des réformes des relations du travail. Le secteur électrique ne faisait pas exception. L'emploi dans ce secteur avait déjà fortement diminué les années précédant la réforme. Par conséquent, les syndicats avaient en général besoin d'alliés pour obtenir gain de cause : en s'opposant à la privatisation, ils obtinrent davantage de succès, car ils étaient sur ce point soutenus par le public et par certains cadres du secteur, que s'ils avaient résisté à la séparation verticale.

Enfin, dans ses dernières étapes, la réforme a été influencée par de nouveaux acteurs qui ont vu le jour ou sont entrés sur le marché dans le cadre du processus. Il s'agit

notamment des producteurs indépendants, des négociants en énergie ainsi que de certains organismes réglementaires nouveaux.

Aperçu historique en présence

Les États d'Australie avaient à l'origine mis en place des industries électriques distinctes composées pour la plupart de monopoles publics verticalement intégrés en la possession des gouvernements des États²⁰. La gestion de ces entreprises répondait à une logique fortement politique, puisqu'elle permettait d'atteindre des objectifs de développement régional et social, souvent sans souci ou presque de rentabilité. La recherche de ces objectifs traduisait l'intérêt électoral d'investir dans l'électricité au profit du développement régional mais aussi les intérêts des entreprises d'électricité elles-mêmes qui avaient adopté une politique de développement du réseau agressive fondée sur des prévisions de la demande très optimistes et invoquaient la spécificité de l'industrie pour répondre aux critiques et éviter d'avoir à rendre des comptes au public²¹. Qui plus est, les États continuèrent à développer leurs secteurs électriques sans se soucier les uns des autres même lorsque la technologie atteint un stade suffisamment avancé pour que l'intégration soit à la fois réalisable et rentable²². Cette « autarcie électrique » reflète autant le conservatisme des politiques des États, chaque système ayant ses propres normes techniques, sa propre tension, sa philosophie de la gouvernance, etc. que la volonté de faire passer en priorité les objectifs de la politique de l'état, par exemple la création d'emplois au niveau local ou l'exploitation des ressources de l'état²³. Le résultat de ces politiques fut l'apparition de structures caractérisées par une surcapacité de production, des sureffectifs, un système de tarification inflexible et la non-transparence. Le moment venu, l'importante surcapacité de certains États a en fait facilité la réforme car le risque de voir la transition vers des marchés concurrentiels provoquer une flambée des prix était de ce fait nettement réduit.

Dans les années 80, la prise de conscience des inefficiences de ce système a entraîné une vague de réformes de la gestion des entreprises publiques entreprises par les gouvernements des États contre la volonté des opérateurs en place. À quelques variantes près suivant les États, on a recherché en général une meilleure rentabilité commerciale et plus de transparence²⁴. Ces réformes ont permis des gains d'efficacité appréciables : diminution des effectifs et des coûts d'exploitation, réductions des marges de réserve, augmentation des ventes et abaissement des tarifs²⁵. Quoi qu'il en soit, les audits effectués par les prédécesseurs de la Productivity Commission – l'Industry Assistance Commission (1989) puis par l'Industry Commission (1991) –, ont révélé les mauvaises performances du secteur électrique australien par rapport aux normes internationales et la nécessité de pousser plus loin la réforme. Le dernier rapport en date documentait précisément les inefficiences et distorsions qui caractérisaient le statu quo et appelaient à la séparation verticale, à l'introduction de la concurrence et à une moindre ingérence de la politique dans les aspects opérationnelles. Tant les méthodes employées dans les rapports que leurs résultats ont été vivement contestés²⁶ par l'industrie elle-même²⁷, mais les estimations des avantages potentiels de la réforme ont suscité l'intérêt des décideurs ainsi que du BCA et d'autres associations professionnelles et organisations patronales : la commission a estimé en effet que la réforme pouvait faire progresser la production nationale de 0.7 % par an de même que le revenu annuel disponible d'environ 300 AUD par ménage²⁸.

Processus politique : la conception

Recherche de solutions

Le passage des réformes managériales entreprises par les États dans les années 80 à des réformes structurelles plus orientées vers le marché dans les années 90 résulte de la convergence de différents ordres du jour et modes de pensée :

- Les États, et en particulier l'état de Victoria, ont prisen peu à peu conscience de ce que leur coûtaient ces politiques d'autarcie du secteur électrique²⁹. Ce sont essentiellement des préoccupations financières qui ont incité les membres de la conférence spéciale des Premiers ministres, au mois d'octobre 1990 (cette conférence a précédé le CoAG) à désigner un groupe de travail chargé d'étudier les possibilités de développer les échanges d'électricité entre États. Le rapport de ce groupe au mois de juillet 1991 a conduit à créer le National Grid Management Council afin de concrétiser cette idée.
- Les spécialistes et les décideurs s'intéressaient de plus en plus aux nouvelles approches de la réforme des secteurs d'infrastructure qui voyaient le jour à l'étranger, en particulier au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Et de fait, lorsque la réforme de l'électricité a été inscrite à l'ordre du jour de la politique nationale, certaines idées avaient déjà conquis le Trésor, l'Industry Commission et d'autres institutions du Commonwealth et pouvaient servir de point de départ pour concevoir la réforme.
- Ces idées s'inscrivaient bien dans le calendrier de réformes microéconomiques que préparait le gouvernement et qui mettait l'accent, comme le préconisait le rapport Hilmer, sur la neutralité concurrentielle, la réforme structurelle des monopoles publics, l'abandon des restrictions législatives et réglementaires à la concurrence ainsi que l'établissement de régimes d'accès non discriminatoires aux infrastructures publiques. Le rapport Hilmer a fourni les éléments sur lesquels s'appuyer pour aborder la réforme du secteur de l'électricité dans un vaste programme de réformes microéconomiques.

Cette conception des choses était, dans un premier temps, exclusivement le fait de l'administration publique et le coup d'envoi de la réforme a été donné par des fonctionnaires et hommes politiques soucieux de la compétitivité de l'Australie. Si des associations professionnelles ont soutenu la réforme, c'est en grande partie grâce aux travaux qu'avaient entrepris des organismes tels que l'Industry Commission (renommée ensuite Productivity Commission) afin de révéler et, si possible, de quantifier les coûts de politiques réglementaires inefficaces, mais aussi d'autres politiques, en particulier dans les secteurs dominés par les entreprises publiques, et de faire connaître les avantages que pourrait apporter le changement.

Principes de la réforme entreprise par le CoAG

La réforme du secteur électrique se révéla être un processus complexe impliquant de multiples décisions et innovations au niveau des États ainsi qu'à l'échelon national ainsi que plusieurs accords intergouvernementaux. Malgré cela, ce qui se rapproche le plus d'un plan global unique de réformes est encore l'énoncé des principes régissant le nouveau marché électrique, confirmé lors de la réunion du CoAG à Darwin en 1994. Les principaux principes énoncés sont les suivants :

- séparation structurelle de la production, du transport, de la distribution et de la vente aux consommateurs ;
- liberté pour le consommateur de choisir son fournisseur, qu'il s'agisse du producteur, du vendeur ou des négociants ;
- accès non discriminatoire à un réseau de transport et de distribution interconnecté ;
- élimination de toute législation discriminatoire ou tout autre obstacle à l'entrée de nouveaux participants sur le marché de la production ou de la fourniture ;
- élimination de tout obstacle législatif ou réglementaire aux échanges inter ou intra-États³⁰.

Les gouvernements sont également tombés d'accord sur des principes fondamentaux permettant de récupérer la composante à coût fixe du tarif d'utilisation du réseau sans quoi l'accès non discriminatoire au réseau ne pourrait se concrétiser³¹. Chaque état était censé introduire la concurrence dans son industrie de l'électricité, et avoir opéré une séparation structurelle avant que ne soit lancé le National Electricity Market (NEM) qui devait réunir le Queensland, la Nouvelle-Galles du Sud, le Territoire de la Capitale australienne, l'état de Victoria, l'Australie-Méridionale et la Tasmanie. Étant donné les distances considérables qui séparent leur centre de consommation du réseau interconnecté du sud et de l'est de l'Australie, l'Australie occidentale et le Territoire du Nord ne devaient pas rejoindre le marché national de l'électricité. Les entreprises d'électricité publiques devaient être transformées en sociétés commerciales, mais la privatisation ne faisait pas partie des principes convenus car, à ce stade, seul l'état de Victoria était prêt à privatiser. La réforme avait pour objectif de créer des marchés de l'électricité pleinement concurrentiels avant la mi-2001. Le train de mesures adopté par le CoAG était antérieur à la NCP, mais comme il avait été conçu suivant les principes du rapport Hilmer sur lesquels devait reposer cette politique, il fut relativement facile d'intégrer la réforme du secteur électrique à la politique de concurrence nationale, et d'accorder des subventions à ce titre aux États ayant opté pour des réformes.

Processus politique : mise en œuvre

La réforme de l'état de Victoria

Bien qu'il en ait été question depuis plusieurs années, c'est la crise budgétaire de l'état de Victoria qui a déclenché la première vague de réformes réellement profondes. En 1992, le nouveau gouvernement libéral-national a hérité d'un déficit avoisinant 2.2 milliards AUD sur un budget total de 13 milliards AUD, ce qui faisait passer la dette publique nette à 33 milliards³². La crise résultait en fait partiellement des politiques menées à l'égard du secteur de l'électricité. À la fin des années 80, en l'occurrence, le gouvernement précédent avait choisi de construire la centrale de Loy Yang B, d'un coût de 1.7 milliard AUD, plutôt que d'accepter une offre de la Nouvelle-Galles du Sud qui proposait d'achever et de mettre en service la centrale de Mount Piper, bien moins onéreuse, que la Nouvelle-Galles du Sud se proposait de mettre sous cocon, et de vendre l'électricité à l'état de Victoria à des prix inférieurs à ceux qu'il faudrait appliquer à la production de la centrale de Loy Yang B. La State Electricity Commission of Victoria (SECV) a reconnu par la suite qu'elle n'avait pas les moyens d'achever la construction de la centrale de Loy Yang B, mais elle avait alors déjà accumulé des dettes considérables à cause de ce projet³³. Pour éliminer le déficit et réduire le poids de la dette, le

gouvernement a donc entrepris, malgré une opposition féroce, de restructurer et de privatiser le secteur électrique. Cette réforme a consisté à opérer la séparation verticale de la SECV en 1993, à créer un marché de gros (Vicpool) en 1994 et à privatiser les producteurs publics en 1996 et 97, opérations qui furent suivies par une ouverture progressive à la concurrence du marché de détail.

Les détracteurs de cette politique ont accusé le gouvernement d'avoir exagéré la gravité de la crise budgétaire pour justifier la poursuite des réformes radicales décrites dans le « Project Victoria »³⁴. En fait, si la perte par l'état de sa note AAA par les agences de crédit ne laissait plus planer le moindre doute quant à la gravité de la situation budgétaire, les opposants au gouvernement avaient raison de dire que le gouvernement libéral de l'état de Victoria s'était engagé de toute manière dans des réformes du marché. Le rôle de la crise a été de permettre au gouvernement de surmonter l'opposition à des mesures impopulaires comme la privatisation de l'électricité³⁵. Après sa défaite, le Labour Party de l'état de Victoria était en proie au désarroi et, en tout cas, en mauvaise position pour contester la réforme, puisqu'il avait perdu les élections de 1992 à cause de la crise budgétaire, en partie attribuée à sa mauvaise gestion du secteur électrique. De plus, c'étaient les travaillistes qui avaient entrepris à la fin de leur mandat la première privatisation, certes partielle, d'une centrale³⁶. À la même époque, une réforme des relations du travail a été entreprise qui, associée au passage d'un syndicalisme professionnel à un syndicalisme de branche, a exposé de nombreux syndicats à des contraintes financières et avivé la concurrence qu'ils se livrent pour recruter des adhérents et participer aux négociations collectives³⁷. Les syndicats se sont donc trouvés dans l'incapacité de s'unir contre la réforme³⁸. En fin de compte, le gouvernement a remplacé certains hauts fonctionnaires du SECV qui ne voulaient pas de la séparation verticale et de la privatisation par des dirigeants convaincus du bien-fondé de la réforme³⁹.

Bien qu'il ait avancé vite pour profiter de la fenêtre d'opportunité qu'avait créée la crise budgétaire, le gouvernement de l'état de Victoria n'a pas mis en œuvre la réforme avec précipitation. Il a établi un marché fictif simulant le marché de gros et permettant d'en tester les règles un an avant le lancement du Vicpool. De plus, les auteurs de la réforme sont allés étudier de près les expériences du Royaume-Uni, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande. La décision de répartir les actifs de production et les actifs de vente auparavant détenus par SECV entre différentes entreprises est, par exemple, née de la conviction que les gouvernements britanniques avaient accordé trop d'attention au prix de vente et pas assez à la structure du marché lors de la privatisation de grandes entreprises⁴⁰. Une vaste campagne de relations publiques a été donc organisée pour gagner le public à la cause de la réforme. Les élections avaient montré que les électeurs n'étaient pas convaincus des avantages de la privatisation mais la réélection en 1996 du gouvernement à un moment où la réforme était au centre d'un débat animé, a été considérée comme un feu vert donné pour aller de l'avant.

Des concessions faites à des groupes d'intérêts et parties prenantes importants ont permis également de désamorcer la contestation. Les tarifs de détail ont été gelés jusqu'en 1996 et les contrats de fourniture à long terme avec de très gros consommateurs industriels maintenus. Le National Party menaça de quitter la coalition si le gouvernement ne continuait pas d'appliquer un tarif unique de l'électricité aux consommateurs des villes et de la campagne malgré le coût nettement supérieur de la desserte des consommateurs ruraux. Finalement, le gouvernement rejeta les tarifs « timbre-poste » au profit de hausses significatives des dépenses d'infrastructures rurales, et la coalition résista⁴¹. Cette décision a finalement abouti à un doublement des tarifs de l'électricité dans certaines

zones rurales et contribué à la défaite électorale du gouvernement en 1999 au même titre les licenciements qui ont frappé les petites collectivités de la Latrobe Valley, où était concentrée la production d'électricité de l'état de Victoria. Ce secteur a perdu près des deux tiers de ses emplois dans les années 90.

Diffusion de la réforme

La création d'un marché *national* est pour beaucoup née de la volonté d'une alliance, dépassant les clivages entre partis entre les gouvernements de Victoria, de la Nouvelle-Galles du Sud et du gouvernement fédéral travailliste après 1992. En 1995-96, la Nouvelle-Galles du Sud a suivi l'exemple de l'état de Victoria et procédé à la séparation verticale, à la transformation des entreprises d'état en sociétés commerciales et à l'introduction d'un marché de gros, sans toutefois privatiser. En mai 1997, les deux États ont créé un marché de gros unique qu'a rallié le Queensland six mois plus tard. Cette alliance entre le Commonwealth et les deux plus grands États a facilité l'adoption de plusieurs décisions importantes du CoAG concernant l'électricité et notamment la formation du National Grid Management Council chargé de gérer le réseau de transport (les actifs de transport sont restés aux mains des États), le lancement d'un marché fictif national, un accord sur un code de réseau, le National Electricity Code, définissant les règles à respecter par les participants au NEM, qui s'inspirait fortement des codes de l'état de Victoria et de la Nouvelle-Galles du Sud ; la création d'un National Electricity Code Administrator ayant la mission de faire respecter ces règles et la constitution, en 1996, de la National Electricity Market Management Company (NEMMCO) qui devait faire office d'opérateur du marché et de gestionnaire du réseau pour le NEM⁴². Le National Electricity Market (NEM) a commencé à fonctionner au mois de décembre 1998.

Cette campagne réussie pour créer le cadre nécessaire à la création d'un marché de gros unique n'avait pas grand chose à voir avec les expériences beaucoup plus diverses des États pour ce qui est de l'application des réformes. La *séparation verticale* s'est passée sans heurt majeur dans les États participants au NEM, mais l'Australie-Occidentale résista jusqu'en 2005 pour adopter une législation sur la restructuration de Western Power, et cela notamment pour obtenir le versement de subventions au titre de la NCP qui avaient été suspendues⁴³. Le degré de séparation verticale atteint dans les États membres du NEM variait aussi, puisque des contrats pour différences et autres instruments ont été utilisés pour préserver les liens entre les producteurs et détaillants verticalement séparés mais néanmoins toujours aux mains du secteur public. On a parlé de « pseudo-intégration verticale », car les détaillants et les producteurs publics dans la plupart des États avaient tendance à contracter essentiellement entre eux.

La volonté d'investir dans des *interconnexions entre États* a également varié beaucoup d'un état à l'autre et avec le temps. Même dans l'état de Victoria, on a entendu reprocher au gouvernement d'avoir tant voulu optimiser le prix de vente de ses actifs électriques qu'il en avait négligé les possibilités de développer le réseau reliant les États malgré le fait que la crise budgétaire était pour partie le produit de la réticence de ses prédécesseurs à acheter l'électricité bon marché de la Nouvelle-Galles du Sud. L'état d'Australie-Méridionale était si soucieux de maximiser les recettes de la privatisation qu'il répugnait à renforcer les interconnexions avec les autres États avant de s'être débarrassé de ses actifs électriques⁴⁴. En Tasmanie, qui exploitait essentiellement des centrales hydrauliques, des propositions de raccordement au continent se sont heurtées à l'opposition des écologistes mais également de ceux qui redoutaient que le marché intégré ne contraigne les habitants de l'état à payer les tarifs « continentaux » plus

élevés⁴⁵. Leurs arguments étaient que la construction de l'interconnexion Basslink conduirait à la privatisation de Hydro Tasmania⁴⁶. Le renforcement des interconnexions entre le Queensland et la Nouvelle-Galles du Sud a également suscité des critiques. Chaque fois, la crainte que l'ouverture des marchés n'entraîne la perte de rentes était la cause du refus.

Étant donné qu'il s'agissait d'un sujet névralgique, chaque état a cherché à adopter sa propre approche de l'*ouverture du marché de détail*. Tous ont retenu une forme de plafonnement des prix dans ce secteur et certains, comme le Queensland, étaient très opposés à l'ouverture totale du marché et y ont procédé d'ailleurs assez tard⁴⁷. Cet État a conservé un tarif « timbre-poste » dont l'élimination aurait été très impopulaire auprès de son électorat rural. La Nouvelle-Galles du Sud a ouvert à la concurrence le marché de détail, mais elle a également créé un « Electricity Tariff Equalisation Fund » (ETEF — fonds de péréquation des tarifs de l'électricité) qui fonctionne de la manière suivante : les détaillants qui appliquent des tarifs réglementés devaient contribuer au fonds lorsque le prix spot tombait en-dessous du prix d'exercice fixé par le Trésor de la Nouvelle-Galles du Sud et, au contraire, étaient remboursés lorsque les prix spot passaient au-dessus. Pour les producteurs, le fonds fonctionnait de manière inverse. Il s'agissait donc essentiellement d'un mécanisme de couverture exploité par le Trésor au profit des opérateurs en place publics et que le NCC a jugé être une barrière à l'entrée potentielle⁴⁸.

Les subventions accordées au titre de la NCP étaient assez faibles comparées au budget des États (moins de 0.1 % du PIB tout au long de la période considérée), et elles ont été rarement suspendues ou refusées. Nettement plus de 95 % des fonds réservés à cet effet ont été versés aux gouvernements des États au cours de la période 1997-2006⁴⁹. Néanmoins, ces subventions ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de la réforme, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, la publicité accordée au bilan annuel du NCC a été ressentie par les fonctionnaires des États comme une incitation à respecter leurs engagements. Deuxièmement, les sommes en question, bien que très minimales en proportion des dépenses totales des États, représentaient une fraction nettement supérieure des dépenses *discrétionnaires* des États. Troisièmement, parce que les premières années, aucune sanction n'a été exercée, les États en étaient venus à compter sur ces fonds lorsqu'ils établissaient leurs budgets de sorte que toute déduction ou suspension devenait particulièrement perturbante. Enfin, les subventions versées au titre de la NCP donnaient au ministère des Finances et au service du Premier ministre de chaque état, habituellement à l'origine des réformes, des pouvoirs par rapport aux autres ministères. Les reports et déductions étaient souvent opérés sur les budgets des ministères « fautifs » des États, ce qu'aucun ministre n'acceptait volontiers⁵⁰.

La *privatisation*, toutefois, n'était pas intégrée à la politique nationale de la concurrence, NCP car les États étaient réticents à l'inscrire dans l'accord conclu avec le CoAG et, finalement, l'état de Victoria fut le seul à opter pour une privatisation intégrale. L'Australie-Méridionale n'a privatisé d'emblée que la vente ; en revanche, la gestion des entreprises de production, de transport et de distribution a été confiée à des entreprises privées jouissant de contrats à long terme. L'expérience de cet État en matière de privatisation a été malheureuse et n'a fait que renforcer les préventions des autres États (encadré 17.3). Plusieurs tentatives de privatisation des gouvernements travaillistes successifs en Nouvelle-Galles du Sud ont avorté en raison d'une forte opposition des syndicats et des députés travaillistes de base⁵¹. Le National Party se méfiait également de la privatisation en Nouvelle-Galles du Sud car il redoutait qu'elle ne provoque une hausse des tarifs appliqués aux consommateurs ruraux. En 1998, un gouvernement libéral

minoritaire en Tasmanie a perdu une élection pour avoir voulu privatiser Hydro Tasmania⁵². Quant au Queensland, il s'est contenté de privatiser le marché de détail.

Encadré 17.3. La privatisation du secteur électrique en Australie-Méridionale

L'expérience de l'Australie-Méridionale à la fin des années 90 met en évidence les pièges qui attendent les administrations territoriales qui suivent des politiques incohérentes dans ce secteur. Un gouvernement libéral ne fut pas sitôt réélu en 1997, après s'être opposé à la privatisation de l'Electricity Trust of South Australia (ETSA), qu'il annonça son projet de scinder cette entreprise et de vendre ses activités de production, de transport, de distribution et de vente à différents investisseurs, sachant que l'état conserverait la propriété de tous les actifs matériels sauf ceux concernant les opérations avec les particuliers. Pour justifier sa volte-face, le gouvernement évoqua une combinaison de fortes pressions budgétaires et d'informations nouvelles sur la mise en place du NEM. Dans une action que ses adversaires ont assimilée à une tentative de maximiser les prix de vente, le gouvernement retira alors son appui au projet de construction d'une interconnexion avec la Nouvelle-Galles du Sud sous prétexte que la fiabilité n'était pas garantie, limitant ainsi la concurrence à laquelle les producteurs d'Australie-Méridionale auraient dû être confrontés. La vente eut lieu, mais elle fut suivie de pannes de courant périodiques au cours de l'été particulièrement chaud de 2001. Tandis que le gouvernement tentait d'expliquer que le problème n'était pas lié à la privatisation, ses adversaires avaient beau jeu de rappeler qu'il avait rejeté la construction de l'interconnexion de Riverlink, à laquelle, changeant nouveau d'opinion, il finit par se rallier. Mais il lui en coûta les élections de 2002.

Source : Voir Parkin (2001) ; Quiggin (2001) ; Sharma (2003) ainsi que Cahill et Beder (2005).

De nombreux bilans de la réforme ont reproché aux États de n'avoir pas privatisé davantage notamment parce qu'il n'est pas certain que les producteurs publics et les détaillants fonctionnent selon des principes commerciaux, mais surtout parce que le statut d'entreprise publique est considéré comme dissuasif pour les nouveaux entrants. Dans une situation où la neutralité concurrentielle se résume pour ainsi dire à une exhortation de l'État fédéral aux administrations territoriales, les investisseurs privés n'ont pas manifesté beaucoup d'enthousiasme à opérer dans des États où leurs concurrents en amont et en aval appartiennent à ces mêmes gouvernements. La propension de certains États à accorder des dérogations aux règles nationales à des entreprises publiques en place n'a rien fait pour lever ces craintes, au contraire⁵³. Dans un premier temps, à cause de l'importante surcapacité dont jouissaient de nombreux États, il n'y avait pas lieu de s'en préoccuper, et les principes énoncés dans le rapport Hilmer, sur lesquels repose la NCP, étaient axés sur la structure du marché et la concurrence plutôt que sur la structure du capital. C'était probablement une étape cruciale pour faire accepter la réforme, étant donné l'opposition farouche à la privatisation qui se manifestait alors. Toutefois, au début des années 2000, cette surcapacité avait déjà fondu, et les États à la recherche de fonds durent choisir d'attirer des investissements privés ou de financer le renouvellement de leurs centrales thermiques vieillissantes fonctionnant en base, et la privatisation revint à l'ordre du jour. Le sentiment largement partagé que le statut d'entreprise publique dissuadait les nouvelles entrées sur le marché a incité les deux gouvernements de la Nouvelle-Galles du Sud à privatiser, sans succès, les actifs électriques de leur état.

Rétroaction et ajustements

Le lancement du marché national de l'électricité (NEM) a été suivi d'une sorte de pause dans le processus de réforme pendant lequel les agents s'adaptèrent aux nouvelles

conditions et observèrent le fonctionnement du marché. En tout état de cause, la coalition qui avait mené la réforme dans les années 90 n'était plus au pouvoir à l'époque : l'État de Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud étaient désormais dirigés par des gouvernements dont l'attitude vis-à-vis de la poursuite de la réforme était quelque peu ambivalente⁵⁴. De plus, la nouvelle coalition fédérale au pouvoir n'a plus privilégié le CoAG pour définir sa politique⁵⁵. Au début des années 2000, toutefois, la réforme interrompue dans le secteur de l'électricité occupait de plus en plus les esprits. Les bilans successifs des progrès de la réforme montraient qu'elle avait apporté d'importants avantages, mais ils révélaient aussi plusieurs imperfections qu'ils tentaient de corriger, en particulier concernant la clarté des modes de gouvernance mis en place, le nombre d'autorités de régulation (souvent investies de responsabilités redondantes) et les conflits d'intérêts persistants réels ou perçus lorsque les gouvernements continuaient de détenir des actifs. Le Commonwealth Treasury a estimé à un moment qu'il n'existait pas moins de 17 autorités de régulation pour les divers segments du marché. Cette situation résultait notamment du fait que la régulation du transport et du marché de gros avait été confiée au Commonwealth, tandis que la distribution et la vente avaient été laissées aux autorités des États. De plus, les États étaient de plus en plus mécontents des autorités nationales sur lesquelles ils jugeaient avoir trop peu de contrôle. Ils étaient mêmes parfois en total désaccord avec eux. Par ailleurs, les faibles incitations à investir dans les transports, les signaux de prix rigides adressés aux petits consommateurs et les propriétés du marché interdisant la conclusion de contrats à long terme restaient préoccupants⁵⁶.

Le plus important de ces bilans, le CoAG Energy Market Review de 2002, parvint à la conclusion que ces problèmes contribuaient à une régionalisation de fait du nouveau marché électrique qui interdisait de tirer pleinement parti de nombreux avantages potentiels⁵⁷. Les responsables de ce bilan proposaient donc de revoir entièrement le système de gouvernance réglementaire du secteur, une recommandation que le CoAG a suivie. Une autorité unique de régulation, l'Australian Energy Regulator (AER) a donc été créée sous les auspices de l'Australian Competition and Consumer Commission à la place des 13 autorités différentes dont les compétences se chevauchaient⁵⁸, et avec la mission d'assurer la régulation économique des marchés de gros et des réseaux de transport. Parallèlement, le CoAG, qui souhaitait établir un processus plus structuré et transparent pour la régulation et la mise en place du marché – et dissocier la conception des règles du contrôle de leur observation – a choisi de créer une nouvelle Australian Energy Market Commission (AEMC), à la place des deux instances précédentes⁵⁹. Les membres de ces deux nouvelles instances ont été en grande partie choisis par les États et territoires participants⁶⁰. Le Ministerial Council on Energy, qui fait partie du CoAG, reste le seul organe de décision ministériel. Ces dispositions répondaient à la volonté des États d'avoir plus d'influence sur les autorités de régulation nationales en contrepartie de l'abandon de compétences réglementaires supplémentaires au gouvernement national.

Ces mesures ont contribué à améliorer le cadre global dans lequel opère le NEM, mais elles n'ont pas réglé la question des marchés de détail qui restait un sujet politiquement sensible. L'ouverture des marchés de détail a commencé au tout début du siècle, et les États, qui avaient tous conservé une forme de plafonnement des tarifs de détail tandis que l'on organisait cette ouverture, ont refusé de laisser à la jeune AER le contrôle des marchés de détail. Il était reproché aux plafonds de réduire la concurrence et de faire porter une fraction disproportionnée des coûts de la hausse des prix des combustibles sur les producteurs, mais le CoAG convint seulement de demander à l'AEMC de « revoir » les conditions de la concurrence sur le marché de détail de chaque État avant d'établir son rapport et de formuler des recommandations (non contraignantes)

concernant ces plafonds de prix. Les États et territoires regroupés au sein du NEM se retrouvaient donc avec un marché de gros mais six marchés de détail. Toutefois, cet accord n'a pas été sans conséquences : un examen réalisé par l'AEMC a effectivement entraîné le relèvement des prix plafonds au Victoria à partir du début de 2009, et l'administration fédérale et les États ont commencé à travailler à la mise en place d'un National Energy Customer Framework, qui transférerait à l'AER les fonctions réglementaires des États à l'égard des détaillants, exception faite de la réglementation des prix.

Pourtant, tous les changements de politique ultérieurs n'ont pas été motivés seulement par des difficultés rencontrées au début de la mise en place des réformes : certaines réussites ont également contribué à des réorientations. Ainsi, à mesure que la confiance dans le NEM s'accrut, l'opposition aux interconnexions entre États fondit. Et de fait, les pannes d'électricité en Australie-Méridionale (encadré 17.3) qui sont survenues en 2000-01 ont provoqué un revirement de politique dans cet État. La construction de l'interconnexion Basslink au continent s'est révélée vitale pour cet État, après la sécheresse prolongée qui a incité cet État « hydraulique » à importer une grande quantité d'électricité de son voisin du nord⁶¹. Cette évolution des mentalités a facilité l'acceptation par les États en 2003 d'un nouveau test réglementaire des investissements dans le réseau, fondé sur des analyses coûts-avantages. C'est là une étape importante étant donné que ce test ne tient pas seulement compte des contraintes de transport futures mais également des possibilités de trouver des solutions plus efficaces que la construction de nouvelles lignes, à savoir la production locale ou la gestion de la demande. Il est essentiel que ce processus soit transparent étant donné l'importance des influences qui peuvent s'exercer et des conflits que peuvent provoquer ces questions si l'on sait que la valeur des actifs de production peut être fortement déterminée par les investissements effectués (ou non) dans le réseau. De même, si la résistance à la privatisation reste forte chez certains, elle paraît moins forte qu'elle ne l'a été d'autant que plusieurs administrations territoriales prennent conscience qu'il leur sera nécessaire d'investir dans la production d'électricité et ne souhaitent pas financer eux-mêmes ces investissements. De leur côté, les syndicats acceptent de plus en plus l'idée que le secteur privé construise des centrales. Pour attirer l'investissement privé, certains États pourront néanmoins être contraints de privatiser, du moins partiellement, afin d'apaiser les craintes des investisseurs concernant la neutralité concurrentielle.

Conclusion

La plupart des évaluations suggèrent qu'il y a encore du travail à accomplir pour surmonter la segmentation géographique du marché, qui devient fortement régional en cas de contraintes de transport physique, auquel cas, les prix du pool varient suivant les régions. La planification et la gestion des réseaux de transport restent essentiellement entre les mains des instances régionales⁶². Toutefois, la réforme a apporté des avantages substantiels. L'ouverture des marchés s'est traduite par une baisse des tarifs de l'électricité pour le secteur tertiaire et les ménages dans tous les États participant au NEM, à l'exception de l'Australie-Méridionale, et la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) dans le secteur de l'électricité s'est accélérée depuis le début de la réforme structurelle⁶³. L'Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE) a estimé à 1.5 milliard AUD aux prix de 2001 les avantages apportés par la réforme de l'électricité dans les trois premières années qui ont suivi le lancement du NEM, ce qui revient à près de 0.25 % du PIB de 2001⁶⁴.

Pour une étude de cas, le secteur électrique de l'Australie est intéressant à plusieurs titres. Premièrement, le processus était politiquement et techniquement complexe et il a exigé un engagement politique au plus haut niveau et la création de nouveaux mécanismes et institutions. Et de fait, bon nombre des institutions publiques et des acteurs privés qui sont nés de la réforme ont ensuite contribué à la faire avancer. Deuxièmement, ce sont les grands États, et non le Commonwealth, qui ont véritablement pris l'initiative, au début du processus – en particulier l'état de Victoria, mais également, dans une certaine mesure la Nouvelle-Galles du Sud. On a vu ainsi des États pionniers faire la démonstration des avantages de la réforme, incitant de ce fait d'autres États à les suivre sur cette voie. Toutefois, au fur et à mesure de la réforme, le Commonwealth a joué de plus en plus un rôle de chef de file, ce qui était probablement nécessaire pour assurer une coordination entre les États. Troisièmement, la décision d'intégrer la réforme du secteur de l'électricité dans la politique nationale de la concurrence a été déterminante : les subventions versées au titre de la NCP, même si elles n'étaient pas très importantes, ont donné des moyens d'agir aux réformateurs au sein des administrations territoriales, alors même que, vu l'ampleur des réformes entreprises dans le cadre de la NCP, la restructuration du secteur électrique n'était qu'un élément d'un changement de politique beaucoup plus ambitieux. Comme la réforme de l'électricité était déjà engagée avant le lancement de la NCP, l'intégration des réformes s'est effectuée en quelque sorte a posteriori.

Le fait que la NCP porte sur la concurrence et la structure des marchés plutôt que sur la structure du capital a permis aux autorités de nombreux États d'esquiver la question de la privatisation. Cette omission qui, bien sûr n'a pas été sans conséquence, était importante parce qu'elle a permis à la réforme d'avancer. En effet, si la privatisation avait été considérée comme un élément non négociable de la réforme, cette dernière n'aurait probablement jamais été entreprise. Par ailleurs, le fonctionnement du marché depuis 1998 a lui-même accentué la pression sur les États pour créer un environnement plus favorable aux investisseurs, notamment en privatisant certains de leurs actifs. Des évaluations récentes suggèrent aussi que les prix ont moins augmenté et que la productivité en revanche a progressé plus vite au sud-est de l'Australie où le secteur est en grande partie aux mains du privé qu'en Nouvelle-Galles du Sud où l'état reste propriétaire de tous les actifs importants. C'est également en Nouvelle-Galles du Sud que l'on détecte les signes les plus forts d'exercice de pouvoir de marché de la part des entreprises d'électricité⁶⁵.

Malgré toutes les difficultés rencontrées, il s'agit d'une réforme qui a bénéficié de l'existence de bon nombre de conditions préalables : l'emploi, les prix, la surcapacité du secteur étaient tous en recul avant 1990, et la culture de gestion évoluait à un moment où les progrès technologiques et les innovations en matière de politique expérimentées à l'étranger ouvraient aux décideurs de nouvelles perspectives pour la gestion du secteur électrique. Dans une large mesure, les années 80 peuvent être considérées comme le moment où l'ancien système devint mûr pour des réformes de fond. Parallèlement, les pressions en faveur de réformes s'accroissaient dans divers secteurs d'infrastructure, l'idée étant d'améliorer l'efficacité, pressions que les travaux de l'Industry Commission, évaluant le coût de la poursuite du statu quo et les avantages éventuels de la réforme, sont venus renforcer encore. Bien entendu, les circonstances ont également joué : les décideurs, même dans l'état de Victoria se demandèrent par la suite s'ils auraient pu privatiser le secteur en l'absence de crise budgétaire et d'une opposition elle-même aux abois après sa défaite. Enfin, il importe de reconnaître que le processus a été suffisamment progressif pour permettre de remédier à ses défauts. Des erreurs ont été

commises et ont coûté parfois très cher. Dans certains cas, elles ont été corrigées ultérieurement ; dans d'autres, elles font partie des mesures à prendre pour achever la réforme. Cette réforme qui, malgré toutes ses imperfections et lacunes, a eu néanmoins de nombreuses retombées positives, comme le souhaitaient ses auteurs, a surmonté ses erreurs, et c'est là un des éléments essentiels.

Notes

1. Plus précisément du Queensland, de la Nouvelle-Galles du Sud, du Territoire de la Capitale australienne, de l'état de Victoria, de l'Australie-Méridionale, et depuis mai 2005, de la Tasmanie.
2. Au Queensland, la liberté de choisir son fournisseur a été accordée le 1er juillet 2004 aux sites consommant plus de 100 MWh par an, l'ouverture du marché de détail est intervenue le 1er juillet 2007. La Tasmanie vient d'ouvrir en partie son marché de détail.
3. Quiggin (2001) ; AIE (2001a, 2005) ; OCDE (2004) ; Abbott (2006) ; Abbott (2007).
4. OCDE (1994). Cox et Warner (2007) décrivent les répercussions de ces conclusions sur le débat australien.
5. Voir Wiltshire (1992).
6. Aux réunions du CoAG au plus haut niveau assistent le Premier ministre, les Premiers ministres des États, les principaux ministres des territoires et le Président de l'Australian Local Government Association. Les ministres et fonctionnaires concernés se réunissent dans le cadre de comités ministériels pour des discussions sur des sujets plus spécifiques.
7. Après leur conversion en sociétés commerciales, les entreprises publiques qui versaient des dividendes aux États devaient verser des impôts au Commonwealth.
8. Ce niveau de financement a été calculé d'après les premières estimations des bénéfices de la mise en œuvre de ce programme de réforme effectuées par l'Industry Commission.
9. White (1996) ; Quiggin (2001).
10. Pour des articles contemporains sur les positions des principaux partis politiques, voir *The Age*, 9 janvier 1993, 29 août 1993, 4 septembre 1994 et 10 janvier 1995.
11. White (1996) montre que la réforme aux États-Unis a avancé plus vite dans les régions où les écarts de prix étaient les plus importants.
12. Moore et Porter (1991:4-6).
13. En cela, l'Australie était représentative de la plupart des économies où avait été entreprise une réforme de l'électricité. Voir Joskow (1996). White (1996) montre que la réforme a avancé plus vite aux États-Unis dans les régions où les disparités entre les tarifs réglementés pratiqués par l'entreprise en place et les tarifs que l'on aurait pu attendre sur un marché déréglementé à l'équilibre étaient les plus importantes.

14. Lire Kelly (1992), p. 276 et suivantes, concernant la constitution et les origines du BCA.
15. Project Victoria était une initiative de l'Institute of Public Affairs et du Tasman Institute de Melbourne auquel s'étaient associées 13 organisations patronales et professionnelles, dont l'Australian Chamber of Manufacturers, le BCA, la Victorian Chamber of Commerce and Industry, le Victorian Employers Federation et la Victorian Farmers Federation. Voir Cahill et Beder (2005).
16. Voir, par exemple, les doléances de certains gros consommateurs, dans le numéro du 25 mars 1995 de *The Age*.
17. Voir les sondages cités dans Cahill et Beder (2005) ; Parker (2001) ; numéro du 5 février 1995 du *Sunday Herald Sun*.
18. Numéro du 8 juillet 1995 de *The Age*.
19. Porter (1991).
20. Quiggin (2001) observe que l'existence de monopoles verticalement intégrés et l'autarcie qui en résultait de fait étaient probablement logiques d'un point de vue économique étant donné la géographie de l'Australie et l'état de la technologie à l'époque.
21. Sharma (2003). Kellow (1996) fait valoir que cette configuration favorisait une inversion des priorités au sens où l'on adaptait les fins d'une politique aux moyens disponibles et non l'inverse.
22. Sharma (2003). Pendant des décennies la seule exception notable à cette règle fut le complexe de Snowy Mountains destiné à la production hydraulique et à l'irrigation, qui appartenait conjointement au Commonwealth et aux gouvernements de l'état de Victoria et de la Nouvelle-Galles du Sud et auquel participaient les États de Victoria et de Nouvelle-Galles du Sud ainsi que le Territoire de la Capitale australienne.
23. L'état de Victoria, par exemple, était soucieux de conserver un marché où écouler son lignite.
24. Ces réformes recouvraient : des audits indépendants destinés à évaluer les performances, la nomination de directeurs indépendants aux conseils d'administration des entreprises d'électricité, un contrôle plus strict des plans d'investissement, l'adoption de pratiques comptables plus rigoureuses et d'une conception commerciale des opérations. Parfois, les premières étapes vers une séparation verticale ont également été franchies.
25. Sharma (2003) ; Cahill et Beder (2005).
26. Johnson et Rix (1991) ; Kellow (1996).
27. Lire les analyses de la position adoptée par l'industrie qu'a effectuées Sharma (2002, 2003) ; également ESAA (1996).
28. Industry Commission (1991).
29. Dans l'état de Victoria, cette prise de conscience vint surtout après l'énorme fiasco financier qu'a été la construction de la centrale de Loy Yang B ; voir Barton et van Onselen (2004).
30. Voir NCC (2002) et Productivity Commission (2005).
31. Notamment des méthodes communes d'évaluation des actifs, de calcul du taux de rentabilité et de tarification.

32. Le gouvernement a évoqué des montants aussi élevés que 70 milliards AUD pour la dette, citant des charges importantes non financées léguées par ses prédécesseurs ; voir par exemple les chiffres discordants présentés dans les numéros du 13 février et du 18 avril 1993 de *The Age* et du 30 janvier 1993 de *The Herald Sun*.
33. Barton et van Onselen (2004).
34. Voir Barton et van Onselen (2004) ; Cahill et Beder (2005) ; le numéro du 18 avril 1993 de *The Age*. La polémique s'est focalisée pour l'essentiel sur le traitement des charges non financées évoquées ci-dessus.
35. Numéros du 10 janvier 1995 et du 25 février 1995 de *The Age*. Bien que certains dirigeants du parti libéral aient été associés au « Project Victoria », lors de la campagne électorale, ce parti avait été très prudent et s'était surtout concentré sur les défaillances du gouvernement travailliste en place plutôt que sur les projets des libéraux. Voir le numéro du 9 janvier 1993 de *The Age*.
36. Comme noté ci-dessus, le parti travailliste avait rejeté une offre de la Nouvelle-Galles du Sud et choisi de construire la centrale de 1 000 MW de Loy Yang B qui finalement s'est révélée d'un coût prohibitif. En 1992, il a vendu une participation de 49 % dans la centrale toujours inachevée, ce qui lui est apparu comme la seule manière de permettre à la SECV fortement endettée de financer la fin de la construction de la centrale. Voir Barton et van Onselen (2004).
37. Concernant les relations entre partenaires sociaux, voir Barton et van Onselen (2004) ainsi que Gahan (2005). Les réformes des relations du travail entreprises par le gouvernement ont finalement échoué, mais les bouleversements provoqués avaient déjà créé de fortes dissensions entre les syndicats.
38. Des dissensions entre certains syndicats et la direction du parti travailliste de l'état de Victoria ont également empêché les détracteurs de la réforme de s'unir. Voir Economou (1999).
39. Numéros du 20 septembre 1994 et du 2 février 1995 de *The Age*.
40. Quiggin (2001).
41. Numéro du 4 septembre 1994 de *The Age*.
42. Les deux fonctions sont intimement liées. L'*opérateur du marché* est responsable du fonctionnement du marché spot de l'électricité. Les producteurs et acheteurs font leurs offres à l'opérateur qui les compare. Si le plan de production de la journée ne peut pas être respecté en raison de contraintes de transport, l'opérateur du marché tient compte des offres faites pour lever les congestions dans le plan de production définitif de la journée. Le *gestionnaire du réseau* est responsable de l'appel des groupes de production, des services auxiliaires et de toutes les opérations d'exploitation et de régulation destinées à garantir la sûreté, la qualité de puissance, la stabilité, la fiabilité et la sécurité du réseau de transport.
43. NCC (2005).
44. Voir encadré 17.1 pour plus de détails.
45. Voir par exemple les attaques du Basslink que l'on a pu lire dans les numéros du 14 février 1998, du 3 novembre 1998, du 19 février 2000, du 3 novembre 2001 et du 4 décembre 2001 du *Hobart Mercury*, ainsi que dans le numéro du 22 juin 2003 de *The Sunday Tasmanian*.
46. Numéro du 13 janvier 2000 du *Hobart Mercury*.

47. Le Queensland n'a ouvert totalement son marché de détail que lorsque le NCC a recommandé de suspendre le versement de 25 % de ses subventions de 2004 au titre du NCP.
48. NCC (2005).
49. La proportion du fonds qui a été versée entre 1997 et 2004 était de 98 %, mais les deux dernières années, les cas de suspension des versements furent plus nombreux, voir NCC (2005:xx-xxi) et Productivity Commission (2005:30-32).
50. La Productivity Commission (2005:31) attire également l'attention sur la portée et l'importance des infractions commises par le Commonwealth lui-même qui ne bénéficiait pas des versements au titre du NCP pour encourager les ministres à respecter leurs engagements à réformer.
51. *Sydney Morning Herald*, 25 avril 1995 ; *The Australian*, 4 février 2009 et 9 février 2009.
52. Voir McCall (1999) ; numéro du 25 juillet 1998 du *Sydney Morning Herald* ; numéro du 14 juillet 1998 du *Hobart Mercury* et numéro du 31 août 1998 de l'*Australian Financial Review*.
53. OCDE (2008).
54. En Nouvelle-Galles du Sud, les gouvernements Carr et Iemma ont tenté de privatiser les actifs du secteur électrique mais se sont heurtés à la résistance des syndicats du Labor Party de Nouvelle-Galles du Sud.
55. Davis (1998) ; Stewart (1999) ; Galligan et Wright (2002) ; Hollander et Patapan (2007).
56. NCC (2002), CoAG (2002). Voir également Sharma (2003) concernant le « bourbier » réglementaire.
57. AIE (2005).
58. Le mandat de l'AER n'inclut pas l'Australie-Méridionale ni le Territoire du Nord.
59. À savoir le National Electricity Code Administrator (NECA), le National Gas Pipelines Advisory Committee et le Code Registrar.
60. Les gouvernements infranationaux désignent deux des trois membres de chacune des deux instances, l'AEMC et l'AER, y compris le président de la première. Le président de l'AER doit recueillir les voix du Commonwealth et de cinq des États et territoires.
61. Il s'agit là d'un résultat plutôt paradoxal. Lorsqu'il a été proposé de construire le Basslink, on s'attendait à ce que la Tasmanie importe, pendant les périodes creuses, de l'électricité à la charge de base à prix réduit de l'état de Victoria et puisse ainsi économiser l'eau stockée dans ses réservoirs ce qui lui permettrait ensuite d'exporter son énergie hydraulique sur le continent pendant les périodes de pointe où les prix sont élevés. En fait, ce n'est pas le tour qu'ont pris les choses même si le Basslink s'est révélé d'une importance vitale pour satisfaire les besoins énergétiques de la Tasmanie, ce qui souligne bien la souplesse que l'intégration des marchés apporte dans un environnement changeant.
62. AIE (2005) ; OCDE (2008).
63. OCDE (2004) ; AIE (2005) ; Abbott (2006) ; ERIG (2007).
64. Cité dans OCDE (2004:123). Voir également AIE (2005:112) et ERIG (2007).
65. ERIG (2007).

Bibliographie

- Abbott, M. (2006), « The Productivity and Efficiency of the Australian Electricity Supply Industry », *Energy Economics* 28:4, juillet.
- Abbott, M. (2007), « Electricity Reform and Gains from the Reallocation of Resources », *The Electricity Journal* 20:7, août/septembre.
- Allen Group (2004), « Microeconomic Reform in Australia: Comparison to Other OECD Countries », *NCC Occasional Series report* préparé par The Allen Consulting Group pour la soumission de NCC à le Productivity Commission Review of National Competition Policy Reforms, décembre, www.ncc.gov.au/pdf/NCCAllenCG.pdf.
- Barton, S. et P. van Onselen (2004), « Comparing Court and Kennett Leadership Styles : Energy Sector Reform in Western Australia and Victoria », *Policy and Society* 22:2.
- Booth, R. (1994), « Interstate Transmission of Gas and Electricity », *AMPLA Yearbook*, Law Book Company, Melbourne.
- Cahill, D. et S. Beder (2005), « Regulating the Power Shift: The State, Capital and Electricity Privatisation in Australia », *Journal of Australian Political Economy* 55, juin, <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=artspapers>.
- CoAG (2002), *Energy Market Review: Towards a Truly National and Efficient Energy Market*, Council of Australian Governments, Canberra.
- Cox, J. et R. Warner (2007), « A Decade of Water Pricing Reform », Independent Pricing and Regulatory Tribunal, Sydney.
- Davis, G. (1998), « Carving out Policy Space for State Government in a Federation: The Role of Coordination », *Publius* 28:4, automne.
- ERIG (Energy Reform Implementation Group) (2007), *Energy Reform: The Way Forward for Australia*, ERIG, janvier, www.erig.gov.au/assets/documents/erig/ERIG_main_report20070413181231.pdf.
- ESAA (1996), « Submission to the Industry Commission: The Microeconomic Reform Agenda, Electricity Supply Association of Australia », Sydney.
- Gahan, P. (2005), « The Future of State Industrial Regulation: Can We Learn from Victoria? », *Australian Review of Public Affairs*, 14 novembre, www.australianreview.net/digest/2005/11/gahan.html.
- Galigan, B. et J. Wright (2002), « Australian Federalism: A Prospective Assessment », *Publius* 32:2, printemps.
- Hollander, R. et H. Patapan (2007), « Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard », *Australian Journal of Public Administration* 66:3, septembre.

- Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley et Sons, Inc., New York.
- AIE (2001a), *Energy Policies of IEA Countries : Australia*, AIE, Paris.
- AIE (2001b), *Competition in Electricity Markets*, AIE, Paris.
- AIE (2005), *Energy Policies of IEA Countries : Australia*, AIE, Paris.
- Industry Commission (1991), *Energy Generation and Distribution: Report No. 11*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Johnson, M. et S. Rix (1991), *Powering the Future: The Electricity Industry and Australia's Energy Future*, Pluto Press, NSW.
- Joskow, P. (1996), « Comments on M. White, 'Power Struggles: Explaining Deregulatory Reforms in Electricity Markets », *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Joskow, P. (2003), « The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the US », Cambridge Working Paper in Economics 328, Department of Applied Economics, University of Cambridge, mai, www.econ.cam.ac.uk/electricity/publications/wp/ep28.pdf.
- Kellow, A. (1996), *Transforming Power: The Politics of Electricity Planning*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelly, P. (1992), *The End of Certainty: The Story of the 1980s*, Allen et Unwin, Sydney.
- McCall, T. (1999), « 1998 Political Developments », *Australian Journal of Politics and History*, 45:2, juin.
- Moore, D. et M. Porter (1991), *Victoria: An Agenda for Change*, Tasman Institute and Institute of Public Affairs, Melbourne.
- NCC (2002), *Submission of the National Competition Council to the CoAG Energy Market Review*, National Competition Council, Melbourne, avril, www.ncc.gov.au/pdf/PIReEn-001.pdf.
- NCC (2005), *Assessment of Governments' Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms: 2005*, National Competition Council, Melbourne, octobre, www.ncc.gov.au/pdf/AST7As-001.pdf.
- OCDE (1994), *Études économiques de l'OCDE : Australie 1994*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Competition Issues in the Electricity Sector*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Australie 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Australie 2008*, OCDE, Paris.
- Parkin, A. (2001), « South Australia: January to June 2001 », *Australian Journal of Politics and History* 47:4, décembre.
- Porter, M. (1991), *No Vacancies: Government and State Enterprise in Victoria*, HR Nicholls Society, www.hrnicholls.com.au/archives/vol10/vol10-10.php.
- Productivity Commission (2005), *Review of NCP Reforms*, Productivity Commission Report n° 33, Canberra, 28 février, www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/46033/ncp.pdf.

- Quiggin, J. (2001), « Market-Oriented Reform in the Australian Electricity Industry », School of Economics, Australian National University, 15 mars, www.uq.edu.au/economics/johnquiggin/JournalArticles01/Electricity01.pdf.
- Sharma, D. (2002), « Australian Electricity Reform: A Regulatory Quagmire », *International Association for Energy Economics Newsletter*, deuxième trimestre.
- Sharma, D. (2003), « The Multidimensionality of Electricity Reform – An Australian Perspective », *Energy Policy* 31:11, septembre.
- Stewart, J. (1999), « The Howard Government and Federalism: the End of an Era? », dans G. Singleton (dir. pub.), *The Howard Government Australian Commonwealth Administration 1996-1998*, UNSW Press, Sydney.
- White, M. (1996), « Power Struggles: Explaining Deregulatory Reforms in Electricity Markets », *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Wiltshire, K. (1992), « Australia's New Federalism: Recipes for Marble Cakes », *Publius: The Journal of Federalism*, 22:3, été.

Chapitre 18

Australie : La réforme de la politique de l'eau, 1994-2004

Résumé et principales conclusions

L'Australie a lancé en 1994 une grande réforme de l'action publique relative à ses ressources en eau, avec Le Water Reform Framework (cadre de réforme de la politique de l'eau) de 1994 qui visait à établir un système marchand à l'échéance de 2005¹. Il consistait à faire en sorte que les prix reflètent dans son intégralité le coût de la ressource, en supprimant les subventions croisées et en assurant la transparence des autres subventions. Les fonctions réglementaires devaient être dissociées de l'approvisionnement et des systèmes d'échanges de droits d'eau devaient être mis en place pour accroître l'efficacité de l'allocation des ressources. Ces ambitions plaçaient l'Australie à la pointe de la gestion de l'eau, devant les autres pays². Néanmoins, dans la décennie qui a suivi, la mise en œuvre de la réforme a été lente et inégale, que ce soit entre les catégories d'utilisateurs ou entre les États, et les buts initiaux n'ont pas été atteints, très loin de là. Par conséquent, une nouvelle initiative a été lancée en 2004, dans l'optique de redynamiser le processus de réforme. Il s'est avéré difficile de faire avancer ce dossier, et ce pour plusieurs raisons :

- *Il n'existait pas de mouvement important en faveur de la réforme.* Dans la mesure où le *statu quo* vis-à-vis de la consommation d'eau n'était pas jugé viable sur le long terme, la réforme de la politique de l'eau consistait en grande partie à organiser le partage des manques à gagner, notamment entre les utilisateurs du monde rural, lesquels étaient en général soudés et politiquement influents. L'économie dans son ensemble, ainsi que l'environnement, devaient bénéficier à long terme d'un mode de consommation plus durable de l'eau et d'une allocation de la ressource plus efficace, mais la plupart des agents allaient voir leur situation économique se détériorer sous l'effet de la réforme, notamment ceux qui utilisaient beaucoup d'eau et qui, par conséquent, participaient plus activement aux débats sur l'action publique dans ce domaine.
- *Il était difficile de coordonner les politiques entre les États.* La réforme de la politique de l'eau a montré que les États avaient des intérêts très divergents selon qu'ils étaient situés dans les zones amont ou aval du bassin Murray-Darling (BMD). Or, cette région représente environ 40 % du revenu national tiré de l'agriculture et près des trois quarts de l'agriculture irriguée en Australie. Par conséquent, la possibilité de faire appel à des institutions intergouvernementales pour coordonner l'action publique dans les différents États était plus limitée que dans le cas de la réforme du secteur de l'électricité, dont les États pouvaient retirer des bénéfices.

- *La réforme avait des coûts sociaux élevés.* Un désengagement vis-à-vis de l'agriculture irriguée, qui demande beaucoup d'eau mais aussi beaucoup de main-d'œuvre, réduirait sensiblement l'emploi dans le secteur agricole, mais aurait aussi de graves répercussions sur les petites agglomérations rurales, en particulier dans le BMD. Beaucoup de collectivités rurales doivent leur existence essentiellement aux anciennes politiques de l'irrigation, adoptées dans l'optique d'encourager l'installation en milieu rural. Les lobbies agricoles et d'autres groupes de pression d'origine rurale ont fait usage de leur influence politique considérable pour faire obstacle aux changements qui menaçaient l'avenir de l'agriculture irriguée.
- *L'incertitude scientifique.* Le niveau des prélèvements réellement viable était hautement incertain, compte tenu notamment des doutes pesant sur les effets du changement climatique, qui donnaient lieu à des débats très vifs. Il était donc plus difficile de fournir des estimations rigoureuses sur les avantages de la réforme (ou les coûts d'un renoncement à celle-ci). En outre, dans la mesure où les points de vue sur les aspects techniques et hydrologiques pouvaient avoir des effets redistributifs gigantesques, ceux pour qui la réforme serait très coûteuse avaient tout intérêt à mettre en doute les arguments scientifiques avancés pour défendre la réforme, et il était donc difficile de trouver un consensus y compris sur les questions les plus élémentaires.
- *La mise en œuvre était complexe du point de vue technique.* Compte tenu des difficultés pratiques que soulevait la mesure de la consommation et l'évaluation de l'impact des prélèvements sur les autres utilisateurs, la mise en œuvre des principes de la réforme était extraordinairement complexe. Les externalités potentielles des échanges d'eau, par exemple, sont très difficiles à traiter, car l'effet d'une transaction sur les tiers peut être fonction non seulement des volumes échangés, mais aussi du point de départ et du point d'arrivée et des éventuelles modifications de l'utilisation de la ressource lorsqu'elle change de main.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

L'Australie est le continent habité le plus aride du monde, mais il est relativement peu peuplé. En conséquence, les ressources en eau *par habitant*³ y sont abondantes et le taux de prélèvement est le quatrième de l'OCDE. Depuis 1980, les prélèvements y augmentent plus vite que dans presque tous les autres pays membres de l'OCDE⁴. Les problèmes que doit surmonter l'Australie pour assurer l'efficacité et la viabilité de l'approvisionnement en eau ont principalement pour origine les trois facteurs suivants⁵. En premier lieu, la variabilité des précipitations d'une année sur l'autre est plus élevée en Australie que partout ailleurs dans l'OCDE : beaucoup de cours d'eau ont des débits très variables et les sécheresses prolongées sont fréquentes. De même, les précipitations sont extrêmement fluctuantes dans l'espace et selon les saisons. En deuxième lieu, les données de l'Australian Bureau of Meteorology font état, sur le long terme, d'une diminution des précipitations dans la partie orientale du pays, et d'une augmentation dans sa partie nord-ouest⁶. L'évolution du régime des précipitations est particulièrement importante au regard du troisième facteur, à savoir la concentration dans l'Est de la population, d'une part, et de l'agriculture irriguée, d'autre part. *Grosso modo*, 70 % de l'eau utilisée est destiné à

l'agriculture irriguée, qui a représenté 95 % de l'accroissement de la consommation d'eau au milieu des années 90⁷. Près des trois quarts des superficies irriguées sont tributaires d'un seul bassin hydrographique, en l'occurrence le bassin Murray-Darling (BMD). S'étendant sur plus d'un million de kilomètres carrés dans l'Est de l'Australie et peuplé de quelque deux millions d'habitants, ce bassin représente 50 % de la consommation d'eau et 40 % du revenu tiré de l'agriculture à l'échelle nationale. Les précipitations moyennes y ont diminué ces dernières décennies, alors que les températures moyennes s'y sont élevées, d'où une augmentation de l'évaporation et des besoins de la végétation en eau. Les prélèvements sont donc étroitement liés aux précipitations, avec lesquelles ils présentent une relation inverse⁸.

Le cadre où s'inscrit l'action publique est en grande partie défini par la structure fédérale de l'Australie. L'article 100 de la Constitution⁹ empêcherait le Commonwealth de mettre en œuvre une politique de l'irrigation. L'eau est la propriété des États. Des droits autorisant son utilisation, généralement liés à la propriété foncière, ont été accordés, sous la forme de titres légaux, en vertu du droit des États. Ainsi, bien qu'il existe des impératifs nationaux de gestion de l'eau, ce sont les pouvoirs publics de chacun des huit États et territoires qui sont chargés de la question de l'eau. Il existe depuis longtemps, en Australie, un consensus sur la nécessité d'assurer une gestion intégrée des bassins (GIB), fondée sur une évaluation globale des problèmes de qualité et de quantité, les interactions entre les sols, l'eau et l'atmosphère, et les externalités entre les utilisateurs en amont et en aval¹⁰. Dans la mesure où les bassins ne correspondent pas aux frontières entre les États, des accords entre ces derniers sont nécessaires à cette approche de la gestion de l'eau, notamment dans le BMD, qui s'étend sur quatre États.

En Australie, les économistes ont commencé à s'interroger sur la tarification de l'eau dans les années 60 et 70, mais il a fallu attendre les années 80 pour que les pouvoirs publics s'emparent à leur tour de cette question. La situation a peu évolué jusque dans les années 90, époque à laquelle des initiatives ont été prises dans le cadre d'un ensemble nettement plus large de réformes microéconomiques, dont beaucoup concernaient les secteurs des infrastructures et les services publics comme l'eau et l'électricité, à la faveur de la National Competition Policy (NCP)¹¹. La réforme de ces secteurs était jugée essentielle pour maintenir la compétitivité des activités marchandes de l'Australie, les premiers fournissant aux secondes des moyens de production et des services qui leurs sont indispensables. Les gains potentiels de la réforme des infrastructures étaient mis en évidence par des évaluations comparatives internationales qui indiquaient que la productivité du travail et du capital, dans les services publics australiens, n'atteignait que la moitié à peu près de la moyenne de l'OCDE¹². Les réformes lancées dans beaucoup des secteurs concernés obéissaient à une approche commune, fondée sur la mise en place d'une tarification rationnelle des ressources rares et de marchés concurrentiels dans des activités auparavant organisées en monopoles publics. Ainsi, au début des années 90, les responsables de l'action publique avaient déjà à l'esprit un modèle à appliquer au secteur de l'eau, en cours de mise en œuvre dans d'autres secteurs¹³.

L'autre facteur essentiel qui pesait sur le débat concernant la réforme du secteur de l'eau était bien entendu le changement climatique. Les partisans de la réforme avaient attiré l'attention sur l'efficacité de l'approvisionnement en eau des zones urbaines et des zones rurales, et sur l'impact environnemental de certaines pratiques d'utilisation de l'eau bien avant les années 90, mais à ces problématiques venaient s'ajouter des données montrant que le changement climatique risquait de provoquer à long terme une modification du régime des précipitations susceptible de rendre les politiques et pratiques existantes encore plus difficiles à maintenir en l'état. L'apparition d'une sécheresse

intense et prolongée au début des années 2000 a corroboré ces craintes. Par ailleurs, le débat sur le changement climatique et la sécheresse a sensibilisé l'opinion à l'action publique dans le domaine de l'eau.

Acteurs et intérêts en présence

Dans les années 90, la diversité des acteurs impliqués dans la politique de l'eau était assez limitée¹⁴. Au début de la décennie, en raison de la complexité des problèmes soulevés et de l'absence de signes immédiats d'une crise, l'opinion ne s'intéressait guère au débat sur la réforme, qui mobilisait essentiellement les scientifiques, les représentants des groupes d'intérêt concernés (principalement du secteur de l'agriculture irriguée) et les responsables de la politique de l'eau aux niveaux du Commonwealth, des États et des collectivités locales¹⁵. S'agissant des eaux urbaines, en particulier, les principaux intervenants étaient les autorités territoriales et les compagnies des eaux. Le soutien de l'opinion en faveur de la réforme de la tarification des ressources était limité, mais l'eau représentait un poste trop modeste dans le budget de la plupart des ménages pour devenir un enjeu politique dans l'Australie urbaine. Politiquement, le dossier de l'eau était beaucoup plus sensible dans les zones rurales. Le Parti travailliste était donc moins embarrassé par la réforme de l'eau, du fait de son implantation essentiellement urbaine, et se reconnaissait davantage, de manière générale, dans les idées associées à la GIB¹⁶. À l'inverse, le Parti national, principalement ancré dans les zones rurales, avait tendance à se méfier de la réforme et tenait à protéger les irrigants. Son partenaire traditionnel, le Parti libéral, était lui aussi très bien implanté dans les petites agglomérations rurales, où la réforme de la politique de l'eau pouvait avoir des effets non négligeables¹⁷. À la fin des années 90, la montée en puissance du mouvement populiste et largement rural « One Nation », qui était en partie une réaction aux effets des réformes économiques libérales conduites par les grands partis, a poussé le Parti national et le Parti travailliste, qui dirigeaient le gouvernement du Commonwealth à l'époque, à être attentifs aux préoccupations des zones rurales¹⁸.

Le lobby agricole était surtout inquiet au sujet de la sécurité et de prévisibilité des droits sur l'eau, mais il militait activement aussi pour que les prix restent modestes. Du fait que beaucoup d'activités risquaient fort de ne plus être viables si les prix de l'eau étaient déterminés par le marché, on craignait que les actifs devenus inutiles ne s'accumulent. Ce problème, potentiellement énorme, n'était pas limité aux actifs liés à l'irrigation : si les changements dans l'approvisionnement en eau se traduisaient par une reconversion à l'agriculture sur terres arides, moins intensive, dans une région donnée, et par une diminution concomitante de la population, de nombreuses collectivités rurales risquaient d'en subir les effets secondaires, comme la fermeture des établissements scolaires, des hôpitaux ou des banques, entre autres¹⁹. L'influence du monde rural s'érodait alors peu à peu, car son poids dans la population totale et celui de l'agriculture dans le PIB diminuaient l'un et l'autre, mais le secteur de l'agriculture irriguée continuait de faire pression avec efficacité sur les parlementaires. De plus, les agriculteurs avaient une influence considérable sur l'administration chargée d'appliquer la politique de l'eau : en général, les États déléguaient une grande partie de leur autorité en la matière aux districts et organismes de gestion des bassins, où les irrigants occupaient souvent une place prépondérante.

Avant les années 90, les États étaient les principaux moteurs de la réforme du secteur de l'eau, car c'était à leur budget qu'il incombait de financer les subventions en faveur de l'agriculture irriguée et des consommateurs urbains ; dans de nombreux cas, les premières expérimentations de la tarification de l'eau et des échanges de droits ont été lancées par

les autorités territoriales. Cependant, les réformes conduites à l'échelle nationale posaient des problèmes plus complexes, car il fallait répartir leurs coûts et leurs avantages entre les États et non pas à l'intérieur de chacun d'eux. Les disparités entre les États faisaient partie depuis longtemps des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion commune du BMD²⁰. Dans une large mesure, cela faisait écho aux différentes manières dont les États planifiaient le développement de l'irrigation : le Victoria et l'Australie-Méridionale favorisaient l'horticulture, la viticulture et la production laitière, activités qui pouvaient mettre des années pour se rétablir d'une éventuelle perturbation de l'approvisionnement en eau. Ils administraient donc l'allocation des ressources avec prudence, afin d'assurer un degré élevé de sécurité de l'approvisionnement. Pour sa part, la Nouvelle-Galles du Sud privilégiait les cultures annuelles comme le riz, dont la production peut reprendre après une interruption, dès que les précipitations et l'approvisionnement des réservoirs se rétablissent. Elle attachait donc beaucoup moins d'importance à la sécurité et a moins limité l'essor des quotas. Il en a découlé un différend entre le Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud dans les années 80, au sujet de la gestion de l'eau contenue dans des réservoirs partagés²¹.

Ces disparités dans la planification de l'irrigation expliquent pourquoi les droits d'eau négociables créés par les États dans les années 90 étaient différents. Il existait aussi entre les États des différends amont-aval tout à fait classiques : l'Australie-Méridionale, qui pâtissait le plus des problèmes de salinité de plus en plus graves dans le BMD, faisait fortement pression pour que des mesures soient prises à cet égard et, lorsqu'elle n'obtenait pas satisfaction, menait des actions en justice contre la Nouvelle-Galles du Sud pour faire obstacle aux projets d'irrigation qui y étaient prévus²². Le Victoria s'irritait lui aussi de plus de plus de l'augmentation des volumes prélevés en amont²³. Néanmoins, les États situés en aval, quoique très soucieux d'encourager les changements en amont pour des motifs environnementaux, se sont souvent montrés peu pressés de lutter sur leur propre territoire contre les pratiques qui, selon certains critiques, portaient atteinte à l'environnement ou qui n'étaient pas conformes aux principes de la durabilité²⁴.

Les « gagnants » potentiels, dans la liste d'acteurs ci-dessus, ne sont pas légion. La réforme du secteur de l'eau était en grande partie davantage axée sur la répartition des manques à gagner que sur l'obtention de gains supplémentaires. Elle se justifiait du fait de la nécessité de garantir la viabilité à long terme de l'utilisation de l'eau, de limiter les dégâts environnementaux et d'assurer l'affectation efficiente d'une ressource rare. Les défenseurs de l'environnement comme les tenants du marché plaidaient en faveur du changement pour ces motifs²⁵, mais la plupart des usagers de l'eau perdaient, dans la mesure où il leur était demandé de payer à un prix non négligeable une ressource dont ils disposaient auparavant soit gratuitement, soit à un prix tout à fait modique²⁶. On saisisait mal les avantages économiques à long terme de la réforme ou les coûts de l'inaction, en partie parce qu'il n'existait pas d'études incontestables sur ces coûts et ces avantages.

Aperçu historique

Jusqu'aux années 80, l'action publique obéissait à des objectifs sociaux et stratégiques, sans qu'une grande attention soit accordée au coût d'opportunité de l'utilisation de l'eau. L'accent était nettement mis sur les solutions techniques (barrages, protection contre la sécheresse, etc.) et sur l'accroissement de l'offre dans l'optique de remédier aux pénuries. On faisait peu de cas de l'analyse économique, de l'efficacité ou de la récupération des coûts²⁷. Le développement de l'irrigation était lié à des mesures visant explicitement à favoriser le peuplement des zones rurales et les mécanismes

institutionnels encourageaient souvent une gestion productiviste²⁸. Il en a résulté une suraffectation, qui plus est en deçà du coût de la fourniture, et une absence d'incitation en faveur de la conservation²⁹. La facturation de l'eau s'appuyait en premier lieu sur la valeur des terres et non pas sur la consommation, et des systèmes de mesure différents étaient utilisés dans les secteurs urbains résidentiels et non résidentiels et dans le secteur rural. Dans beaucoup d'endroits, presque tous les consommateurs payaient un prix de l'eau *moyen* différent, et le prix de l'unité *marginale* consommée était en général nul³⁰. Les entreprises non agricoles payaient habituellement le litre deux à trois fois plus cher que les ménages et les agriculteurs une petite fraction du prix facturé à ces derniers. Seule une petite partie de l'écart reflétait des différences de coût d'approvisionnement et de qualité de l'eau fournie³¹. Dans beaucoup de réseaux d'irrigation, le montant facturé était même inférieur aux coûts d'exploitation et de maintenance³². Il y avait donc peu d'incitations pour que l'eau aille aux usages où sa valeur était la plus élevée, et sa productivité marginale variait fortement³³.

Les critiques contre ce système se sont multipliées, l'économie de l'eau en Australie arrivant à « maturité », caractérisée par une rareté croissante, des coûts marginaux de fourniture en hausse, une intensification de la concurrence dont la ressource faisait l'objet, et une interdépendance de plus en plus forte entre catégories d'utilisateurs³⁴. Les débats conduits à partir des années 70 ont mis en évidence l'inélasticité de l'offre d'eau « nouvelle », la nécessité de procéder à une onéreuse réhabilitation des infrastructures vieillissantes et les problèmes agro-environnementaux posés par des décennies d'agriculture irriguée (salinité, acidification des sols, diminution de la biodiversité)³⁵. Les considérations budgétaires ont joué un rôle également, des contraintes s'exerçant sur les budgets des collectivités territoriales. En 1990, la plupart des États s'étaient engagés à récupérer la majeure partie, voire la totalité, des coûts d'approvisionnement, et certains avaient commencé à expérimenter la réforme de la tarification et, à une petite échelle, les droits d'eau négociables³⁶.

Des efforts ont été déployés pour améliorer la gestion des compagnies des eaux municipales comme des réseaux d'irrigation. Les résultats étaient inégaux, mais sensibles : ainsi, le Victoria a réduit le déficit provoqué par l'exploitation de ses réseaux d'irrigation de 80 % entre 1984 et 1994, tandis que la Nouvelle-Galles du Sud privatisait avec succès une grande partie de son réseau d'irrigation, repris par les irrigants eux-mêmes³⁷. Les années 80 ont aussi vu le renforcement des efforts consentis pour coordonner l'action des États *vis-à-vis* du BMD, l'Australie-Méridionale, le Victoria, la Nouvelle-Galles du Sud et le Commonwealth signant l'Accord sur le bassin Murray-Darling en 1987, ce qui a conduit à la création de trois nouveaux organismes intergouvernementaux, dont la Murray-Darling Basin Commission (commission du bassin Murray-Darling)³⁸. Une stratégie commune contre la salinité et sur le drainage a été adoptée l'année suivante, laquelle a permis de réduire quelque peu le niveau de la salinité. Cependant, de fortes divergences entre l'Australie-Méridionale et la Nouvelle-Galles du Sud sur le détail de la stratégie ont mis en évidence les différends liés aux effets de répartition entre États sur lesquels achopperait la gestion intégrée du BMD, compte tenu notamment de l'obligation de prendre les décisions à l'unanimité des États³⁹. Le rôle des acteurs nationaux de la politique de l'eau était essentiellement consultatif.

Le dossier de l'eau était moins conflictuel en milieu urbain, en partie parce qu'il n'existait pas de différends entre États et aussi parce que la qualité et la fiabilité étaient satisfaisantes. Les autorités de l'eau de toutes les grandes agglomérations percevaient des recettes suffisantes pour financer les coûts d'exploitation et d'entretien, ainsi que l'amortissement, et pour assurer le service de leurs dettes tout en rémunérant le capital⁴⁰.

Le principal problème provenait de l'absence de lien entre la consommation et les prix, due au fait que ces derniers étaient fixés en fonction de la valeur des propriétés. L'écart sensible entre les ménages et les entreprises non agricoles était un exemple évident de subventions croisées, dans la mesure où le coût de l'approvisionnement des premiers était plus élevé⁴¹. Ce système a été remis en question pour la première fois par le Conseil de l'eau du district de Hunter, en Nouvelle-Galles du Sud, qui a commencé à percevoir des redevances d'utilisation au début des années 80 pour faire face aux contraintes financières, à la hausse de la demande et à la nécessité d'investir dans un nouveau barrage important. Il en a résulté une amélioration de la situation financière du conseil, de même qu'une diminution de la consommation moyenne par ménage qui a permis de différer la construction du barrage. L'exemple de Hunter a été invoqué par les tenants des réformes qui appelaient l'Industry Commission à refondre la tarification de l'eau en zone urbaine⁴².

Processus politique : la conception

Au début des années 90, il était de plus en plus manifeste que l'état écologique du BMD était dégradé et que les États situés en aval en subissaient certaines conséquences environnementales⁴³. Selon une étude commanditée à la demande de l'Australie-Méridionale en 1993, les débits annuels moyens à l'embouchure du Murray étaient inférieurs de 30 % au niveau qu'ils auraient atteints dans des conditions naturelles et le pourcentage d'années pendant lesquelles le bas Murray se ressentait de la sécheresse était passé de 5 % à 60 %. Les prélèvements avaient triplé au cours des cinquante années précédentes et continuaient d'augmenter. Les prélèvements autorisés dépassaient les volumes disponibles la plupart des années et les modifications des débits saisonniers imputables à l'activité humaine avaient gravement porté atteinte à la qualité de l'eau et à la biodiversité dans le bassin⁴⁴. Ces problèmes revenaient de plus en plus souvent dans le débat politique en Australie, à une époque où les questions environnementales attiraient de plus en plus l'attention des responsables politiques au plus haut niveau. Signataire du programme Action 21, adopté en 1992 dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, le Commonwealth s'était engagé à appliquer les principes d'un développement écologiquement durable définis dans ce texte et il les a donc inscrits dans sa politique de l'eau. Une stratégie nationale pour un développement écologiquement viable a été adoptée en 1992 par le Commonwealth et par les États. Bien qu'elle ne fût pas juridiquement contraignante, elle ajoutait à la pression qui s'exerçait en faveur de la protection du BMD⁴⁵.

Les arguments environnementaux en faveur de la réforme ont été renforcés par une étude de l'Industry Commission datée de 1992, qui plaidait pour l'adoption de diverses réformes de la politique de l'eau pour des motifs économiques⁴⁶. Cependant, le rapport de la commission analysait en profondeur des questions variées, que ce soit dans les zones urbaines ou dans les zones rurales, mais il n'allait pas jusqu'à chiffrer les coûts du *statu quo* ou les gains potentiels des réformes pour lesquelles il prenait parti. En outre, il ressortait des données soumises à la commission et citées dans le rapport que bon nombre des groupes d'intérêt et acteurs concernés centraient leur attention sur les aspects distributifs, voyant la réforme en grande partie en termes statiques à somme nulle, ce qui donnait déjà une indication des écueils politiques que la réforme aurait à surmonter⁴⁷. La commission n'a consacré que peu de travaux à l'eau dans la décennie qui a suivi, probablement du fait de ses contraintes financières, en partie, et aussi, semble-t-il, parce que ce dossier ne faisait pas partie des priorités nationales d'alors. A preuve, lorsque la sécheresse du début des années 2000 a remis la question de l'eau à l'ordre du jour des autorités fédérales, la commission lui a consacré une série de rapports importants⁴⁸.

Pour faire face à la situation, le Commonwealth et les États, représentés au sein du Council of Australian Governments (CoAG, conseil des gouvernements australiens) ont mis en place un groupe de travail sur la politique des ressources en eau, chargé de concevoir le cadre où inscrire la réforme du secteur de l'eau. En février 1994, les recommandations de ce groupe de travail ont été approuvées quasiment en l'état par le CoAG. Les grandes lignes envisagées reprenaient en grande partie les principes énoncés dans le rapport de 1993 du National Competition Policy Review Committee (comité d'évaluation de la politique nationale de la concurrence), connu sous le nom de rapport Hilmer, sur lequel s'appuyait la nouvelle National Competition Policy (NCP, politique nationale de la concurrence)⁴⁹. Ainsi, une évaluation récente du National Water Framework conclut que ce sont l'efficacité économique et la compétitivité, et non pas les problèmes de gestion de la ressource et de protection de l'environnement, qui ont été les principaux moteurs des changements apportés à l'action publique en 1994-1995, même si toutes ces considérations sont entrées en ligne de compte⁵⁰. Lorsque la NCP a été lancée, en 1995, le Water Reform Framework y a été incorporé. En application de la NCP, le National Competition Council (NCC, conseil national de la concurrence), organisme officiel indépendant, a été chargé de suivre la mise en œuvre des engagements de réforme pris par les États dans le cadre de cette politique, et de se prononcer pour ou contre le versement aux États des paiements du Commonwealth au titre de la NCP, en fonction du respect des engagements en question : si le NCC estimait que des États ne remplissaient pas leurs obligations, le Trésor pouvait reporter les paiements à plus tard ou les suspendre.

Le cadre de la réforme de la politique de l'eau du CoAG

Le Water Reform Framework portait sur la tarification et sur le dispositif institutionnel, et prévoyait de modifier les mécanismes d'élaboration de l'action publique dans le domaine de l'eau.

- La facturation devait s'appuyer sur la consommation. Lorsque c'était possible, les compagnies des eaux œuvrant en zone urbaine devaient appliquer une tarification en deux parties, comprenant d'une part un montant fixe rémunérant l'accès au service, et d'autre part un montant variable en fonction de la consommation. A l'horizon 2001, la facturation de l'eau en zone urbaine comme en zone rurale devait permettre la récupération de l'intégralité des coûts⁵¹, les subventions devaient être transparentes et les subventions croisées devaient avoir été éliminées.
- Beaucoup des changements institutionnels adoptés étaient nécessaires pour mettre en place des marchés de l'eau efficaces, notamment la création de droits d'eau négociables et au volume défini, dissociés des droits de propriété foncière, ainsi que la séparation des fonctions de réglementation, de fourniture des services de l'eau et de gestion des ressources. Les États étaient censés mettre sur pied des systèmes complets de quotas ou de droits d'eau, spécifiant qui était habilité à prélever de l'eau, où, quand et sous quelles conditions. Dans ce cadre, une partie de la ressource devait être réservée à la satisfaction des besoins de l'environnement.
- La politique de l'eau future devait tenir compte des besoins découlant des objectifs environnementaux et d'utilité publique. Cela supposait une évaluation plus rigoureuse des ouvrages d'irrigation nouveaux, fondée sur des critères de

durabilité à la fois économiques et écologiques ; l'affectation d'eau à des usages environnementaux ; et des mesures relatives à la qualité de l'eau.

Cependant, le changement le plus immédiat a consisté à imposer un plafonnement temporaire des prélèvements dans le BMD, fixé aux niveaux atteints en 1993-1994⁵². De nature provisoire, ce plafonnement était conçu pour empêcher une augmentation non viable de la demande et établir une répartition stable de l'eau entre l'environnement et la production, en attendant que soit mis en place un régime plus marchand visant à ramener les prélèvements à des niveaux écologiquement viables⁵³. De fait, il a stimulé le développement des marchés de l'eau, car son administration nécessitait de mettre sur pied tout un système de quotas et de droits sans lequel il ne serait pas possible de procéder à des échanges d'eau. L'objectif était, grâce aux échanges réalisés dans les limites du plafond, de faire en sorte que la ressource, peu abondante, soit réservée à des usages plus profitables.

Pour assister les États, le CoAG a créé une Water Reform Task Force (équipe chargée de la réforme de la politique de l'eau), composée de dirigeants des agences de l'eau fédérales et des États, et chargée de suivre la mise en œuvre de la réforme et d'encourager une approche uniforme de cette dernière, notamment en formulant des orientations sur les questions les plus controversées, par exemple sur la meilleure méthode à appliquer pour tenir compte des externalités dans le calcul du coût complet de la consommation d'eau, et en énonçant des lignes directrices sur la tarification. La complexité de ces missions reflétait les difficultés que soulève la création de marchés de l'eau, lesquelles, si elles ne sont pas insurmontables, n'en sont pas moins gigantesques (encadré 18.1)⁵⁴.

Processus politique : la mise en œuvre

Il n'a pas été très difficile de parvenir à un accord sur le dispositif de 1994 du CoAG, d'une part parce que les implications de certaines des propositions n'ont pas été bien comprises, et d'autre part parce qu'il se composait d'une série de principes, de buts et d'objectifs tout en laissant aux États le soin de se charger de sa mise en œuvre dans le détail. Néanmoins, à mesure que les acteurs prenaient conscience des effets de la réforme, son application est devenue plus difficile. De graves différends ont éclaté au sujet des plans de partage de l'eau, de l'affectation d'une partie de la ressource à la satisfaction des besoins environnementaux et de la modification des prix de l'eau, et du fait de la concurrence entre usages agricoles et urbains. D'après des études du NCC, les plans de gestion obéissaient en général aux intérêts des irrigants, et définissaient en fait l'eau destinée à l'environnement comme le solde restant après approvisionnement des utilisateurs. Cela n'était guère surprenant, étant donné que les acteurs locaux participaient directement à la préparation des plans⁵⁵.

L'offre étant de plus en plus limitée, consécutivement au démarrage d'une grave sécheresse au début des années 2000, l'attention s'est de nouveau tournée vers les « solutions techniques » nécessitant le soutien des pouvoirs publics en faveur d'investissements de grande ampleur dans l'efficacité des ouvrages d'irrigation ; l'eau ainsi « économisée » pouvait être consacrée à l'environnement⁵⁶. Pour la coalition du Parti libéral et du Parti national, appuyée par un électorat important dans le monde rural, cette approche était bien entendu tentante. Cependant, bien qu'elles aient été présentées comme un moyen de limiter les pressions exercées sur l'offre, et donc d'atténuer les différends sur les effets distributifs de la politique de l'eau, ces propositions ont essuyé des critiques motivées par leurs propres conséquences distributives. Si, dans certains cas,

« l'amélioration de l'efficacité » pouvait en effet se traduire par une diminution des gaspillages dus à l'évaporation, dans d'autres, elle réduisait de fait le volume d'eau restitué après utilisation. Il en découlait que les consommateurs en amont avaient la possibilité d'utiliser plus d'eau, ce qui limitait l'approvisionnement des consommateurs en aval⁵⁷. Par ailleurs, des projections plus récentes indiquant que le ruissellement annuel dans le BMD pourrait diminuer de 20 % à 40 % dans les cinquante prochaines années soulèvent de nouvelles questions quant à l'utilité à long terme des investissements considérés⁵⁸.

Encadré 18.1. Les caractéristiques économiques de l'eau et la création de marchés de l'eau

Dès lors que l'eau provenant d'une origine donnée est répartie efficacement, l'avantage social marginal doit être le même pour les différents utilisateurs. Un marché qui fonctionne bien émettra des signaux-prix indiquant la rareté de la ressource et assurant que les utilisateurs tirent des avantages marginaux identiques de sa consommation. Toutefois, obtenir ce résultat dans la pratique s'est révélé bien plus difficile que beaucoup ne le croyaient quand la réforme du secteur de l'eau a été lancée, et ce pour plusieurs raisons¹:

- Certaines fonctions assurées par l'eau présentent les caractéristiques des biens publics (préservation des écosystèmes et activités récréatives, par exemple).
- L'eau peut être stockée dans un réservoir (eaux souterraines, ou eaux de surface dans certains cas), ou bien s'écouler tout en pouvant se renouveler. Il n'est pas toujours facile de dire précisément dans laquelle de ces deux situations on se trouve, auquel cas il est particulièrement difficile de fixer le niveau de prélèvement écologiquement viable.
- Il est difficile de mesurer la consommation. Les prélèvements *bruts* sont les plus faciles à mesurer, mais une grande partie de l'eau captée retourne dans le réseau, où elle est réutilisée plus tard, dans un endroit différent. En conséquence, il est beaucoup plus difficile d'évaluer les prélèvements *nets*, en particulier lorsque que le processus s'accompagne d'une dégradation de la qualité de l'eau qui retourne au réseau. En fait, l'eau est difficile à mesurer et à caractériser, compte tenu de la variété des formes qu'elle prend et sous lesquelles elle peut être extraite. Il en résulte que les droits de propriété exclusifs sont plus difficiles à établir ou à faire respecter, et qu'il est beaucoup plus difficile pour les agents de suivre la trace du bien – problème essentiel quel que soit le marché.
- La consommation d'eau provoque de nombreuses externalités qui restent aujourd'hui encore mal comprises. Certaines, comme la pollution, existent y compris en l'absence de marchés de l'eau. D'autres apparaissent avec la mise en place des échanges de droits d'eau. Lorsque l'eau est consommée ou échangée, les répercussions sur les tiers peuvent être importantes et peuvent être fonction non seulement du volume, mais aussi du moment de la consommation ou de la transaction, de la destination et du changement d'utilisation éventuel ainsi que, dans ce cas, de ses modalités².

Compte tenu de ces réalités, une intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour assurer des débits écologiques suffisants et une certaine réglementation s'impose pour remédier aux autres externalités et assurer l'égalité des avantages sociaux marginaux entre utilisateurs de l'eau. Le problème réglementaire est d'autant plus complexe qu'il faut dûment prendre en compte l'héritage des politiques antérieures. Ainsi, alors que nombreux étaient ceux qui pensaient que la valeur de rareté de l'eau augmentait et était probablement beaucoup plus élevée que le coût de la fourniture du service³, on craignait qu'un passage rapide à une tarification en fonction de la rareté ne cause un grave préjudice à certains utilisateurs qui avaient réalisés des investissements en vertu des politiques précédentes, et n'en favorise d'autres à l'excès.

Plus généralement, de nombreux désaccords subsistent sur des questions d'ordre purement hydrologique : dans quelle mesure les débits écologiques atténuent-ils les dommages environnementaux ou y remédient-ils ? Quelle est la relation entre les eaux souterraines et les eaux de surface ? Et dans quelle mesure l'évolution récente des précipitations fait-elle écho au changement climatique, plutôt qu'aux « cycles longs » des régimes de précipitations⁴ ? Cela rend l'évaluation des externalités d'autant plus difficile et les pouvoirs publics, qui s'efforcent de mettre sur pied des marchés de l'eau, sont plongés dans la confusion. L'incertitude environnementale incite les autorités à *ne pas* créer des droits de propriété très puissants, car ceux-ci majorent les coûts d'une éventuelle intervention ultérieure destinée à remédier à des problèmes écologiques. Cependant, si les pouvoirs publics s'abstiennent d'instaurer des droits de propriété puissants, l'incertitude de l'action publique augmente les coûts de transaction (Crase *et al.*, 2001 ; Vourc'h et Price, 2001). L'incertitude scientifique complique toujours l'élaboration de l'action publique, mais son impact a été d'autant plus sensible que l'on savait que les différentes hypothèses relatives au changement climatique, au niveau durable des prélèvements et aux interactions entre les différentes sources et utilisations de l'eau, pouvaient avoir des effets redistributifs potentiellement énormes. En conséquence, les débats sur les investissements à réaliser dans le BMD pour améliorer les infrastructures d'irrigation s'appuient dans une large mesure sur des évaluations très contestées des précipitations qui s'y produiront dans un futur lointain.

1. Parmi les points suivants, beaucoup sont abordés dans Brennan (2001).
2. Par exemple, certaines transactions peuvent entraîner une modification de l'utilisation qui se traduit elle-même par une réduction du volume restitué au réseau, avec des conséquences préjudiciables pour les utilisateurs en aval. Les échanges ont aussi tendance à faire baisser la consommation d'eau hors saison et à accroître les prélèvements dans les périodes où la demande culmine, ce qui peut causer des problèmes de congestion et des pénuries locales. Voir en particulier Heaney et Beare (2001) ; MIL (2006) ; et OCDE (2008).
3. Selon Brennan (2001), les redevances sur la fourniture du service, sur la base de la récupération de l'intégralité des coûts de l'eau fournie aux irrigants, tournaient autour de 20 AUD par mégalitre à la fin des années 90, alors que la valeur de l'eau échangée sur le marché s'établissait alors à 100 AUD par mégalitre environ.
4. Des observations de l'Australian Bureau of Meteorology établissent un lien entre la gravité de la sécheresse actuelle et les retombées du changement climatique (Garnaut, 2008). Les sceptiques rappellent que la première moitié du XXe siècle a connu une augmentation des précipitations dans de nombreuses régions où elles diminuent depuis 1950 et que, globalement, elles étaient plus abondantes (sur la base des moyennes glissantes sur dix ans) au début des années 2000 que dans les premières décennies du siècle dernier.

Les paiements versés aux États par le Commonwealth au titre de la NCP, qui ont beaucoup contribué à faire avancer la réforme dans d'autres domaines, se sont révélés d'une utilité limitée, en grande partie parce que le cadre de la réforme de la politique de l'eau était trop général pour que les États prennent beaucoup d'engagements qui auraient été réellement contraignants. L'accord de 1994 tenait sur une dizaine de pages, soit beaucoup moins que la National Water Initiative (initiative nationale sur l'eau) qui lui a succédé en 2004. Les États ont donc pu continuer à percevoir leurs paiements au titre de la refonte de la politique de l'eau, dans le cadre de la NCP, tout en poursuivant une politique qui était en contradiction avec le cadre de réforme. Ni le NCC, ni les autres organismes nationaux n'ont été en mesure de pénaliser les États pour des manquements beaucoup plus graves à la réforme, par exemple la Nouvelle-Galles du Sud qui a dépassé le plafond à plusieurs reprises et qui n'a adopté aucun des dispositifs recommandés par les examens successifs du MDB Ministerial Council (MDBMC, Conseil ministériel du BMD)⁵⁹. En fait, la NCP ne prévoyait pas d'engagements de ce type. Le NCC a bien fait usage des pouvoirs qui lui étaient conférés. Par exemple, à un moment donné, il a suspendu le versement des paiements à la Nouvelle-Galles du Sud à la suite d'un examen

extrêmement critique des plans de gestion de l'eau de cet État. Cependant, de manière générale, son rôle était limité⁶⁰. L'eau dans les zones urbaines.

Au cours des années 90, la mise en œuvre de la réforme de la politique de l'eau a beaucoup progressé dans les zones urbaines : les autorités concernées y ont mis en place, pour la plupart, une tarification fondée sur la consommation, que ce soit pour les ménages ou pour les entreprises. La norme était un tarif en deux parties, sous une forme ou sous une autre, mais le plus souvent un « tarif progressif par tranches » sous l'effet duquel, plus la consommation était élevée, plus le prix unitaire l'était lui aussi⁶¹. Les recettes de la facturation en fonction de la consommation ont représenté une part de plus en plus importante des recettes totales des compagnies des eaux⁶². La gratuité des premiers mètres cubes, qui était auparavant très répandue et portait sur des volumes importants, a en grande partie été supprimée peu à peu au profit d'une facturation à partir du premier litre. Les ménages à faible revenu ont bénéficié d'un soutien, sur la base d'obligations de services publics clairement définies, remplies au moyen de financements séparés. Les subventions croisées financées par les utilisateurs industriels et commerciaux au profit des ménages ont été réduites ou éliminées. Cependant, les États et les autorités territoriales sont restés rétifs au principe de la récupération intégrale des coûts dans les petites localités, beaucoup d'entre elles n'en ayant pas les moyens⁶³.

En ce qui concerne la récupération des coûts, l'équipe spéciale du CoAG avait défini des limites supérieures et inférieures : pour atteindre la limite inférieure, les compagnies des eaux devaient récupérer les coûts d'exploitation, d'entretien et d'administration, les taxes ou leur équivalent⁶⁴ et les intérêts sur leurs emprunts, tout en provisionnant l'entretien et le remplacement de leurs actifs. La limite supérieure, définie comme un maximum, dans l'optique d'empêcher les compagnies des eaux de percevoir des rentes de monopole, comprenaient les charges ci-dessus, plus le coût moyen pondéré du capital. La récupération de l'intégralité des coûts de stockage et de distribution à la limite inférieure était en grande partie effective en 2004 (obligation minimum aux termes du cadre de 1994), mais la plupart des compagnies étaient alors encore loin de la récupération des coûts à la limite supérieure.

La tarification en fonction du volume consommé a entraîné une baisse de la consommation individuelle. A Brisbane, par exemple, elle a diminué de 20 % entre 1995-1996 et 1997-1998, après l'installation de compteurs et la mise en œuvre de la facturation sur la base du volume. Dans l'Australie dans son ensemble, le coût unitaire de l'eau dans les zones métropolitaines a baissé de plus de 16 % en moyenne entre 1992-1993 et 1997-1998⁶⁵. Toutefois, dans leur majorité, les consommateurs n'ont pas perçu les avantages de ce changement ; du fait de la suppression des subventions croisées, le prix qu'ils devaient acquitter était plus élevé, en particulier dans les plus grandes villes : les prix réels appliqués aux utilisateurs du secteur commercial ont fortement diminué entre 1991-1992 et 1996-1997 (de 40 % en moyenne dans les deux plus grandes villes, à savoir Sydney et Melbourne). Néanmoins, dans beaucoup de petites villes, des obligations explicites de service public ont été imposées⁶⁶, les compagnies distribuant de l'eau sans récupérer les coûts et l'état compensant leur manque à gagner. Par ailleurs, dans la mesure où l'offre s'est resserrée sous l'effet d'une sécheresse prolongée au début des années 2000, l'utilisation des prix à des fins de gestion de la demande a été limitée dans la plupart des zones urbaines. La régulation de la consommation autrement que par les prix dans ces zones (en général au moyen de l'interdiction ou de la restriction de certains usages) a continué de jouer un rôle important face aux contraintes d'offre, y compris lorsque celles-ci étaient plus ou moins permanentes. Dans la mesure où l'offre n'est pas élastique par rapport au prix sur le court terme, les restrictions quantitatives

peuvent se justifier en présence de crises de courte durée, mais à longue échéance, ce sont les prix qui sont plus susceptibles d'inciter à réduire la consommation et à investir dans les technologies qui économisent de l'eau et/ou dans de nouvelles sources d'approvisionnement, comme le recyclage⁶⁷.

L'eau dans les zones rurales

Problèmes d'administration du plafond

Dès le départ, l'administration du plafonnement des prélèvements dans le BMD s'est révélée très problématique, en raison de la qualité médiocre des données historiques sur l'utilisation de l'eau et de l'existence de règles de gestion très différentes dans les trois États parties à l'accord, à savoir l'Australie-Méridionale, le Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud. La simple surveillance du niveau des prélèvements présents posait elle aussi des problèmes bien réels. Abstraction faite des acheteurs en gros, les États n'étaient guère en mesure de réguler l'approvisionnement en eau des détenteurs de licences lorsque des restrictions étaient imposées⁶⁸. Les estimations des prélèvements n'étaient ni fiables, ni homogènes dans les différentes juridictions. Ces problèmes n'ayant jamais été résolus de manière satisfaisante, il est difficile d'évaluer l'ampleur des surallocations⁶⁹. De plus, l'efficacité du plafonnement a aussi été amoindrie du fait qu'il ne s'appliquait pas à certaines formes de captage des eaux de surface, comme les retenues aménagées sur les exploitations agricoles ou la collecte des eaux de pluie sur les plantations arboricoles avant qu'elles n'atteignent le réseau, ni aux eaux souterraines. Il était donc possible de s'approprier de l'eau gratuitement en de nombreux points de son cycle, même si les prélèvements opérés à ces points avaient une incidence sur la disponibilité de la ressource ailleurs. Les propriétaires fonciers se sont donc empressés de capter de l'eau à ces endroits avant que les prélèvements n'y soient limités.

Il en est allé de même dans le cas de la création des droits d'eau négociables dans certains secteurs. Avant le plafonnement, les droits d'eau émis dépassaient de loin les volumes qui pouvaient effectivement être accordés, y compris dans une année relativement pluvieuse. Le problème était particulièrement aigu en Nouvelle-Galles du Sud. L'Australie-Méridionale avait pour sa part été très prudente dans l'attribution des droits d'eau dans le passé, et la surattribution était limitée dans le Victoria. La surattribution des droits ne se traduisait pas nécessairement par une surconsommation, dans la mesure où les quotas physiques étaient fonction des débits, et il existait de nombreux cas dans lesquels les droits n'avaient jamais été exercés (titulaires dits « dormants ») ou ne l'avaient que rarement été (titulaires dits « assoupis »). Avant le plafonnement, la Nouvelle-Galles du Sud avait redistribué l'eau excédentaire non utilisée par les « dormants » et les « assoupis » aux irrigants établis, et ce à un prix réduit identique à celui que ces derniers payaient pour prélever de l'eau conformément à leurs propres droits. Cependant, lorsqu'elle a défini des quotas dans le cadre du plafonnement, elle a considéré les droits qui n'avaient jamais été exercés ou seulement rarement comme des droits inconditionnels. En conséquence, les détenteurs de ces droits se sont « réveillés » et ont réclamé leur eau, afin d'en faire le commerce. Les irrigants ont donc dû leur acheter de l'eau au prix du marché, au lieu de se la voir attribuer par les autorités de l'état au prix modique habituel. Nombreux étaient donc ceux qui protestaient au motif que leur quota avait été réduite par le plafonnement⁷⁰. Des problèmes se sont également posés en Australie-Méridionale, laquelle avait en théorie le plus à gagner du plafonnement et avait activement plaidé en faveur d'une approche coordonnée de la gestion du bassin : les pouvoirs publics y ont été attaqués après avoir annoncé

l'attribution d'un quota supplémentaire conséquent aux irrigants, lequel ne respectait manifestement pas le plafond. Cette décision n'a pas engendré d'externalités dans les autres États, qui se situaient tous en amont, mais elle a sapé le soutien apporté au plafonnement dans les États en question.

Le Queensland n'a jamais pris part du tout au système de plafonnement. Son gouvernement travailliste avait donné son accord de principe à l'adoption du dispositif en 1995, mais il se heurtait à une très forte opposition à ce sujet, si bien que le plafond n'a jamais été appliqué dans cet État. Au contraire, les autorités du Queensland ont estimé qu'il était possible de développer encore l'agriculture irriguée en amont et ont continué à émettre des droits nouveaux, en indiquant que les exploitants de l'état n'avaient pas à être pénalisés du simple fait qu'elles avaient mis plus de temps que celles des autres États à attribuer des droits d'eau. L'opposition du monde agricole au plafonnement est passée au premier plan au cours des élections fédérales de 1998, le Parti national militant alors pour sa suppression. Le rejet était très sensible en Nouvelle-Galles du Sud également, en partie à cause du traitement des « dormants » et des « assoupis », mais aussi parce que les gouvernements successifs de l'état n'ont pas su expliquer les avantages du plafonnement du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement – certains observateurs considèrent d'ailleurs qu'ils l'ont fait en partie à escient, dans l'optique de détourner la colère des agriculteurs vers la Murray-Darling Basin Commission⁷¹. Si tel est le cas, il n'est pas isolé : d'autres États ont fait en sorte que le plafonnement soit perçu comme imposé par la commission et non pas comme le résultat d'un accord entre leurs gouvernements.

En 2000, un bilan sur cinq ans a conclu que la dégradation du réseau hydrographique Murray-Darling aurait été pire en l'absence du plafonnement, mais qu'elle n'avait pas été stoppée. Cela tenait en partie au fait que les débits écologiques n'avaient pas été respectés les années sèches : la portée des mesures prises par le Commonwealth pour réaffecter de l'eau aux écosystèmes a été considérablement amoindrie par les groupes de pression agricoles, qui occupaient généralement une place prépondérante dans les organismes de gestion des bassins et avaient donc la haute main sur la conception des plans de gestion. Les débits écologiques étaient par conséquent les premiers touchés par les années sèches, de manière à ce que la production agricole n'en subisse pas les répercussions⁷². Dans certaines régions, au cours des années sèches, les volumes d'eau autorisés au prélèvement étaient supérieurs aux volumes disponibles. Autrement dit, c'est la pénurie, et non le plafonnement, qui a alors limité la consommation⁷³. Le bilan sur cinq ans a aussi mis en évidence la nécessité d'intégrer la gestion des eaux souterraines et la gestion des eaux de surface, et de mettre en place des systèmes plus performants de comptage, de suivi et de notification des données, d'adopter des définitions communes du plafonnement, et d'assouplir les règles des échanges à l'intérieur des juridictions et entre elles⁷⁴. La gestion intégrée des eaux souterraines et des eaux de surface est très difficile à réaliser du point de vue technique, car la relation entre les unes et les autres est en partie inexplicée et varie à l'intérieur d'un même bassin et d'un bassin à l'autre. Les districts de gestion de l'ensemble de l'Australie, au nombre de 340 pour les eaux de surface et de 367 pour les eaux souterraines, sont interconnectés au sens hydrologique, mais continuent de relever d'autorités locales distinctes⁷⁵.

Obstacles au développement des marchés de l'eau dans le secteur de l'irrigation

Bon nombre des facteurs qui ont causé des difficultés dans l'administration du plafonnement ont aussi eu une incidence préjudiciable sur le développement du marché de l'eau. Ici aussi, les données avaient un rôle essentiel à jouer : il appartenait aux États de mettre en place des registres de l'eau, d'améliorer les mécanismes de suivi des

prélèvements et les systèmes de comptabilité de l'eau pour enregistrer les transactions, mais aussi d'acquérir les connaissances biophysiques nécessaires pour statuer sur les niveaux des débits écologiques, sur les externalités résultant des échanges, etc.

L'accord du CoAG ne stipulait pas quelle forme devaient prendre les droits de propriété sur l'eau. Le Standing Committee on Agricultural and Resource Management du Commonwealth a été chargé de cette question, mais des divergences importantes subsistaient entre les États, et les droits de propriété prévus ont été considérablement modifiés à mesure que la mise en œuvre de la réforme avançait : l'eau est restée propriété de l'état, les droits privés ont été limités au prélèvement et à l'utilisation, sous certaines formes, sans aller jusqu'à la propriété, et la possibilité de posséder des droits ou de participer à tel ou tel marché de l'eau a été limitée à certains acteurs⁷⁶. Les droits d'eau créés étaient différents d'un état à l'autre, mais ils avaient certaines caractéristiques en commun. En général, ils portaient l'indication d'un volume, mais dans les faits, ce quota pouvait être très inférieur, compte tenu de la forte variabilité de l'offre ; il correspondait en réalité à une proportion du volume consommable d'une source d'approvisionnement donnée. Dans certains États, les corrections apportées aux droits dans les périodes de pénurie représentaient une nouvelle attribution proportionnelle de ces droits, moyennant toutefois une certaine prise en considération du préjudice potentiellement porté aux différents utilisateurs. Dans d'autres, un mécanisme de priorités a été instauré, avec des droits « de haute sécurité » (bénéficiant généralement aux cultures permanentes) et des droits de « basse sécurité » (bénéficiant le plus souvent aux cultures annuelles)⁷⁷. Même les années relativement humides, des ajustements pouvaient se révéler nécessaires, car des droits conditionnels avaient été attribués gratuitement avant la réforme, souvent là où ils ne pouvaient manifestement pas tous être exercés⁷⁸.

Qu'elles soient temporaires ou permanentes, les transactions sur l'eau étaient lourdement réglementées par les États ou les autorités locales. Les transferts permanents, les transferts entre bassins et les transferts d'eau d'irrigation à d'autres usages étaient tous soumis à des limitations diverses, et souvent même purement et simplement interdits⁷⁹. Certaines restrictions étaient imputables aux externalités environnementales, mais la réglementation servait aussi à protéger les irrigants des fortes hausses des prix qui auraient pu se produire en son absence⁸⁰. Nombreux étaient ceux qui craignaient que les échanges de droits d'eau ne donnent naissance, dans les zones rurales, à des « barons de l'eau », investisseurs étrangers au monde agricole et à la région qui rachèteraient les droits pour spéculer⁸¹. La vente de droits en dehors d'un district d'irrigation pouvait faire supporter des coûts aux irrigants restants, qui se partageaient les coûts fixes des infrastructures, lesquels représentaient souvent un fort pourcentage des coûts totaux d'approvisionnement⁸². Cependant, les restrictions imposées aux échanges et les redevances demandées aux irrigants qui quittaient les réseaux ont empêché la rationalisation de ces derniers. La volonté de limiter les départs reflétait peut-être en partie la crainte des autorités locales d'avoir à subir les conséquences budgétaires des échanges de droits d'eau : dès lors qu'un propriétaire foncier vendait ses droits, ses terres étaient considérées comme arides dans le calcul des taxes foncières. Les échanges en dehors du district d'irrigation où l'eau était utilisée ont donc été restreints presque partout, et les transactions pouvaient être refusées lorsqu'elles étaient en contradiction avec les plans locaux de gestion de l'eau. De même, des limites ont été fixées au pourcentage des droits individuels pouvant être transférés de manière permanente, y compris à l'intérieur d'un district donné.

Par conséquent, les marchés de l'eau étaient en général inaccessibles aux utilisateurs urbains et réservés aux irrigants. Dans les faits, les intermédiaires étaient exclus⁸³. Par

ailleurs, les marchés étaient relativement étroits : les transactions portaient sur des volumes modestes et correspondaient principalement à des transferts temporaires à l'intérieur des districts d'irrigation. Globalement, les transactions temporaires à l'intérieur des États, généralement entre irrigants de la même région ou du même bassin hydrographique, portaient en général sur 5 à 8 % de la totalité des prélèvements opérés dans le BMD. Les échanges de droits permanents ont augmenté lentement : en 2003-2004, le volume *cumulé* des droits transférés à l'issue de transactions permanentes à l'intérieur d'un état dans le BMD n'atteignait que 7 % environ des prélèvements totaux. De plus, les échanges avaient tendance à être très localisés et peu d'informations étaient disponibles sur les transactions, alors que des bourses de l'eau ont finalement été créées dans l'optique de résoudre ce problème dans la partie aval du bassin. L'absence d'intermédiaires empêchait l'enracinement des marchés ; ils auraient pu beaucoup contribuer, compte tenu de la complexité de ces derniers, à abaisser les coûts de prospection, à améliorer la transparence et à répartir les risques.

Les échanges transfrontières d'eau étaient beaucoup plus difficiles, puisque les États avaient adopté des régimes de droits et des régimes réglementaires différents. Les échanges inter-États n'ont commencé que vers la fin des années 90, et encore était-ce à titre expérimental et, au début, uniquement pour des titres de haute sécurité dans la partie aval du bassin du Murray. Les volumes concernés étaient modestes (moins de 0.5 % des prélèvements totaux réalisés dans le BMD dans le cas des transactions inter-États temporaires et seulement une fraction infime dans le cas des transactions permanentes), mais les courants d'échanges n'en ont pas moins suscité des frictions entre les États participants. Les transactions avaient lieu pour l'essentiel en aval, contribuant à l'essor de la viticulture en Australie-Méridionale. Pour le Victoria, les courants d'échanges d'eau résultaient de la stratégie de lutte contre la salinisation et de drainage. Dans cet État, les maîtres d'ouvrage devaient acheter des « crédits de salinité » en vue de construire les ouvrages d'irrigation, ou bien réaliser d'importants travaux de génie civil pour compenser l'impact de leurs activités sur la salinité. En Australie-Méridionale, il leur suffisait de promettre d'atténuer dans le futur les effets sur la salinité, à mesure qu'ils se manifesteraient, et d'aucuns se demandaient s'il serait possible de faire respecter ces engagements. Il était donc plus intéressant d'importer de l'eau en Australie-Méridionale que d'acheter des crédits de salinité dans le Victoria. L'Australie-Méridionale a finalement été contrainte de construire des ouvrages de génie civil pour compenser les effets sur la salinité des aménagements déjà en cours, mais cela a été fait aux frais du budget de l'état et non pas des investisseurs. Plus généralement, les débats sur les mesures à prendre pour limiter les externalités engendrées par les échanges transfrontières, que ce soit dans les systèmes dits « tagged » ou dans les systèmes dits « exchange-rate »⁸⁴, se sont poursuivis dans les années 2000.

Malgré ces difficultés, des marchés de l'eau ont effectivement pris forme. En 2001, la facturation au volume s'appliquait dans la plupart des réseaux d'irrigation. Cependant, les tarifs étaient encore en partie fonction de la superficie des terres dans 17 % d'entre eux et la tarification au volume s'appuyait sur les coûts moyens pour un groupe d'irrigants même lorsque les coûts individuels de l'approvisionnement variaient beaucoup d'un irrigant à l'autre⁸⁵. De plus, les montants facturés aux irrigants qui exerçaient les droits leur appartenant en propre ne reflétaient pas la rareté relative de l'eau et, dans la plupart des cas, ils n'atteignaient pas la « limite supérieure » de la récupération des coûts prévue par la réforme. Par conséquent, bien que le recours aux signaux-prix pour répartir l'eau dans l'agriculture se soit nettement accru, l'eau fournie aux exploitants est restée

beaucoup moins chère que celle qui était distribuée aux ménages et aux autres utilisateurs en milieu urbain⁸⁶.

Interface urbain-rural

Le maintien de la séparation entre le marché urbain et le marché rural a considérablement limité les bienfaits économiques des échanges d'eau⁸⁷ et a engendré de nouvelles distorsions. Par exemple, un irrigant qui pouvait réduire les déperditions ou les gaspillages pour 150 AUD par mégalitre n'était guère incité à le faire lorsque l'eau d'irrigation s'échangeait à 100 AUD par mégalitre, et ce alors même que le prix de l'eau en zone urbaine s'établissait aux alentours de 1 000 AUD, rendant moins efficaces par rapport à leur coût, dans les zones agricoles, des possibilités d'économie d'eau attractives en milieu urbain⁸⁸. Cependant, la résistance aux échanges entre zones urbaines et zones rurales est restée très vive dans ces dernières, même lorsque les agriculteurs concernés étaient impatients de vendre. Cette résistance avait les mêmes origines que l'opposition aux échanges entre bassins : la crainte de la « spéculation », du délaissement des actifs et de la diminution des capacités de production de l'agriculture, l'impression que certains usages de l'eau en ville gaspillaient la ressource et la conviction que la réaffectation définitive de l'eau auparavant destinée à l'irrigation nuirait à la vitalité des collectivités rurales⁸⁹. En fait, les volumes potentiellement soustraits aux zones rurales seraient sans doute limités : la consommation urbaine représente à peu près 25 % du total. Si 20 % de la demande d'eau en zone urbaine étaient satisfaits par des transferts depuis les réseaux d'irrigation, le volume transféré serait équivalent à quelque 5 % de la consommation totale, soit 7 % de la consommation actuelle des irrigants. Bien que modestes au regard de la consommation totale, ces transferts auraient sensiblement modifié les volumes disponibles en zone urbaine, et aidé les grandes villes à réduire les restrictions quantitatives. Pour les zones urbaines situées à l'intérieur des terres, acheter aux irrigants des droits d'accès à l'eau était l'une des rares solutions intéressantes pour répondre à une demande croissante⁹⁰.

Conclusion

Le cadre de la réforme de la politique de l'eau de 1994 ne peut pas être considéré comme un échec total. Il a permis de faire des progrès en zone urbaine comme en zone rurale, et a entraîné un changement de paradigme dans la manière de voir la réforme de la politique de l'eau en Australie. Les débats sur la politique de l'eau tiennent désormais compte des principes de l'économie de l'environnement et des ressources naturelles⁹¹. Néanmoins, les objectifs du cadre de 1994 sont très loin d'avoir été atteints. Le contraste entre les réformes de l'eau et de l'électricité conduites en Australie permet de mettre en évidence bon nombre des raisons qui conduisent à ce constat :

- Les difficultés techniques et scientifiques que soulevait la politique de l'eau, notamment dans le secteur rural, étaient exceptionnelles. La réforme du secteur de l'électricité était certes compliquée du point de vue technique, mais la physique de la production et du transport de l'électricité était maîtrisée. Elle n'entraînait pas le même degré d'incertitude scientifique que la réforme de la politique de l'eau.
- Les différends qui ont éclaté au niveau de la redistribution, aussi bien entre les divers secteurs économiques qu'entre les États, ont été particulièrement durs dans le cas de la réforme de la politique de l'eau. Dans le cas de l'électricité, la possibilité de réaliser des gains substantiels grâce à la coopération a poussé les

États à œuvrer ensemble et, en particulier, à accepter la création, au *niveau national*, d'institutions chargées d'administrer le nouveau marché de l'électricité, alors que les incitations positives de cette nature faisaient défaut dans le cas du cadre de réforme de la politique de l'eau, car cette réforme consistait surtout à répartir des manques à gagner. Comme chacun des États pouvait mettre son veto et comme aucun lobby réformiste ne faisait pression sur eux, la coopération se révélait difficile en l'absence d'une crise ou d'événements mobilisateurs, et les règles prévues par la NCP n'étaient pas suffisamment contraignantes eu égard au caractère limité des engagements pris en faveur de la réforme.

- La réforme du secteur de l'électricité a été conduite dans sa première phase, critique, par les deux plus grands États, en collaboration avec le Commonwealth. Ces trois acteurs formaient une puissante coalition en faveur de la réforme. Dans le cas de l'eau, au contraire, le Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud étaient souvent en conflit.

En zone rurale, la nécessité de respecter les droits acquis créait une difficulté supplémentaire : dans la mesure où le volume total des quotas n'était pas viable, la conversion des droits, limités et assortis de conditions, en droits négociables et en grande partie sans restrictions, aurait dû être accompagnée d'une réduction des droits en volume⁹². Néanmoins, cela aurait nécessité de retirer des droits à des irrigants qui les détenaient depuis longtemps et sur la base desquels ils avaient investi de bonne foi – souvent encouragés par des mesures explicitement conçues pour favoriser l'installation en milieu rural et le développement de l'irrigation. La mise en œuvre des réformes de 1994 a ensuite été compliquée par la puissance des autorités de gestion des bassins, où les représentants des irrigants locaux occupaient souvent une place prédominante et qui avaient donc tendance à privilégier le maintien de la production agricole, au détriment des besoins de l'environnement, lorsqu'elles répartissaient des ressources en eau limitées. Enfin, il convient de rappeler que bon nombre de ces problèmes reflétaient le caractère quelque peu expérimental de la réforme, qui était en fait à l'avant-garde des politiques de l'eau à l'échelle internationale. Cependant, cela en soi rendait la finalité de la réforme difficile à définir avec clarté : si l'efficacité et la viabilité écologique étaient des objectifs généraux largement partagés, le processus lui-même consistait en très grande partie à « apprendre par la pratique ». Il pouvait difficilement en être autrement, mais ce facteur s'ajoutait à ceux à cause desquels il était déjà difficile de mobiliser durablement des soutiens en faveur du changement.

Ces dernières années, les inquiétudes croissantes suscitées par le changement climatique et les effets de la sécheresse ont renforcé la sensibilité de l'opinion aux problèmes de l'eau et joué en faveur du changement. Cela a contribué à la relance de la réforme de la politique de l'eau, moyennant plusieurs initiatives. Le programme Living Murray, adopté en 2002 et lancé en 2004, visait à restituer 500 gigalitres par an à l'environnement (l'équivalent de près de 5 % des prélèvements) et nécessitait une coordination plus étroite qu'auparavant entre les juridictions. En 2004, le CoAG a adopté une nouvelle initiative, la National Water Initiative (NWI), qui était beaucoup plus ambitieuse que le plan de 1994 et qui, surtout, s'efforçait de surmonter l'obstacle de la règle de l'unanimité, laquelle avait fait avorter les précédentes tentatives de réforme, et de passer à une gestion véritablement intégrée du BMD dans son ensemble⁹³. Par ailleurs, la NWI englobait aussi les eaux souterraines dans la réforme. Elle a été suivie par une nouvelle loi nationale sur l'eau, adoptée en 2007 pour remédier aux carences de fonctionnement et de gouvernance du BMD⁹⁴. De plus, en 2008 un vaste programme de

réformes du régime de l'eau dans les zones urbaines et rurales a été adopté par le Commonwealth et les États pour être mis en œuvre dans le cadre du CoAG. S'appuyant sur la NWI, ce nouveau programme a pour buts de mettre fin à la surallocation, de réaliser des objectifs environnementaux, d'améliorer le fonctionnement des marchés de l'eau et de s'attaquer aux grands défis urbains dans le domaine de l'eau.

Notes

1. COAG (1994).
2. Au sujet des comparaisons des réformes de la politique de l'eau entre plusieurs pays, voir Isaac (2003) et Allen Consulting (2004).
3. Quiggin (2006b). L'Australie se classe très au-dessus de la moyenne mondiale du point de vue de l'eau disponible *par habitant* : l'UNESCO (2002) la place au 40^{ème} rang, devant d'autres pays membres de l'OCDE comme la Suisse (77^{ème}), la France (104^{ème}) et l'Espagne (117^{ème}).
4. OCDE (2004, 2008).
5. Crase (2008).
6. Sur la base de moyennes mobiles sur dix ans.
7. Tisdell *et al.* (2002). Les données portent sur la période 1993/94 – 1996/97.
8. Whittington *et al.* (2000).
9. « Le Commonwealth n'adopte aucune loi ou réglementation commerciale susceptible de limiter le droit d'un état ou de l'un de ses résidents à une utilisation raisonnable des eaux des rivières à des fins de préservation ou d'irrigation ».
10. Sur la GIB, voir Connell (2007:16-17, 51-56).
11. Sur la NCP, voir l'encadré 17.1 de l'étude de cas sur la réforme du secteur de l'électricité en Australie.
12. OCDE (1994) ; Cox et Warner (2007).
13. Voir Musgrave (2000) et Kelly (1992) au sujet du contexte général de l'action publique.
14. Cela a changé depuis, la sécheresse prolongée et l'inquiétude croissante suscitée par le changement climatique ayant sensibilisé l'opinion aux problèmes de l'eau en Australie.
15. Connell (2007). Comme nous l'avons déjà signalé, cela a changé au fil des années, sous l'effet de l'acuité croissante des craintes suscitées par le changement climatique et la sécheresse.
16. Connell (2007).
17. Connell (2007).

18. C'était d'autant plus vrai que, selon certaines indications, One Nation bénéficiait d'un soutien disproportionné dans les régions où le Parti national était traditionnellement bien implanté ; voir Charnock et Ellis (2004).
19. Quiggin (2006b).
20. Connell (2007) fait remonter ces différends au XIXe siècle. Ainsi, l'Australie-Méridionale s'inquiétait pour la navigabilité de la partie aval du Murray et de ses affluents, le Victoria considérant qu'il était en droit de détourner ces cours d'eau en amont sur son territoire, et la Nouvelle-Galles du Sud revendiquant le droit exclusif d'utiliser les eaux du Murray et de ses affluents à l'intérieur de ses frontières.
21. Pour plus de précisions sur ce différend, voir Connell (2007:122-23).
22. La Nouvelle-Galles du Sud a d'ailleurs fini par adopter une loi pour empêcher les autorités d'Australie-Méridionale d'intenter des recours en justice devant ses tribunaux.
23. Connell (2007:108-10).
24. Voir plus loin pour une analyse de la politique de l'Australie-Méridionale à l'égard des effets du développement sur la salinité.
25. L'Australian Conservation Foundation a soutenu la prise en compte de l'eau dans la politique nationale de la concurrence, en insistant sur la nécessité de remédier aux modes non durables d'utilisation de cette ressource.
26. Si les agents avaient comparé les conséquences à long terme d'une réforme et d'une absence de réforme, ils auraient peut-être été beaucoup plus nombreux à se considérer comme des gagnants potentiels. Ils semblent pour la plupart avoir mis en regard leur position en situation de *statu quo*, supposée durable, et leur position en cas de réforme.
27. Brennan (2001) ; Connell (2007) ; Quiggin (2006a). Quiggin (2007:5) écrit : « (les investissements dans l'approvisionnement en eau faisaient) rarement l'objet d'une évaluation économique et bénéficiaient en général de subventions publiques importantes ».
28. Hussey et Dovers (2006) ; Connell (2007).
29. Même à la fin des années 90, certains organismes de gestion percevaient plus de 80 % de leurs recettes sous la forme de subventions publiques et ou sous des formes autres que les paiements des utilisateurs. Voir Tisdell *et al.* (2002) ; Hussey et Dovers (2006).
30. Ce prix forfaitaire fondé sur la valeur de la propriété était acquitté pour un volume de base ou moyennant une franchise ; cependant, comme le relève Musgrave (2000:304), ces franchises étaient généreuses, de sorte que rares étaient les consommateurs qui les dépassaient et qui devaient payer les volumes supplémentaires. Voir aussi Hall *et al.* (1994) ; Cox et Warner (2007).
31. Quiggin (2006b:18-19).
32. Hall *et al.* (1994).
33. Vourc'h et Price (2001).
34. Tisdell *et al.* (2002). Ce dernier point fait écho aux propriétés de l'économie de l'eau ; la raréfaction de la ressource a contribué elle aussi à accroître les externalités liés aux prélèvements et à l'utilisation de l'eau.

35. OCDE (2001) ; Tisdell *et al.* (2002) ; Quiggin (2007).
36. Industry Commission (1992).
37. Musgrave (2000).
38. Les autres étaient le Murray-Darling Basin Ministerial Council (conseil ministériel du BMD) et le Community Advisory Committee for the MDB (comité consultatif collectif pour le BMD).
39. Il existait un grave différend au sujet de la période sur laquelle les États devaient adopter des mesures correctrices dans l'optique de remédier aux effets des ouvrages d'irrigation sur la salinité. La Nouvelle-Galles du Sud souhaitait limiter cette obligation aux ouvrages nouveaux, alors que l'Australie-Méridionale voulait prendre en compte les ouvrages construits pendant la majeure partie du XXe siècle.
40. Industry Commission (1992).
41. Musgrave (2000) ; Vourc'h et Price (2001). Cox et Warner (2007) estiment que la subvention du secteur non résidentiel au bénéfice du secteur résidentiel se montait à 300 millions AUD environ en 1993.
42. Industry Commission (1990, 1992).
43. Hussey et Dovers (2006). Des algues ont proliféré de manière spectaculaire sur un tronçon de 1 000 kilomètres le long de la Darling au cours de l'été 1991-92, ce qui a contribué à attirer l'attention de l'opinion sur le problème.
44. MDBMC (1995). Il est ressorti de l'audit que l'augmentation de la consommation d'eau dans le BMD avait été encouragée dans l'optique de justifier les investissements des pouvoirs publics dans les barrages et d'autres infrastructures.
45. Tisdell *et al.* (2002) ; Connell (2007:1-4).
46. Industry Commission (1992).
47. Industry Commission (1992).
48. Après celui de 1992, le principal rapport suivant a été publié en 2003 ; mais une bonne dizaine d'articles scientifiques et de rapports sur la réforme du secteur de l'eau sont parus au cours de la période 2004-08. Voir www.pc.gov.au/.
49. Pour plus de précisions sur le « Hilmer report » et le lancement de la NCP, voir l'étude de cas sur le secteur de l'électricité.
50. Hussey et Dovers (2006).
51. Y compris, dans la mesure du possible, les taux de rendement positifs sur les coûts de remplacement des actifs après amortissement.
52. Plus précisément, le plafond pour chaque année n'équivalait pas au volume utilisé en 1993-94, mais au volume qui aurait été utilisé avec les infrastructures existant en 1993-94, dans des conditions météorologiques et hydrologiques équivalentes à celles de l'année considérée. Voir Vourc'h et Price (2001).
53. Crase (2008).
54. Connell *et al.* (2005) ; Hussey et Dovers (2006).
55. Connell (2007) ; NCC (2004).
56. Quiggin (2007) ; Crase (2008).

57. Gyles (2003).
58. Voir van Dijk *et al.* (2006).
59. Connell (2007:134).
60. En 2005, les paiements à la Nouvelle-Galles du Sud au titre de la NCP ont été réduits de 10 % (26 millions AUD, ensuite ramenés à 13 millions AUD).
61. Autrement dit, la courbe de l'offre s'apparentait à un escalier, c'est-à-dire à une série de courbes horizontales qui devenaient verticales à des volumes déterminés, à mesure que la consommation augmentait.
62. Voir Cox et Warner (2007) pour plus de précisions. Au moment de l'évaluation réalisée par le NCC en 1999, les organismes de gestion de l'eau des principales agglomérations, sauf deux, avaient adopté des tarifs en deux parties sans franchise.
63. Les autorités locales ne reçoivent pas de paiements au titre de la NCP, de sorte qu'elles ne sont guère incitées à appliquer la réforme, à moins que des dispositions ne soient prises pour partager les paiements en question avec elles. Voir Musgrave (2000).
64. Les compagnies publiques n'étaient pas soumises à l'impôt mais devaient verser un paiement équivalent aux entités publiques qui en étaient propriétaires.
65. Vourc'h et Price (2001).
66. Il y a obligation de service public lorsque les autorités contraignent une entreprise à conduire des activités relatives à ses moyens de production ou à ses produits qu'elle ne conduirait volontairement qu'à la condition de relever ses prix. Pour le Commonwealth, la nature de ces obligations doit être explicite et publique.
67. Quiggin (2007).
68. Le comptage de la consommation des centaines d'utilisateurs qui captent directement leur eau dans le BMD était toujours un problème en suspens dix ans après la mise en œuvre du plafonnement ; voir MIL (2006).
69. Marsden Jacob (2000, 2005) ; OCDE (2008).
70. Le phénomène est bien décrit dans Quiggin (2001) ; voir aussi MDBMC (2000) et Connell (2007:125-26).
71. Connell (2007).
72. Hussey et Dovers (2006).
73. Whittington, *et al.* (2000).
74. MDBMC (2000).
75. OCDE (2008).
76. Challen (2001).
77. Vourc'h et Price (2001) ; Gardner (2006).
78. Quiggin (2001).
79. Voir Vourc'h et Price (2001:13). Les transferts entre bassins versants étaient à peu de choses près limités au BMD et à quelques secteurs d'Australie-Occidentale ; dans la plupart des autres régions, ces transactions étaient physiquement impossibles.
80. Vourc'h et Price (2001).

81. C'est pourquoi plusieurs États ont fini par prendre des mesures pour interdire ou plafonner la détention de droits d'eau par des personnes ne possédant pas ou n'occupant pas des terres, ou pour limiter la proportion de droits que pouvaient détenir des utilisateurs non agricoles dans un bassin donné.
82. Quiggin (2006b).
83. Vourc'h et Price (2001) ; Productivity Commission (2006) ; OCDE (2008).
84. Dans les systèmes d'échanges dits « *exchange-rate trading* », un droit valable à l'intérieur d'un état est annulé, supprimé ou suspendu, et un droit équivalent, mais pas nécessairement identique, est créé dans un autre état. Ces systèmes s'appuient sur des principes qui limitent au minimum les effets éventuels de la transaction sur les tiers. Dans les systèmes dits « *tagged trading* », l'eau transférée d'un bassin ou d'un état à un autre conserve toujours les caractéristiques du titre qui y donnait droit à l'origine.
85. Vourc'h et Price (2001).
86. OCDE (2008).
87. Pour une évaluation des avantages potentiels d'un développement des échanges entre zones rurales et zones urbaines, voir Dwyer *et al.* (2005).
88. Quiggin (2007).
89. Quiggin (2006b).
90. Quiggin (2007).
91. Spruyt (2007).
92. Quiggin (2007:8).
93. Connell (2007).
94. Voir OCDE (2008) pour plus de précisions sur la NWI et la loi sur l'eau.

Bibliographie

- Allen Consulting (2004), *Microeconomic Reform in Australia: Comparison to Other OECD Countries: Report to the National Competition Council*, The Allen Consulting Group, Melbourne, septembre, www.ncc.gov.au/pdf/NCCAllenCG.pdf.
- Brennan, D. (2001), « Water-policy Reform Issues: An Overview », Paper for the ACIAR International Workshop on Water Policy Reform, Bangkok, 8 et 9 juin, www.aciar.gov.au/system/files/sites/aciar/files/node/456/pr106.pdf.
- Challen, R. (2001), « Economic Analysis of Alternative Institutional Structures for Governance of Water Use », document pour le ACIAR International Workshop on Water Policy Reform, Bangkok, 8 et 9 juin, www.aciar.gov.au/system/files/sites/aciar/files/node/456/pr106.pdf.
- Charnock, D. et P. Ellis (2004), « Postmaterialism and Postmodernization in Australian Electoral politics », *Electoral Studies* 23:1, mars.
- CoAG (1994), « The Council of Australian Governments' Water Reform Framework: Extracts from Council of Australian Governments: Hobart, 25 février 1994 Communiqué », Council of Australian Governments, février, www.environment.gov.au/water/publications/action/pubs/policyframework.pdf.
- Commonwealth of Australia (1995), *Implementing the National Competition Policy: Access and Price Regulation*, Information Paper of the Industry Commission, Canberra, novembre.
- Connell, D., S. Dovers et R. Grafton (2005), « A Critical Analysis of the National Water Initiative », *Australasian Journal of Natural Resources Law and Policy*, 10:1.
- Connell, D. (2007), *Water Politics in the Murray-Darling Basin*, Federation Press, Leichhardt, Australie.
- Cox, J. et R. Warner (2007), « A Decade of Water Pricing Reform », Independent Pricing and Regulatory Tribunal, Sydney.
- Crase, L., B. Dollery et M. Lockwood (2001), « Transaction Costs Emanating from Policy Flexibility in Water Markets », document pour le ACIAR International Workshop on Water Policy Reform, Bangkok, 8 et 9 juin, www.aciar.gov.au/system/files/sites/aciar/files/node/456/pr106.pdf.
- Crase, L. (2008), « Water Policy in Australia: The Impact of Change and Uncertainty », document présenté à la World Bank Conference « Issues in Water Resource Policy: Learning from International Experience », Saragosse, mai.
- Dwyer, G., P. Loke, D. Appels, S. Stone et D. Peterson (2005), « Integrating Rural and Urban Water Markets in South East Australia: Preliminary Analysis », document présenté à l'OCDE Workshop on Agriculture and Water : Sustainability, Markets and

- Policies, Adélaïde, 14-18 novembre, www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/9335/watermarkets.pdf.
- Freebairn, J. (2004), « Principles and Issues for Effective Australian Water Markets », IPA Conference on Establishing Australian Water Markets, Melbourne, août.
- Gardner, A. (2006), « Environmental Water Allocations in Australia », *The Environmental Law Reporter* 36:4.
- Garnaut, R. (2008), *The Garnaut Climate Change Review: Final Report*, Cambridge University Press, Melbourne, 30 septembre, www.garnautreview.org.au/index.htm.
- Gyles, O. (2003), « Valuing Benefits of Increasing Water Use Efficiency », document présenté à la 47th annual conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, Fremantle, février, www.agrifood.info/connections/autumn_2003/Gyles.html.
- Hall, N., D. Poulter et R. Curtotti (1994), « ABARE Model of Irrigation Farming in the Southern Murray-Darling Basin », *ABARE Research Report* 94.4, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Canberra.
- Heaney, A. et S. Beare (2001), « Property Rights and Externalities in Water Trade », document pour l'ACIAR International Workshop on Water Policy Reform, Bangkok, 8 et 9 juin, www.abareconomics.com/publications_html/conference/conference_01/CP01_16.pdf.
- Heaney, A., G. Dwyer, S. Beare, D. Peterson et L. Pechey (2006), « Third-party Effects of Water Trading and Potential Policy Responses », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 50:3, septembre.
- Hussey, K. et S. Dovers (2006), « Trajectories in Australian Water Policy », *Journal of Contemporary Water Research and Education* 135, décembre.
- Industry Commission (1990), *Measuring the Performance of Selected Government Enterprises*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Industry Commission (1992), *Water Resources and Waste Water Disposal*, Industry Commission Report n° 26, Australian Government Publishing Service, Canberra, 17 juillet, www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/6943/26water.pdf.
- Isaac, M. (2003), « The Political Economy of Water Reform Feasibility in Australia », *Water Science and Technology : Water Supply* 3:1/2, janvier.
- Kelly, P. (1992), *The End of Certainty: The Story of the 1980s*, Allen et Unwin, Sydney.
- Marsden Jacob Associates (2000), « Companion Paper 2: Economic and Social Impacts », *Review of the Operation of the Cap: Overview Report of the Murray-Darling Basin Commission Including Four Companion Papers*, Murray-Darling Basin Ministerial Council, Canberra, mars.
- Marsden Jacob Associates (2005), *Audit of Murray-Darling Basin Cap Data Management Systems*, Murray-Darling Basin Commission, Canberra, janvier, www.mdbc.gov.au/data/page/704/cap_audit_full.pdf.
- MDBMC (1995), *An Audit of Water Use in the Murray-Darling Basin: Water Use and Healthy Rivers – Working towards a Balance*, Murray-Darling Basin Ministerial Council, Canberra, juin.

- MDBMC (2000), *Review of the Operation of the Cap: Overview Report of the Murray-Darling Basin Commission Including Four Companion Papers*, Murray-Darling Basin Ministerial Council, Canberra, août, www.mdbc.gov.au/data/page/102/FINAL_Report_Papers-Nov_00.pdf.
- MIL (2006), « Rural Water Use and the Environment: The Role of Market Mechanisms », Response to the Productivity Commission Discussion Draft Report, Murray Irrigation Limited, Sydney, juillet, www.pc.gov.au/data/assets/file/0003/15825/subdr092.rtf.
- Musgrave, W. (2000), « The Political Economy of Water Price Reform in Australia », in A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, Oxford University Press, Oxford.
- NCC (2004), *New South Wales: Allocation of Water to the Environment: National Competition Policy Deferred 2003 Water Reform Assessment*, National Competition Council, Melbourne, juin, www.ncc.gov.au/pdf/AST5WtSuA-002.pdf.
- OCDE (1994), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Australie*, OCDE, Paris.
- Productivity Commission (1996), *Stocktake of Progress in Microeconomic Reform*, Industry Commission Research Report 07/1996, Australian Government Publishing Service, Canberra, juin, www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0005/8816/stocktake.pdf.
- Productivity Commission (2006), *Rural Water Use and the Environment: The Role of Market Mechanisms*, Productivity Commission Research Report, Melbourne, 11 août, www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/14818/waterstudy.pdf.
- Quiggin, J. (2001), « Environmental Economics and the Murray-Darling River System », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 45:1, mars.
- Quiggin, J. (2006a), « Repurchase of Renewal Rights: A Policy Option for the National Water Initiative », *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 50:3, septembre.
- Quiggin, J. (2006b), « Urban Water Supply in Australia: The Option of Diverting Water from Irrigation », *Public Policy*, 1:1, janvier.
- Quiggin, J. (2007), « Key Issues in Australian Water Policy », mimeo, School of Economics and School of Political Science and International Studies, University of Queensland, <http://johnquiggin.com/wp-content/uploads/2007/02/CEDA0702.pdf>.
- Spruyt, D. (2007), « Economising Water: The Changing Status of Water in the Political Economy », in *Water, Wind, Art and Debate: How Environmental Concerns Impact on Disciplinary Research*, Sydney University Press, Sydney, <http://hdl.handle.net/2123/2100>.
- Tisdell, J., J. Ward et T. Grudzinski (2002), « The Development of Water Reform in Australia », Cooperative Research Centre for Catchment Hydrology, Monash University, Melbourne, mai, www.catchment.crc.org.au/pdfs/technical200205.pdf.
- Van Dijk, A., R. Evans, P. Hairsine, S. Khan, R. Nathan, Z. Paydar, N. Viney et L. Zhang (2006), *Risks to the Shared Water Resources of the Murray-Darling Basin*, Murray-

Darling Basin Commission, Canberra, février, www.mdbc.gov.au/__data/page/1131/CSIRO_Part_2_risks_to_shared_water_resources.pdf.

Vourc'h, A. et R. Price (2001), « Encouraging Environmentally Sustainable Growth in Australia », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 309, 5 octobre, www.oecd.org/dataoecd/31/50/2402848.pdf.

Whittington, J., P. Cottingham, B. Gawne, T. Hillman, M. Thomas et K. Walker (2000), « Review of the Operation of the Cap. Ecological Sustainability of the Rivers of the Murray Darling Basin », CRC for Freshwater Ecology, University of Adelaide, Adélaïde.

Working Group on Water Resources Policy Secretariat (1995), « The Council of Australian Governments' Strategic Framework for Water Resource Policy », dans *Focus on Policy Developments and Options for Irrigation in the Lower Murray-Darling Basin. Proceedings of an Irrigation Policy Workshop*, Centre for Water Policy Research and the Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Armidale et Canberra.

Chapitre 19

Allemagne : Les heures d'ouverture des magasins, 1999-2003

Résumé et principales conclusions

À la fin de 1999, sous l'effet conjugué des pressions exercées par certains *Länder* et de la publication de deux études contradictoires réalisées à la demande de deux ministères fédéraux, le débat a été relancé en Allemagne quant à la nécessité de libéraliser un régime traditionnellement restrictif d'ouverture des magasins de détail (*Ladenschlussgesetz*). Ce débat n'a débouché, au bout de trois ans et demi, que sur une mesure modeste de libéralisation, les magasins pouvant ouvrir le samedi jusqu'à 20 heures et d'autres restrictions mineures étant assouplies. Les salariés de la distribution se sont vu garantir au moins un samedi de congé par mois. Ce compromis n'a pas duré longtemps, car en juin 2004 un arrêt de la Cour constitutionnelle, attribuant la compétence aux *Länder*, leur a ouvert la possibilité de réglementer eux-mêmes les heures d'ouvertures des magasins, ce qu'ils ont fait à partir de la fin de 2006 à la suite d'une réforme plus large de la Loi fondamentale. Dans leur grande majorité, les *Länder* ont opté pour une très large libéralisation, certains éliminant presque toutes les restrictions à l'ouverture des magasins du lundi au samedi. Cette rapide libéralisation de la part des *Länder* conduit à se demander pourquoi plusieurs années de débat au niveau fédéral n'ont pas donné un résultat plus tangible par la voie politique normale, au lieu de la voie judiciaire.

L'incapacité de parvenir à un accord au niveau fédéral sur des mesures fondamentales de libéralisation tient, semble-t-il, à une série de facteurs :

- *Les facteurs institutionnels* : Les opposants à une réforme ont pu tirer parti d'un processus d'élaboration des politiques à l'échelon fédéral caractérisé par l'existence de nombreux « points de veto ». L'approche inclusive et consultative qui prévaut en Allemagne pour l'élaboration des politiques, se doublant de l'intervention des deux chambres du Parlement (souvent dominées par des partis différents) pour l'adoption d'une grande partie de la législation, signifie que le processus d'élaboration des politiques met en jeu de multiples processus de négociation. D'où des obstacles possibles aux réformes et un changement qui, s'il se produit, n'est généralement que marginal et résulte de multiples processus de négociation.
- *Les alliances entre intérêts en place* : Les partisans de la *Ladenschlussgesetz* comprenaient tout un ensemble de groupes animés de motivations différentes : les petits détaillants, surtout dans les banlieues et en zone rurale, qui voulaient se protéger contre la concurrence ; les syndicats, soucieux d'empêcher ce qu'ils considéraient comme des modifications indésirables des conditions de travail et de freiner le développement du travail à temps partiel ; le ministère du Travail et des Affaires sociales, qui voyait dans cette loi un moyen de protéger les salariés

de la distribution et d'encadrer le temps de travail ; les autorités ecclésiastiques qui souhaitent préserver la fermeture dominicale des magasins et la vie de famille ; etc. Ces motivations très disparates se rejoignent dans l'opposition à une réforme de la *Ladenschlussgesetz*, chaque groupe pouvant ainsi compter sur des alliés pour la défense de ces intérêts particuliers.

- *Une action inefficace pour « vendre » la réforme.* Les divisions au sein de l'administration fédérale – le ministère du Travail et des Affaires Sociales étant d'avis que la loi devait être maintenue, alors que le ministère de l'Économie et de la Technologie préconisait une réforme – ont compliqué la tâche des partisans d'une libéralisation. Les études réalisées à la demande des deux ministères n'apportaient pas la preuve concordante que l'assouplissement précédent (marginal) de la loi ait contribué à la croissance du chiffre d'affaires et de l'emploi dans le commerce de détail, l'argument des partisans de la libéralisation. Parce qu'on avait sans doute trop vanté les mérites de la réforme de 1996, ces partisans ont été réduits à la défensive à un moment où l'emploi se dégradait et les conséquences qu'une réforme pouvait avoir sur le marché du travail étaient de plus en plus préoccupantes. Les études en question mettaient effectivement en lumière les effets bénéfiques d'une réforme pour les consommateurs, mais un grand nombre d'entre eux n'étaient pas convaincus de la nécessité d'une réforme. De plus, les consommateurs n'étaient pas suffisamment organisés et n'étaient pas bien représentés dans le débat. Ce dossier ne constituant pas un enjeu électoral majeur, le vote du consommateur n'était pas décisif, mais ses préférences ont joué néanmoins un grand rôle puisqu'elles ont été cruciales dans la réévaluation, par le lobby du commerce de détail, de ses propres intérêts.

Finalement, la libéralisation est intervenue à la suite d'une action judiciaire et pas dans le cadre du processus politique normal. La compétence pour la réglementation des heures d'ouverture des magasins a été transférée aux *Länder* du fait d'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, qui a jugé qu'en vertu de la Loi fondamentale cette question ne relevait pas de la réglementation fédérale. Les coalitions de groupes d'intérêts opposés à la réforme étaient moins puissantes dans certains *Länder* et, dans la plupart d'entre eux, les partisans de la réforme étaient déjà en position de force. Même certains des *Länder* les plus réticents ont opté pour la libéralisation, de peur que leurs commerçants soient perdants face à la concurrence de leurs voisins. Les ministres de l'Économie des *Länder* ont reçu le soutien d'un lobby du commerce de détail qui, après avoir défendu le statu quo, s'est montré de plus en plus favorable à une réforme. Si les détaillants en sont venus à concevoir différemment leur propre intérêt, c'est parce que plusieurs facteurs ont joué : la restructuration du secteur du commerce de détail, le changement technologique et l'apparition de nouvelles formes de distribution ainsi que l'évolution de la demande sur les marchés de détail.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Le processus politique allemand est très inclusif et consultatif et il se caractérise par une multiplicité de « points de veto » effectifs ou potentiels, qui peuvent entraver considérablement les réformes. On peut citer à cet égard la nécessité de former une coalition gouvernementale pour détenir la majorité à la chambre basse du Parlement, le *Bundestag*¹ ; un système fédéral qui attribue de nombreuses compétences concurrentes à

la Fédération et aux *Länder* et qui confère à ces derniers un rôle très direct dans l'élaboration de nombreuses politiques nationales par le biais de la chambre haute du Parlement fédéral, le *Bundesrat*, qui est relativement puissant et où, souvent, le gouvernement en exercice ne dispose pas de la majorité requise ; un contrôle judiciaire très développé ; enfin, des procédures corporatistes bien établies pour la représentation des groupes d'intérêts, avec des négociations tripartites entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats. L'hétérogénéité des grands partis politiques allemands signifie que des conflits internes peuvent accentuer encore les obstacles à une réforme. Dans ces conditions, l'élaboration des politiques met généralement en jeu de multiples réseaux de négociation entre les institutions publiques et certains acteurs n'appartenant pas au secteur public, de sorte qu'une réforme substantielle des politiques prend généralement beaucoup de temps sauf en cas de très large consensus sur la nécessité d'une réforme².

Au cours de la période étudiée, la coalition de centre-gauche au pouvoir rassemblait le Parti social démocrate (SPD) et les Verts. Lorsqu'il a été élu pour la première fois, en 1998, le gouvernement était opposé à une réforme de la *Ladenschlussgesetz*, mais il s'orientait vers un assouplissement lors de sa réélection en 2002. Malgré tout, la libéralisation des heures d'ouverture des magasins n'était pas un enjeu électoral majeur.

Le contexte économique du débat sur la réforme qui s'est ouvert au début des années 2000 était celui d'une faible croissance, d'un chômage élevé (en hausse à partir de la fin de 2001) et d'une consommation intérieure atone. Le commerce de détail connaissait une expansion inférieure à celle du reste de l'économie, en partie à cause de la médiocre croissance de la consommation. À la fin des années 1990, le commerce de détail perdait chaque année environ 20-30 000 emplois. Cela tenait pour beaucoup au mouvement de regroupement dans ce secteur et à la restructuration dans les *Länder* orientaux, mais aussi à de nouvelles pratiques des entreprises à l'origine d'effets purement statistiques³. Ces mauvaises performances ont accentué d'autant l'actualité du débat en cours sur la réglementation du commerce de détail en général et la *Ladenschlussgesetz* en particulier. Selon les partisans de la libéralisation, une réforme stimulerait la consommation et créerait des emplois dans la distribution⁴. La productivité s'améliorerait si la consommation se reportait sur les points de vente les plus efficaces et si les détaillants avaient plus de latitude pour optimiser leurs horaires d'ouverture et l'organisation de leur personnel. En outre, un plus large choix pour les consommateurs serait bénéfique en termes de bien-être. Les adversaires de la réforme prédisaient quant à eux une multiplication des suppressions de postes et une dégradation de la qualité de l'emploi dans le secteur.

Acteurs et intérêts en présence

Les consommateurs allemands étaient de loin le groupe le plus touché par la *Ladenschlussgesetz*, et certains sondages d'opinion montraient qu'ils étaient très attachés à la libéralisation et que, de plus, ce mouvement s'accroissait⁵. Mais les consommateurs en tant que tels n'étaient pas bien organisés et les associations de défense des consommateurs avaient tendance alors à privilégier des dossiers comme la sécurité des produits et la protection contre la fraude ; elles ne soutenaient pas une réforme des heures d'ouverture des magasins⁶. Par ailleurs, la libéralisation de l'horaire des magasins n'ayant jamais été un enjeu électoral majeur, le vote des consommateurs n'était pas décisif ; c'est pourquoi les controverses au sujet de la *Ladenschlussgesetz* ont pour une large part été résolues par négociation entre l'État et les grandes organisations catégorielles.

Au niveau gouvernemental, le ministère de l'Économie et de la Technologie et le ministère du Travail et des Affaires sociales étaient les principaux acteurs. Malgré quelques divergences internes, le ministère de l'Économie et de la Technologie⁷ était très largement en faveur de nouvelles mesures de libéralisation. Le ministère du Travail et des Affaires sociales y était en revanche opposé. Ces dissensions ont empêché tout changement pendant un certain temps. Après les élections de 2002, les deux ministères ont fusionné, ce qui a permis d'avancer quelque peu. Au niveau de l'administration, l'aspect fédéral prenait un relief particulier, car un certain nombre de *Länder* ont généralement poussé assez tôt à la libéralisation au-delà de ce que les autorités fédérales étaient prêtes à leur concéder. Les *Länder*, en effet, étaient souvent sollicités par les communes, en particulier les grandes agglomérations, qui s'efforçaient plutôt au départ d'obtenir des dérogations toujours plus larges à la *Ladenschlussgesetz*, mais, dans de nombreux cas, ont fini par se prononcer en faveur d'une libéralisation générale. Au bout du compte, la volonté de libéralisation de nombreuses autorités infranationales s'est révélée cruciale pour la réforme.

Durant les années 90, aussi bien le syndicat indépendant des employés et cadres (DAG) que les syndicats du secteur des services affiliés à la Confédération allemande des syndicats (DGB) se sont vivement opposés à la libéralisation de la *Ladenschlussgesetz*. À la fin de 2000, le DAG a rejoint le DGB dans le cadre de la création d'une grande Fédération unifiée des services, *ver.di*⁸. *Ver.di* a rapidement pris la tête du mouvement d'opposition syndicale à la réforme de la *Ladenschlussgesetz*. Du côté patronal, les fédérations les plus importantes d'employeurs du secteur du commerce de détail étaient l'Association allemande des succursales de magasins et des libres-services (BFS), la Fédération allemande du commerce de détail (HDE) et l'Association fédérale des moyennes et grandes entreprises de distribution (BAG)⁹. La position de chacune de ces organisations patronales reflétait leur composition :

- La BFS représentait essentiellement les supermarchés et hypermarchés et a donc toujours été favorable à la libéralisation. En 2002, tous ses membres sauf deux ont adhéré à la HDE, ce qui a renforcé les partisans de la réforme au sein de cette dernière organisation.
- Longtemps dominée par les petits détaillants, qui comptaient sur la *Ladenschlussgesetz* pour les protéger contre la concurrence des grandes surfaces, la HDE ne s'est prononcée en faveur de la libéralisation qu'en 1998. Et même depuis lors, sa position a été parfois ambivalente du fait de conflits d'intérêts entre les petites et grandes surfaces. La HDE est restée opposée à l'ouverture dominicale, question qui divisait probablement le plus ses adhérents.
- La BAG, dominée par les grands magasins de centre-ville, était pour l'instauration d'un « privilège des centres-villes » (*City-Privileg*), consistant à ne libéraliser les heures d'ouverture des magasins qu'en centre-ville, ce qui était considéré comme un moyen de revitaliser les centres urbains. La HDE était contre cette solution, qu'elle jugeait manifestement discriminatoire.

Enfin, l'Église catholique romaine et les Églises protestantes défendaient la *Ladenschlussgesetz*. Leur préoccupation majeure était de préserver l'obligation de fermeture dominicale. Elles invoquaient à cet égard l'article 140 de la Loi fondamentale (maintenant en vigueur l'article 139 de la Constitution de Weimar), qui protège le dimanche et les jours de fête reconnus par l'État comme « jours de repos physique et de

perfectionnement spirituel ». Elles se prononçaient également pour des restrictions durant le reste de la semaine, invoquant les impératifs de la vie de famille.

Aperçu historique

L'Allemagne avait traditionnellement une réglementation relativement restrictive des heures d'ouverture des magasins. La *Ladenschlussgesetz* avait été adoptée en 1956. Elle visait notamment à protéger les salariés de la distribution contre les horaires de travail « antisociaux » et les petits commerçants contre ce qui était perçu comme une menace de concurrence déloyale. Durant plusieurs décennies, le lobby du commerce de détail a défendu une politique restrictive¹⁰. Jusqu'en 1989, les commerces de détail étaient autorisés à ouvrir de 7 h à 18 h 30 du lundi au vendredi et de 7 h à 14 h le samedi¹¹. Malgré une première tentative de libéralisation, qui s'est concrétisée en 1989¹², et une nouvelle réforme en 1996, l'Allemagne avait encore une politique relativement restrictive à la fin des années 90 (tableau 19.1). Jusqu'à la loi de 1996, les magasins pouvaient ouvrir de 6 h à 20 h du lundi au vendredi et de 6 h à 16 h le samedi (18 h durant les quatre semaines précédant Noël). Les boulangeries pouvaient ouvrir trois heures le dimanche. Les modifications de 1996 prévoyaient qu'une évaluation de l'impact du nouveau dispositif serait effectuée en 1999, en prélude à de nouvelles réformes éventuelles.

Tableau 19.1. **Heures d'ouverture des magasins dans un certain nombre de pays européens, 1999¹**

	Jours ouvrables	Dimanche
Autriche	6 h-19 h 30 ; samedi – 6 h-17 h	Exceptions pour les entreprises familiales
Belgique	5 h-20 h ; vendredi – 5 h-21 h	Un jour de repos par semaine
République tchèque	Aucune réglementation	
Danemark	0 h-24 h ; lundi à partir de 6 h samedi – 0 h-17 h	Fermeture
Finlande	7 h-21 h ; samedi – 7 h-18 h	12 h-21 h
France		Fermeture
Allemagne	6 h-20 h ; samedi – 6 h-16 h	Fermeture
Grèce	6 h-20 h ; été – 6 h-21 h	Fermeture
Hongrie	Aucune réglementation	
Irlande	0 h-24 h	Comme les jours ouvrables
Italie	7 h-22 h, maximum – 13 heures	Ouverture huit dimanches par an
Luxembourg	6 h-20 h ; une fois par semaine jusqu'à 21 h ; samedi – 6 h-18 h	6 h-13 h
Pays-Bas	6 h-22 h	Ouverture douze dimanches par an
Portugal	6 h-24 h	8 h-13 h
Slovénie	7 h-20 h, samedi – 7 h-13 h	
Espagne	Réglementation par les autorités régionales	
Suède	0 h-24 h	Comme les jours ouvrables
Suisse	Réglementation par les cantons	
Royaume-Uni	0 h-24 h	10 h-16 h

1. Dans certains pays, la réglementation est différente pour les centres touristiques.

Source : OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.

Pressions dans le sens d'un changement

À la fin des années 90, les changements intervenus dans la nature du commerce de détail ont poussé à des réformes. Le mouvement de regroupement dans le secteur de la

distribution a progressivement renforcé la position des grandes chaînes au sein du lobby de la distribution¹³, de même que le développement de nouvelles formules comme les grandes galeries marchandes et les commerces multisecteurs¹⁴, ont renforcé le mouvement de réforme et créé de nouveaux problèmes d’application de la réglementation des horaires d’ouverture. La multiplication des « magasins d’usine » a déclenché une longue bataille pour la classification de ces points de vente. Stricto sensu, ils faisaient partie de l’industrie, et pas du commerce de détail, mais le lobby du commerce de détail a finalement obtenu qu’ils soient soumis à la *Ladenschlussgesetz*. On a assisté également à de laborieuses controverses au sujet des magasins de type cash-and-carry, distributeurs « en gros » vendant à des consommateurs privés « affiliés ». Les controverses incessantes sur les définitions et les dérogations ont mis en lumière le large attachement des consommateurs à un allongement des heures d’ouverture, tout en démontrant que la *Ladenschlussgesetz* reposait sur un modèle de commerce de détail qui correspondait de moins en moins à la réalité allemande. Le développement des achats par correspondance – l’Allemagne était l’un des plus grands marchés au monde pour ce type de commerce, même avant la diffusion d’Internet – posait un problème supplémentaire aux détaillants traditionnels, ce qui a été le cas également pour le commerce électronique à partir de la fin des années 90. Du fait de la réglementation des formules de commerce traditionnelles, il leur était plus difficile de réagir à ces nouvelles menaces concurrentielles.

Le mouvement d’internationalisation a eu plusieurs types d’effets. Premièrement, les grandes chaînes internationales pénétraient de plus en plus le marché allemand et ne se satisfaisaient pas du statu quo. Deuxièmement, les consommateurs et les détaillants se rendaient de plus en plus compte que la situation était différente à l’étranger. Troisièmement, les détaillants des zones frontalières et des grandes agglomérations se sont efforcés de développer le « tourisme commercial ». En outre, dans de nombreuses régions, les commerçants ont dû faire face à une concurrence de plus en plus vive de la part des marchés à ciel ouvert, très peu réglementés, en particulier à Berlin et aux frontières orientales de l’Allemagne, et aussi de la part des commerces de détail des pays voisins : à la fin des années 90, 8 des 9 voisins de l’Allemagne avaient une réglementation plus libérale des heures d’ouverture des magasins¹⁵. Du fait de ces évolutions, un grand nombre de petits détaillants, exerçant surtout en centre-ville et dans les zones touristiques, ont pris conscience des possibilités que leur offrait un temps de travail plus long : ce qui avait été essentiellement un conflit entre le petit et le grand commerce est devenu de plus en plus un conflit entre les petits commerçants des banlieues et des campagnes et leurs concurrents des centres-villes.

L’évolution des modes de vie semble avoir contribué à modifier les préférences des consommateurs : le fait que les femmes aient été de plus en plus nombreuses à travailler a probablement renforcé les rangs des partisans de la réforme parmi les ménages, bien que la *Ladenschlussgesetz* ait pu servir à la marge à accroître les contre-incitations au travail féminin¹⁶. Toutefois, cet aspect est resté secondaire dans le débat public. Lorsque la question du travail des femmes se posait dans le contexte de la *Ladenschlussgesetz*, elle concernait généralement les travailleuses du commerce de détail et pas les femmes actives dans leur ensemble. Les femmes étant alors grandement majoritaires dans la distribution en Allemagne (et elles le sont toujours)¹⁷, les syndicats faisaient valoir qu’un allongement de l’horaire d’ouverture des magasins aurait un effet « antisocial »¹⁸. Un grand nombre d’organisations féminines étaient de cet avis. Les syndicats craignaient également qu’une libéralisation renforce la tendance au travail au temps partiel dans la distribution : en 2003, presque la moitié des salariés du commerce de détail travaillaient à temps partiel et la part du temps partiel ne cessait d’augmenter¹⁹. De plus, le temps partiel

consistait dans sa grande majorité en ce que les Allemands appellent des « mini-jobs », c'est-à-dire des emplois dont la rémunération est inférieure au niveau d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale²⁰. Tandis que les partisans d'une réforme invoquaient les possibilités de travail à temps partiel, de nature à favoriser l'emploi d'un grand nombre de femmes, *ver.di* et ses alliés rétorquaient que les femmes qui voulaient travailler à plein temps dans la distribution étaient de plus en plus contraintes au temps partiel.

Enfin, la loi prévoyant un certain nombre de dérogations, les anomalies, parfois absurdes, se sont multipliées, de sorte qu'on en est venu à se demander si la loi était équitable et nécessaire. Les magasins des stations-service, qui échappaient à la *Ladenschlussgesetz* en vertu des dispositions concernant les « biens nécessaires aux voyageurs », n'ont cessé de s'agrandir. Les galeries marchandes et d'autres grandes surfaces organisaient des manifestations « culturelles » pour pouvoir ouvrir le week-end²¹ et la définition des produits qui n'étaient pas soumis à la loi comme les « biens nécessaires aux voyageurs » et les « biens touristiques » est devenue de plus en plus extensive, de même que la définition de la « zone touristique ». Dans certains cas, les communes et les *Länder* semblaient approuver au moins tacitement cette interprétation extensive de la loi, en particulier à Berlin et dans les *Länder* orientaux²². De fait, l'unification allemande paraît elle-même avoir contribué au mouvement de libéralisation, car les taux d'activité des femmes étaient bien plus élevés dans les *Länder* de l'ancienne République démocratique allemande, les attitudes religieuses y étaient différentes et, les grandes chaînes occidentales s'étant rapidement implantées à l'est après 1989, les partisans de la libéralisation y étaient bien représentés au sein du lobby de la distribution²³. De plus, les petits entrepreneurs de l'est, confrontés à de graves difficultés (et à la concurrence des marchés à ciel ouvert) semblent avoir mal supporté toute réglementation entravant leur activité. Soumis à de plus fortes pressions concurrentielles que leurs homologues de la partie ouest, ils ne pouvaient probablement pas s'appuyer sur le type de pouvoir de marché que les petits détaillants situés à l'ouest pouvaient exploiter grâce à la *Ladenschlussgesetz*²⁴. Enfin, les syndicats, dont *ver.di*, semblent avoir été moins puissants dans les *Länder* orientaux²⁵. Dans ces conditions, à la fin des années 90, plusieurs *Länder* orientaux étaient de plus en plus laxistes et laissaient les commerçants contourner la *Ladenschlussgesetz*.

Le débat au sujet de la réglementation des heures d'ouverture des magasins

Si le débat concernant la *Ladenschlussgesetz* est resté si longtemps inconcluant, c'est en partie du fait de l'absence d'un solide consensus quant à la raison d'être ou aux conséquences d'une réglementation des heures d'ouverture des magasins²⁶.

- *Effet sur les prix.* Selon les partisans de la loi, les restrictions à l'horaire d'ouverture des magasins contribuaient à freiner l'évolution des prix à la hausse, puisque, grâce à la concurrence entre détaillants, les économies rendues possibles par un plus faible horaire étaient répercutées sur les consommateurs. En revanche, les adversaires de la *Ladenschlussgesetz* faisaient valoir que les détaillants pouvant tirer parti d'un certain pouvoir de marché au niveau local (en particulier dans les petites agglomérations et les banlieues) bénéficiaient grâce à la loi d'une rente de monopole : faute d'une concurrence suffisante, ces détaillants n'étaient pas contraints de baisser leurs prix en raison de coûts plus bas, et à cause des heures limitées d'ouverture, la probabilité était plus forte que les consommateurs pressés par le temps fassent leurs courses localement. La loi offrait également une rente aux « commerçants exemptés » (notamment les boutiques des stations

service), qui pouvaient pratiquer des prix plus élevés parce qu'ils étaient autorisés à ouvrir en dehors des horaires normaux²⁷. Les partisans d'une réforme considéraient que si la libéralisation intensifiait la concurrence et accentuait le mouvement de regroupement dans le secteur, les consommateurs y gagneraient en commodité et bénéficieraient de prix inférieurs.

- *Divergences entre consommateurs.* Les restrictions à l'horaire d'ouverture des magasins étaient discriminatoires à l'encontre des consommateurs soumis à une contrainte de temps, très attachés à la possibilité de faire leurs achats lorsqu'ils le souhaitent. La loi favorisait sans doute les consommateurs « de proximité », qui préféreraient se rendre dans des magasins locaux et qui auraient été perdants si l'allongement de l'horaire de certains magasins en avait obligé d'autres, localisés à l'endroit préféré, à fermer. Selon ce type d'argument, la loi aurait protégé des groupes comme les retraités et les étudiants, de même que les ménages à revenu unique, aux dépens des travailleurs célibataires et des ménages biactifs.
- *Divergences entre détaillants.* La structure du commerce de détail reflétait en partie la réglementation: si une réforme devait modifier les préférences des consommateurs quant au lieu et au moment de leurs achats (les enquêtes montraient que ce serait le cas), les investissements réalisés antérieurement seraient moins rentables en certains lieux et plus rentables ailleurs. On pouvait attendre d'une réforme qu'elle soit préjudiciable aux détaillants dont le volume d'activité ne justifierait pas le recrutement d'un personnel supplémentaire pour travailler le soir et le week-end, et également aux commerçants dont le magasin était rentable essentiellement parce que les consommateurs soumis à une contrainte de temps jugeaient commode de s'y rendre²⁸. Les grandes surfaces de détail devraient attirer en dehors des horaires normaux une clientèle suffisante pour justifier un allongement de leur horaire d'ouverture.
- *Divergences entre travailleurs.* Un grand nombre de travailleurs de la distribution (en particulier les femmes) préféreraient de beaucoup travailler aux heures normales les jours ouvrables. En revanche, la loi se montrait plutôt discriminatoire à l'égard de tous ceux, notamment les étudiants, qui souhaitent travailler à temps partiel le soir ou le week-end. Par conséquent, pour les travailleurs à temps plein, la réforme risquait d'avoir des effets perturbateurs, alors qu'elle pouvait ouvrir de nouvelles possibilités pour les salariés à temps partiel (ou les candidats à un tel emploi).
- *Externalités.* Enfin, le débat portait sur les externalités potentielles, notamment la valeur d'une coordination des loisirs – argument essentiel des partisans de la fermeture le dimanche – et la nécessité de préserver des centres-villes qui pourraient perdre leur substance si les regroupements dans le secteur de la distribution profitaient aux grands centres commerciaux et aux hypermarchés des banlieues au détriment des magasins de centre-ville.

Tandis que le débat se développait en Allemagne, des études empiriques de plus en plus nombreuses ont commencé à remettre en cause un grand nombre des hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les arguments en faveur de la *Ladenschlussgesetz*²⁹. Les observations concernant d'autres pays de l'OCDE montraient que de nouvelles mesures de libéralisation augmenteraient l'emploi et élargiraient le choix des consommateurs. De plus, il n'apparaissait guère qu'une déréglementation des heures d'ouverture aboutirait à une domination exclusive des grandes surfaces. Les recherches empiriques consacrées

aux marchés libéralisés donnaient à penser que, sauf pour les magasins de proximité ouverts 24 heures sur 24, l'horaire d'ouverture n'était pas l'un des principaux déterminants des prix.

Processus politique : la conception

À la fin de 1999, le ministre de l'Économie et le ministre du Travail, agissant à la requête du Bundestag en liaison avec la loi de 1996, ont demandé chacun une étude d'impact de la réforme de 1996 des heures d'ouverture. Dans le même temps, plusieurs *Länder* se sont montrés plus pressants pour obtenir le droit d'assouplir les restrictions³⁰. En août 1999, défiant ouvertement la loi, des magasins de trois grandes villes de la partie occidentale ont ouvert le dimanche. Finalement, les études réalisées et l'attitude manifestement récalcitrante de certains *Länder* ont relancé le débat sur l'avenir de la *Ladenschlussgesetz*.

Les études en question débouchaient sur des conclusions contradictoires³¹.

- L'étude demandée par le ministère de l'Économie à l'Institut Ifo de recherche économique constatait qu'environ la moitié de la clientèle profitait de l'horaire supplémentaire autorisé par la loi de 1996, mais seulement une minorité déclarait le faire chaque semaine (la majorité le faisait « de temps à autre »). Environ 45 % des clients étaient en faveur de l'ouverture dominicale, et une même proportion se prononçait pour l'abrogation pure et simple de la *Ladenschlussgesetz*³². Une minorité seulement de commerces de détail pratiquait l'horaire élargi³³, bien qu'un plus grand nombre de commerçants aient expérimenté cette formule après la réforme pour voir si cela était rentable. L'élargissement de l'horaire était étroitement lié à la taille du magasin et à son emplacement, les grandes surfaces ayant massivement choisi d'ouvrir plus longtemps les jours ouvrables et le samedi, les commerces de centre-ville se révélant plus dynamiques à cet égard que ceux situés en zone suburbaine ou rurale³⁴. Seulement 25 % environ des commerçants souhaitaient l'abrogation de toutes les restrictions d'ouverture les jours ouvrables et 60 % le maintien de l'interdiction générale d'ouverture le dimanche.
- L'étude demandée par le ministère du Travail, réalisée par le Centre de recherches sociales de Dortmund (SFS), portait essentiellement sur les salariés de la distribution. Elle attirait l'attention sur le recul de l'emploi dans ce secteur depuis 1996, mais concluait que la libéralisation des heures d'ouverture n'avait pas été la cause de la baisse de l'emploi et n'avait pas non plus contribué à stabiliser l'emploi dans le secteur³⁵. La plupart des commerces qui avaient allongé leur horaire n'avaient pas augmenté leurs effectifs, mais redéployé leur personnel de façon à pouvoir ouvrir durant l'horaire supplémentaire ; en fait, les commerces qui avaient réduit leurs effectifs tout en pratiquant un horaire plus long étaient plus nombreux que ceux qui avaient à la fois augmenté leurs effectifs et allongé leur horaire. Le SFS soulignait en outre les résultats d'une enquête montrant que les salariés jugeaient largement négatif l'effet de l'allongement de l'horaire sur leur qualité de vie, car avec le travail posté et les changements fréquents d'emploi du temps, il leur était plus difficile de concilier travail et vie de famille. Seulement 4 % des salariés de la distribution souhaitaient travailler après 18 heures le samedi et 61 % se prononçaient pour un retour à la fermeture à 14 heures le samedi, malgré le supplément de salaire de 20 % qui était accordé depuis 1996 en cas de travail entre 14 et 16 heures. Près de la moitié des salariés

étaient également en faveur d'un retour à l'horaire antérieur à 1996 les jours ouvrables.

L'étude de l'Ifo a également examiné la concurrence, pour conclure que la libéralisation accélérerait le changement structurel dans le secteur de la distribution, mais le débat public au sujet de cette loi était essentiellement axé sur des questions autres que la concurrence, notamment la santé et la sécurité professionnelles, la commodité pour les consommateurs et les effets externes éventuels de la réglementation, notamment sur le plan de la coordination des loisirs³⁶. Les réactions aux études de l'Ifo et du SFS traduisaient dans une large mesure les positions a priori des différents acteurs :

- La HDE et les autres associations de détaillants considéraient, comme l'Ifo, qu'une nouvelle libéralisation était dans l'intérêt des consommateurs, tout en reconnaissant qu'un allongement de l'horaire n'augmenterait pas nécessairement le chiffre d'affaires et l'emploi. Malgré quelques dissensions au sein du lobby de la distribution, seule une minorité de petits commerçants restait opposée à toute réforme. Les partisans d'une nette libéralisation du lundi au samedi – avec fermeture obligatoire le dimanche et les jours fériés – étaient de plus en plus nombreux. Il était ainsi plus facile d'éviter l'opposition des commerçants qui n'étaient pas soumis à la *Ladenschlussgesetz* et profitaient des restrictions qu'elle imposait aux autres commerçants³⁷. Pour un grand nombre de détaillants bénéficiant des dérogations légales, en particulier dans l'alimentation, l'ouverture dominicale était l'enjeu primordial. Les autres catégories de commerces à régime dérogatoire, notamment les magasins des stations-service, se préoccupaient généralement davantage de l'ouverture nocturne, mais, ces commerces, liés très souvent à de grandes chaînes de distribution, n'étaient pas prêts à s'opposer à une réforme.
- Les syndicats du secteur des services ont vu dans les résultats de l'étude du SFS la confirmation de leur opposition à la libéralisation : la *Ladenschlussgesetz* était nécessaire pour protéger les travailleurs contre un horaire excessif et/ou « antisocial ». Les partisans d'une réforme au ministère de l'Économie faisaient valoir que ces questions relevaient de la loi sur le temps de travail et des conventions collectives du secteur de la distribution et ils considéraient en outre que le droit du travail était plus efficace que la réglementation des marchés de produits pour réaliser certains objectifs sur le marché du travail. Mais le ministère du Travail soutenait les syndicats : la santé et la sécurité des travailleurs de la distribution exigeaient la protection particulière résultant de la *Ladenschlussgesetz* et cette loi facilitait grandement la mise en œuvre de la réglementation du temps de travail dans ce secteur³⁸. Pour obtenir un plus large soutien, les syndicats mettaient en avant d'autres aspects, notamment la nécessité de protéger les petits commerçants, la menace que faisaient peser sur les centres-villes les galeries marchandes et les grandes surfaces situées en banlieue, l'importance du repos dominical et le maintien indispensable d'un service de qualité dans la distribution.

Dans un rapport au Bundestag, le gouvernement a conclu que, globalement, les deux études ne relevaient pas le besoin d'une action immédiate et que de nouvelles discussions avec toutes les parties intéressées seraient souhaitables. Tandis que les deux ministères fédéraux continuaient de défendre leurs positions respectives, les *Länder*, majoritairement favorables à une réforme, continuaient d'œuvrer pour la libéralisation. Durant l'été

de 2000, les ministres de l'Économie des *Länder* ont adopté et soumis au *Bundesrat* un projet d'ouverture jusqu'à 22 heures les jours ouvrables et 20 heures le samedi, avec en outre la possibilité d'ouvrir quatre dimanches ou jours fériés par an (pas en décembre) entre 12 heures et 18 heures. Cette position des *Länder* tenait en partie à l'expérience de l'« Expo 2000 » d'Hanovre, l'allongement de l'horaire le samedi ayant été très apprécié par les commerçants, les visiteurs et les consommateurs locaux. Il faut peut-être y voir également une moindre influence de *ver.di* dans un grand nombre de *Länder* qu'au niveau fédéral³⁹. Le ministre de l'Économie s'est prononcé pour la fermeture à 22 heures les jours ouvrables (sans changement le samedi ou le dimanche), mais le gouvernement fédéral n'a pas réagi et le *Bundersrat* n'a pas donné suite à cette proposition. L'initiative au *Bundesrat* a néanmoins bien montré comment le fossé se creusait entre le gouvernement fédéral et beaucoup de *Länder*.

Il a fallu attendre la formation d'un nouveau gouvernement après les élections de 2002 – le ministère du Travail et le ministère de l'Économie ayant été fusionnés – pour qu'il soit possible de remédier à cette impasse. Le compromis proposé par le nouveau ministère fédéral de l'Économie et du Travail à la fin de 2002 était de portée limitée : l'horaire d'ouverture resterait inchangé les jours ouvrables, mais il serait porté à 20 heures le samedi, de sorte que l'horaire serait uniforme du lundi au samedi (6 h-20 h). De plus, les salons de coiffure ne seraient pas soumis à la loi⁴⁰ et l'obligation de fermeture le samedi à 14 heures en cas d'ouverture le dimanche suivant serait supprimée. On ne réglait pas le point qui pouvait être le plus controversé – l'ouverture le dimanche et les jours fériés – en traitant essentiellement le cas du samedi, pour lequel la plupart des consommateurs et des commerçants souhaitaient une libéralisation à en juger par les sondages d'opinion et les indicateurs de comportement.

Processus politique : l'adoption

La révision de la *Ladenschlussgesetz* proposée en décembre 2002 a été adoptée en mars 2003 et est entrée en vigueur en juin. Ce dossier ayant fait l'objet de débats extrêmement animés pendant des années, de larges consultations n'ont guère été nécessaires, et il n'a pas fallu non plus mener une grande campagne de relations publiques, car la plupart des électeurs paraissaient favorables au moins à une certaine libéralisation. Malgré tout, la nouvelle réforme limitée proposée par le ministère de l'Économie et du Travail s'est heurtée à l'opposition des syndicats, des autorités ecclésiastiques et des segments de la distribution qui craignaient une plus vive concurrence en cas de libéralisation. Les syndicats invoquaient la nécessité de préserver la réglementation du temps de travail, de protéger les petites entreprises et d'empêcher la « désertion » des centres-villes. Mais la réforme a eu des conséquences plus directes pour les salaires et le pouvoir syndical :

- Les employeurs ont fait savoir qu'ils ne paieraient plus de supplément pour les « heures antisociales » aux salariés travaillant le samedi après-midi, considérant qu'il n'y avait plus lieu de distinguer le samedi des autres jours. Les syndicats s'y sont catégoriquement opposés. Puisque la loi sur les conventions collectives prévoyait le maintien en vigueur des dispositions applicables tant qu'une nouvelle convention collective n'aurait pas été conclue, cela voulait dire que, une fois la nouvelle loi entrée en vigueur, le droit à supplément de rémunération serait valable de 14 heures à 16 heures, mais pas de 16 heures à 20 heures. On notera toutefois qu'en 2003 les commerçants étaient de plus en plus nombreux à ne pas être couverts par une convention collective, soit parce qu'ils s'étaient désaffiliés

d'une association professionnelle, soit parce qu'ils avaient opté pour « l'affiliation sans couverture par une convention collective »⁴¹.

- Les syndicats étaient extrêmement préoccupés par le développement du travail à temps partiel. Si, avec la réforme, les commerçants employaient moins de salariés à temps plein, les syndicats verraient leurs effectifs fondre et leur pouvoir de négociation s'affaiblir, essentiellement parce qu'il est plus difficile d'organiser les travailleurs à temps partiel. En revanche, si des travailleurs à temps partiel n'étaient pas recrutés, l'allongement de l'horaire d'ouverture serait encore plus préjudiciable pour les salariés à temps plein. En outre, on pouvait se demander si les salaires à temps plein dans la distribution n'étaient pas supérieurs à ceux résultant d'un marché concurrentiel⁴². Si l'allongement de l'horaire d'ouverture intensifiait la concurrence, tout l'édifice salarial pourrait être menacé.

Tout en n'ayant pas pu empêcher l'adoption de la réforme au *Bundestag*, les syndicats ont obtenu une importante concession. À l'instigation du SPD et des Verts, le Parlement a voté un amendement garantissant aux travailleurs de la distribution au moins un samedi libre par mois.

Processus politique : la mise en œuvre

La mise en œuvre de la loi révisée a été relativement simple. Puisqu'il s'agissait d'assouplir des restrictions, la charge administrative n'a guère été alourdie. Mais il y a eu un long cycle de négociation du temps de travail et de la rémunération pour l'horaire supplémentaire. Finalement, *ver.di*, la BAG et la HDE se sont mis d'accord sur l'octroi du supplément de 20 % pour les heures tardives du samedi, avec des différences entre les *Länder*. Dans certains, le supplément s'appliquait à partir de 14 h et dans d'autres seulement à partir de 14 h 30 ou 15 h. Dans le cadre des conventions collectives conclues en 2006, le supplément ne s'est plus appliqué dans la plupart des régions qu'entre 18 h 30 et 20 h. Pour le reste de l'horaire concerné, il a pris la forme d'une « épargne-temps », ce qui a réduit dans ce cas la durée hebdomadaire moyenne de travail⁴³.

Quoi qu'il en soit, la réforme de 2003 a eu la vie courte. En juin 2004, la Cour constitutionnelle fédérale s'est prononcée sur un recours de Galeria Kaufhof, grand magasin berlinois, qui considérait comme contraires à la Constitution les restrictions prévues dans la *Ladenschlussgesetz*. La Cour n'a pas jugé les restrictions anticonstitutionnelles en elles-mêmes⁴⁴, mais elle a conclu qu'il appartenait aux *Länder* de réglementer les heures d'ouverture des magasins. Dans les domaines où il y a compétence concurrente de la Fédération et des *Länder*, la Loi fondamentale dispose que « la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'État rendent nécessaire une réglementation législative fédérale ». La Cour a fait observer que, vu les nombreuses exemptions et dérogations déjà prévues par la loi, on pouvait difficilement considérer qu'une réglementation nationale uniforme était nécessaire. Cet arrêt n'invalidait pas la *Ladenschlussgesetz*, mais il signifiait que cette loi ne pouvait plus être révisée au niveau fédéral. Les nouvelles réformes relevaient de la législation infranationale.

Le gouvernement fédéral a résisté aux pressions des *Länder*, qui auraient voulu. Un grand nombre de gouvernements des *Länder* voulaient réglementer rapidement après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, mais les autorités fédérales ne souhaitaient pas que le

transfert de compétences se fasse immédiatement et elles ont choisi de prendre en compte ce dossier dans le cadre d'une réforme fédérale plus large alors en préparation. Il a donc fallu attendre août 2006 pour que le Parlement fédéral adopte une loi donnant compétence aux *Länder* pour la réglementation des heures d'ouverture des magasins. En quelques mois, tous les *Länder*, sauf la Bavière, avaient pris des mesures de libéralisation, certains autorisant même l'ouverture 24 h/24 du lundi au samedi⁴⁵. Les partisans de la réforme l'ont emporté dans la plupart des *Länder*, et ceux qui se montraient les plus prudents ont dû eux aussi se résoudre à libéraliser, par crainte que leurs commerçants voient diminuer leur chiffre d'affaires face à la concurrence de leurs homologues des régions voisines. Toutefois, deux points n'étaient pas réglés :

- Le dimanche et les jours fériés restant protégés par la Constitution, on pouvait se demander jusqu'à quel point il était possible de libéraliser dans ce cas l'ouverture. Il y avait déjà de nombreuses exemptions et dérogations pour l'ouverture le dimanche, de sorte qu'on ne pouvait faire valoir que la Constitution exigeait une interdiction totale. Mais on était dans le doute quant au nombre de dimanches où les commerces pouvaient être ouverts sans violer la Constitution. La ville de Berlin a autorisé jusqu'à 10 dimanches par an, mais cette décision a fait l'objet d'un recours devant la juridiction constitutionnelle.
- Lorsque les *Länder* ont pris en charge la compétence en matière de réglementation des heures d'ouverture des magasins, les organisations patronales ont dénoncé les conventions collectives-cadres en vigueur et fait savoir qu'elles avaient l'intention de mettre fin au supplément de rémunération pour heures tardives. Les syndicats s'opposaient de leur côté à tout changement, défendant non seulement le supplément de 20 % pour heures tardives le samedi, mais revendiquant également le maintien de la prime de 55 % pour le travail exécuté entre 20 h et 6 h – prime qui ne s'appliquait auparavant qu'exceptionnellement (par exemple, pour travail de nuit pour préserver les marchandises en cas d'incendie ou d'inondation).

Il n'y avait toujours pas de nouvelles conventions collectives au début de 2008. Cette impasse a pu en fait être bénéfique dans une certaine mesure pour le syndicat *ver.di*, dont les effectifs ont nettement augmenté dès lors que les employeurs ont exprimé leur intention de négocier de nouvelles conventions. *Ver.di* a eu tôt fait de rappeler aux travailleurs que ceux qui adhèreraient au syndicat avant l'expiration des anciennes conventions collectives continueraient de bénéficier des suppléments de rémunération jusqu'à la conclusion de nouvelles conventions. Mais cela ne concernait pas les très nombreux salariés qui travaillaient dans une entreprise non couverte par les conventions collectives ou dans une très petite entreprise, car alors certaines dispositions des conventions collectives ne s'appliquaient pas⁴⁶.

Conclusion

Les difficultés rencontrées pour assouplir la *Ladenschlussgesetz* au niveau fédéral mettent en lumière certains des obstacles aux réformes qui résultent du processus d'élaboration des politiques en Allemagne. Il était clair que les consommateurs et les commerçants – de même que la plupart des gouvernements des *Länder* – souhaitaient une plus large ouverture des magasins. Or, les opposants à une réforme ont pu la bloquer au niveau fédéral. Il y a eu de sensibles divergences entre le ministère du Travail, qui voyait dans la loi un moyen essentiel d'atteindre des objectifs de politique sociale, et le ministère

de l'Économie, favorable à une libéralisation. On a pu de même constater des divergences au sein des partis au pouvoir. Cela a empêché le gouvernement fédéral, pendant plusieurs années, de faire résolument avancer ce dossier. Une réforme n'a été possible – et encore était-elle assez modeste – qu'après la fusion des deux ministères et la garantie donnée par le gouvernement que les salariés de la distribution auraient un samedi libre par mois. Les *Länder*, de plus en plus favorables à une réforme, ont essayé d'agir en saisissant le *Bundesrat* de leurs propositions de réforme, mais leur adoption au *Bundestag* supposait le soutien du gouvernement.

Les mauvaises performances du marché du travail allemand au début des années 2000 ont probablement renforcé l'opposition des syndicats à une réforme. Malgré les arguments des réformateurs, qui faisaient valoir qu'elle serait bénéfique pour l'emploi, les syndicats se montraient d'autant plus préoccupés, face au développement du temps partiel et aux éventuelles pertes d'emploi en cas de libéralisation, que le chômage était élevé et ne cessait de s'accroître et que l'emploi reculait dans la distribution. Le fait qu'on ait exagéré les bienfaits de la réforme de 1996 a pu jouer un rôle à cet égard : les études réalisées a posteriori n'ont pas démontré que la réforme de 1996 avait augmenté le chiffre d'affaires et l'emploi dans la distribution, contrairement à ce qu'avançaient les partisans d'une réforme. Certes, la baisse de l'emploi dans le commerce de détail semble être due à des mutations structurelles plus profondes, mais vu le résultat de ces études, les partisans de la réforme sont restés un certain temps sur la défensive, bien qu'on ait pu constater que la réforme avait été bénéfique pour les consommateurs et que ces derniers, de même que les commerçants, souhaitaient de nouvelles mesures de libéralisation. Les consommateurs représentaient de loin l'électorat le plus nombreux, mais ils n'étaient pas suffisamment organisés et le dossier n'était pas d'une telle importance électorale pour que leur vote futur soit un enjeu déterminant. Néanmoins, les préférences des consommateurs ont été cruciales dans l'évolution de la position du secteur de la distribution, qui en est venu à envisager différemment son propre intérêt.

L'évolution de la position du lobby de la distribution a joué un grand rôle. Alors qu'un grand nombre de petits commerçants, surtout en zone suburbaine et rurale, restaient opposés à une réforme, le mouvement de concentration dans la distribution et les mutations technologiques et économiques ont eu pour effet que ce lobby dans son ensemble a adopté une position favorable à la réforme. On peut considérer à certains égards la *Ladenschlussgesetz* dans sa version initiale comme un régime d'entente⁴⁷. Puisque le secteur du commerce de détail était d'une trop grande dimension et d'une trop grande diversité pour instaurer lui-même une entente, il s'est appuyé sur une loi fédérale pour mettre en œuvre des restrictions au niveau de l'« offre » dans ce secteur. Sous cet angle, l'entente s'est brisée lorsque l'équilibre des pouvoirs s'est déplacé en faveur des participants qui considéraient qu'ils y gagnaient plus en livrant concurrence qu'en partageant avec leurs concurrents la rente créée par l'entente. Or, bien que la *Ladenschlussgesetz* ait été adoptée dans une large mesure pour répondre aux revendications des détaillants qui voulaient se protéger contre la concurrence, leur changement de position n'a pas suffi pour que cette loi soit abrogée, et ce surtout parce que les syndicats étaient opposés à toute réforme. Pendant plusieurs années, les détaillants ont donc été pris dans ce qu'on pourrait appeler un « piège institutionnel », en ne pouvant pas se libérer du carcan d'une réglementation pour laquelle ils avaient auparavant lutté. Les syndicats ont peut-être voulu résister à la perte de la fraction de la rente que s'étaient effectivement arrogée les travailleurs, mais leur préoccupation majeure paraît bien avoir été de freiner le développement du travail à temps partiel.

Toutefois, les syndicats n'ont pas été les seuls à s'opposer à la réforme. S'il s'est révélé aussi difficile de réformer, c'est parce que la coalition anti-réforme rassemblait tout un ensemble d'acteurs animés d'objectifs différents. Un grand nombre de petits commerçants, surtout en zone suburbaine et rurale, étaient soucieux de se protéger contre la concurrence ; les syndicats, relativement faibles dans le secteur de la distribution, souhaitaient limiter l'allongement de l'horaire de travail tout en freinant le développement du temps partiel, et le ministre du Travail, lui aussi, envisageait la réforme sous l'angle de la réglementation du temps de travail ; et les autorités ecclésiastiques, de leur côté, dénonçaient le travail dominical et s'efforçaient de préserver la vie de famille. Pour répondre à ces aspirations très disparates, on aurait pu dans de nombreux cas prendre des mesures plus directes, notamment via la réglementation du temps de travail, mais toutes les revendications se rejoignaient lorsque la *Ladenschlussgesetz* était en jeu, de sorte que chaque groupe pouvait compter des alliés dans sa lutte contre la réforme.

Ce qui frappe peut-être le plus dans l'épisode de la *Ladenschlussgesetz*, c'est le contraste entre les mesures très limitées et très marginales qui ont été prises au niveau fédéral et le rythme auquel les *Länder* ont libéralisé dès lors que la compétence leur a été transférée. Dans de nombreux *Länder*, les syndicats étaient relativement faibles et, de toute manière, les partisans de la réforme avaient pris le dessus depuis plusieurs années. Les régions frontalières, les *Länder* orientaux et les *Länder* à très grandes agglomérations étaient tous favorables à la réforme. La concurrence entre *Länder* paraît avoir également joué un grand rôle : avec la libéralisation à Berlin, par exemple, le Land voisin de Brandebourg n'avait d'autre choix que de réformer ou voir ses habitants faire de plus en plus leurs achats à Berlin⁴⁸.

Notes

1. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne n'a jamais été constitué d'un seul parti.
2. Il faut signaler d'importantes exceptions à cette règle, notamment les réformes du marché du travail du début des années 2000, qui sont traitées dans l'étude consacrée aux réformes Hartz.
3. Depuis 1990, l'externalisation d'activités comme les services de nettoyage avait entraîné un reclassement statistique d'un grand nombre d'emplois aux profits de secteurs autres que la distribution. La Fédération allemande du commerce de détail considère que, si l'on tient compte de ce facteur, le nombre de salariés dans le commerce de détail ne s'est guère modifié au cours de cette période.
4. Voir, par exemple, Burda (2000) ; OCDE (2001) et (2006).
5. Voir les données d'enquêtes citées dans, par exemple, Scheele (1999) ; *Financial Times*, 6 juin 2004 ; *The Business*, 1er août 2004. Kosfeld (2002) note que les retraités étaient le seul grand groupe de consommateurs nettement opposé (24 %) ou indifférent (52 %) à une réforme. Cependant, l'enquête réalisée pour l'étude IFO examinée plus loin a constaté que 45 % seulement des répondants étaient favorables

- à l'ouverture le dimanche et à la suppression des horaires d'ouverture réglementaires en semaine.
6. Un grand nombre de la quarantaine d'organisations rattachées à la Fédération des organisations allemandes de défense des consommateurs (VZBV) entretenaient traditionnellement des liens étroits avec les syndicats.
 7. Les responsables chargés des PME étaient généralement favorables à des restrictions aux heures d'ouverture des magasins, tandis que les responsables chargés des questions de la concurrence s'y opposaient.
 8. Avec environ 3 millions de membres au moment de sa formation, *Ver.di* était considéré comme le plus grand syndicat du monde démocratique ; voir Sadowski *et al.* (2001) ; Annesley (2007).
 9. Au total, sept de ces associations, dont une rassemblant surtout des artisans et des petits commerçants individuels (le ZGV), avaient généralement une position très conservatrice.
 10. Les petits détaillants bénéficient d'autres protections, essentiellement grâce aux règles d'urbanisme et aux restrictions concernant certaines opérations comme les prix promotionnels. Dans certains cas, l'implantation de grandes surfaces dans une zone peut être bloquée en raison de son impact potentiel sur les commerces du voisinage ; voir OCDE (2006).
 11. Les samedis, l'horaire d'ouverture a été prolongé jusqu'à 18h00 le premier samedi du mois et les quatre samedis précédant Noël.
 12. La modification de 1989 autorisait l'ouverture jusqu'à 20h30 le jeudi.
 13. Ce mouvement de concentration était particulièrement prononcé dans la distribution alimentaire, auparavant dominée par les petites boutiques. La part de marché des dix plus grands distributeurs de produits alimentaires est passée en Allemagne de 45 % (estimation) en 1990 à environ 84 % en 2002. Le nombre de petits magasins d'alimentation et de supermarchés (moins de 400 m²) a diminué de 42 % au cours de cette période, alors que le nombre des hypermarchés augmentait de 242 %. Voir Dribbusch (2004) et Boeri *et al.* (2007:67).
 14. Par exemple, la loi autorisait les détaillants de l'alimentation à consacrer 10 % de leur superficie à des produits non alimentaires, mais cette limite était assouplie dans les centres-villes, de sorte que de plus en plus de cafés et de points de vente alimentaires vendaient également d'autres produits.
 15. On ne peut être catégorique en ce qui concerne le neuvième pays, la Suisse, puisque les heures d'ouverture étaient réglementées au niveau du canton.
 16. Voir Thum et Weichenrieder (1997) ; Kirchner et Painter (2000).
 17. Dont plus de 70 % gagnaient plus de 400 EUR par mois (seuil d'assujettissement aux cotisations d'assurances sociales) en 2003, selon l'Office fédéral de la statistique. La plupart des « mini-jobs » dans le commerce de détail étaient exercés par des femmes.
 18. Ce raisonnement reposait en grande partie implicitement sur l'idée que les femmes assumaient la garde des enfants et les principales tâches ménagères ; il fallait donc les préserver d'une longue journée de travail.
 19. Dribbusch (2004), à partir de *ver.di* et de l'Office fédéral de la statistique. Mais il ne semblait guère que l'assouplissement de 1996 de la *Ladenschlussgesetz* ait accéléré le passage au temps partiel ; voir Boeri *et al.* (2007:70).

20. Dribbusch (2006).
21. Pour fermer plus tard, certaines enseignes ont aussi utilisé le subterfuge du surclassement de leurs salariés : le magasin Dussmann (livres, informatique et musique) de Berlin a donné à un quart de son effectif de 100 personnes un titre correspondant à des fonctions d'encadrement, de façon à pouvoir servir les clients jusqu'à 22 h, et il a installé en 1999 une petite piscine agrémentée de palmiers pour avoir le droit d'ouvrir le dimanche en tant qu'« établissement de loisirs ».
22. Même la définition de « gare ferroviaire » a été l'objet de controverses, puisque les boutiques des gares échappaient à la loi sur les heures d'ouverture des magasins.
23. Voir Coles (1997), en particulier le tableau 3.
24. Comme le faisait valoir un chef d'entreprise d'Allemagne orientale, « les entreprises d'Allemagne occidentale sont très souvent suffisamment « rembourrées » pour surmonter une période de difficultés. Mais à l'est, où le chômage est si élevé, nous n'avons rien à quoi nous raccrocher lorsque la situation est très mauvaise ; c'est pourquoi les pressions sont plus fortes pour modifier la loi ». *International Herald Tribune*, 29 septembre 2000.
25. Voir Annesley (2006) ; Sadowski *et al.* (2001).
26. L'aperçu présenté dans cet encadré s'inspire de Kirchner et Painter (2000) ; Thum et Weichenrieder (1997) ; Burda (2000) ; Burda et Weil (2005) ; Wenzel (2007).
27. Cela ne veut pas dire qu'ils augmentaient leurs prix en dehors des horaires normaux, mais que, leurs bénéfices en dehors de ces horaires étaient suffisants pour qu'ils puissent pratiquer des prix plus élevés à tout moment, même si cela pouvait entraîner une perte de chiffre d'affaires potentiel aux heures normales.
28. Plusieurs analyses soulignaient en outre les problèmes des petites entreprises familiales, qui représentent une forte proportion des magasins allemands : avec des horaires plus longs, la coordination des loisirs et de la vie de famille serait plus difficile à moins de supporter les frais élevés de recrutement d'un salarié n'appartenant pas à la famille.
29. Voir, notamment, Kirchner et Painter (2000), Boylaud (2000) ; OCDE (2001) et OCDE (2006) ; Høj *et al.* (2007) ; Bertrand et Kramarz (2002) ; Schivardi et Viviano (2007).
30. Berlin avait également formulé une demande auprès des autorités fédérales pour que ses magasins puissent ouvrir jusqu'à 22 heures. En ce qui concerne les pressions exercées par les *Länder* orientaux, voir Scheele (1999).
31. Pour un aperçu de ces études, voir Kosfeld (2002) et Scheele (1999).
32. D'autres enquêtes concluaient également à un large soutien du public en faveur d'un assouplissement de la loi.
33. 33 % du lundi au vendredi et 29 % le samedi.
34. Kosfeld (2002) cite des données de plusieurs études montrant que les magasins situés en zone résidentielle étaient ceux pour lesquels la probabilité de non-rentabilité d'un allongement de l'horaire d'ouverture était la plus forte ; le nombre de magasins situés en zone résidentielle et ayant allongé leur horaire a diminué d'environ 30 % par rapport au maximum enregistré après la réforme. De même, 32 % environ des magasins de cinq salariés ou moins ont expérimenté l'horaire allongé et sont revenus à leur horaire d'avant la réforme. En revanche, environ 96 % des magasins de plus de

- 100 salariés ont choisi l'horaire plus long, et cette proportion est restée plus ou moins inchangée. Selon une enquête, 100 % des hypermarchés, 97 % des grands magasins et 67 % des grandes surfaces spécialisées ont adopté le nouvel horaire.
35. Selon cette étude, l'emploi à plein temps et l'emploi à temps partiel soumis à cotisations de sécurité sociale a diminué, alors qu'a augmenté le nombre de personnes travaillant dans des emplois à temps partiel qui, au regard de la rémunération et de l'horaire effectué, tombaient au-dessous du seuil d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale. Les effectifs de la distribution progressaient en fait régulièrement, mais le nombre moyen d'heures travaillées diminuait. Voir Boeri *et al.* (2007:70-71).
 36. Dans leurs analyses, les spécialistes se sont plutôt attachés aux possibilités d'externalités et de défaillances du marché qu'à la concurrence ; voir, par exemple, Thum et Weichenrieder (1997), Burda (2000) ainsi que Burda et Weil (2005). Voir néanmoins Wenzel (2007) pour une analyse plus récente centrée sur les questions de concurrence.
 37. Il est symptomatique qu'en 1998 les sociétés de vente à distance aient voté *contre* la libéralisation au Congrès de la HDE, sachant fort bien que la réforme profiterait à leurs concurrents traditionnels.
 38. Les propriétaires des magasins testant les limites de la *Ladenschlussgesetz* ont parfois été condamnés à une amende dans le cadre de la loi sur le temps de travail. Voir, par exemple, le cas du grand magasin de Berlin Galeria Kaufhof, cité dans l'*International Herald Tribune* du 5 août 1999.
 39. Certains *Länder* contrôlés par le SPD et les Verts se sont abstenus lors de la réunion des ministres des Finances des *Länder* qui a eu lieu à Berlin, mais d'une façon générale, les *Länder* ne se sont pas divisés en fonction de la ligne d'un parti ; les « adversaires » du petit commerce comptaient parmi eux plusieurs ministres de *Länder* dirigés par le SPD, notamment le ministre SPD de l'Économie du *Land* de Basse-Saxe (*Land* d'origine du Chancelier Gerhard Schröder).
 40. Cette dérogation n'a pas été accordée arbitrairement : en 2000, une coiffeuse de Thuringe était devenue une cause célèbre après avoir été appréhendée et emprisonnée pour avoir pratiqué son métier en dehors des heures normales d'ouverture en vue de collecter des fonds pour un établissement hospitalier soignant des enfants cancéreux.
 41. Dribbusch (2003) ; Behrens (2002).
 42. Kirchner et Painter (2000).
 43. Puisque près de 30 % des salariés de la distribution travaillaient à temps partiel ou avaient un « mini-job » pour lequel ils étaient payés moins de 400 EUR (seuil d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale), il aurait été moins coûteux pour les employeurs de choisir la semaine de travail plus courte et un grand nombre de travailleurs à temps partiel préféraient eux aussi un horaire plus court au paiement d'une prime soumise à cotisations sociales.
 44. Il y a eu partage des voix (4 contre 4), ce qui voulait dire que les mesures en question n'étaient pas jugées anticonstitutionnelles.
 45. La Bavière a choisi pour le moment de conserver la réglementation fédérale en vigueur et d'étudier l'expérience des autres *Länder* avant de réformer.
 46. En 2003, *ver.di* estimait qu'environ 60 à 65 % des salariés de la distribution étaient couverts par une convention collective en Allemagne occidentale, contre 40 à 50 % dans les *Länder* orientaux. Il s'agit néanmoins d'une approximation, car on ne dispose

pas de données désagrégées sur la couverture des conventions collectives dans le commerce de détail ; les seules données disponibles concernent le secteur plus large « commerce de détail et de gros et services de réparation ». Voir Dribbusch (2004).

47. C'est en ces termes que Kirchner et Painter (2000) traitent ce problème.
48. Les *Länder* avoisinant Hambourg et Brême se trouvaient confrontés à un dilemme analogue.

Bibliographie

- Annesley, C. (2006), « Ver.di and Trade Union Revitalisation in Germany », *Industrial Relations Journal* 37:2, mars.
- Behrens, M. (2002), « New Study Analyses Development of Employers' Associations », *European International Relations Observatory*, 17 décembre, www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/de0212202f.htm.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *IZA Discussion Paper* n° 415, janvier.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2007), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 255, août, www.oecd.org/dataoecd/14/60/1885609.pdf.
- Burda, M. (2000), « Product Market Regulation and Labor Market Outcomes: How Can Deregulation Create Jobs? », *CESifo Working Paper* n° 230, janvier, www.cesifo-group.de/~DocCIDL/WP230.PDF.
- Burda, M. et P. Weil (2005), « Blue Laws », non publié, Humboldt Universität zu Berlin et CEPR, octobre, www.awi.uni-heidelberg.de/with2/seminar/SS06_Abstract_Papers/BurdaWeilOct2005.pdf.
- Coles, T. (1997), « Trading Places: The Evolution of the Retail Sector in the New German Länder since Reunification », *Applied Geography*, 17:4, octobre.
- Dribbusch, H. (2003), « New Law to Extend Shop Opening Hours », *European Industrial Relations Observatory*, 31 mars, www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/03/feature/de0303203f.htm.
- Dribbusch, H. (2004), « Questionnaire for EIRO Comparative Study on Industrial Relations in the Retail Sector – Case of Germany », *European International Relations Observatory*, juillet, www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/07/word/de0404201s.doc.
- Dribbusch, H. (2007), « Extension of Shop Opening Hours Sparks Intense Debate », *European International Relations Observatory*, 11 janvier, www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/12/articles/de0612019i.htm.
- Høj J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575, 17 septembre, [www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2007\)35](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/linkto/eco-wkp(2007)35).

- Kirchner, C. et R. Painter (2000), « The Economics of Germany's Shop Closing Hours Regulation », *Law and Economics Working Paper* n° 00-05, University of Illinois College of Law, septembre, http://papers.ssrn.com/pape.tar?abstract_id=242243.
- Kosfeld, M. (2002), « Why Shops Close Again: An Evolutionary Perspective on the Deregulation of Shopping Hours », *European Economic Review* 46:1, janvier.
- OCDE (1999), *Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne*, OCDE, Paris.
- Sadowski, D., O. Ludewig et F. Turk (2001), « Employment-Related Collective Bargaining in Germany: Annual Report 2001 », *Institute of Labour Law and Industrial Relations in the European Community Discussion Paper*, n° 2001/01, www.iaaeg.de/documents/Discussion_Paper_2001_02_Verteilungstheorie.pdf.
- Scheele, A. (1999), « Studies Relaunch Debate on Further Liberalisation of Opening Hours », *European International Relations Observatory*, 28 décembre, www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/12/feature/de9912230f.htm.
- Schivardi, F. et E. Viviano (2007), « Entry Barriers in Italian Retail Trade », *Temi di discussione del Servizio Studi* n° 616, Banca d'Italia, février, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td07/td616_07/td616en/en_tema_616.pdf.
- Thum, M. et A. Weichenrieder (1997), « 'Dinkies' and Housewives: The Regulation of Shopping Hours », document non publié, Princeton University and the University of Munich, juillet, www.tu-dresden.de/www/wlfw/media/PDF/WP/mt_shop.pdf.
- Wenzel, T. (2007), « Liberalization of Opening Hours with Free Entry », *Ruhr Economics Papers* n° 13, Ruhr Graduate School in Economics, juin, http://repec.rwi-essen.de/files/REP_07_013.pdf

Chapitre 20

Pays-Bas : La libéralisation des loyers, 2004-07

Résumé et principales conclusions

Encadrés à 95 % environ, les loyers néerlandais représentent près de 44 % du marché immobilier¹. En 2004, le gouvernement a proposé de réduire progressivement la part des loyers encadrés à 75 % d'ici 2010, tout en autorisant des hausses de loyers plus rapides dans le secteur locatif encadré pour remédier à la pénurie de logements locatifs sur le marché. Il était prévu parallèlement que les associations néerlandaises de logement effectuent des contributions budgétaires complémentaires afin de compenser la hausse des dépenses publiques d'aide aux loyers consacrées aux ménages à faible revenu consécutive à la réforme. Cette dernière comportait par ailleurs des mesures visant à atténuer les obstacles, notamment réglementaires, à l'investissement dans de nouveaux logements locatifs. Après avoir été finalement adoptée par la chambre basse des *Staten-Generaal*, cette loi relative aux loyers se trouvait encore en cours d'examen par la chambre haute au moment des élections générales de novembre 2006. L'accord de coalition définissant le programme du nouveau gouvernement issu des élections prévoyait expressément le retrait de cette loi et la limitation des hausses de loyers à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) plutôt que sur la formule antérieure « IPC plus ». Trois années de débats sur une libéralisation partielle se sont ainsi soldées par un resserrement de la réglementation. Parmi les facteurs ayant contribué à ce résultat on peut citer :

- *L'absence de consensus sur l'urgence ou la nécessité de la réforme.* Bien que l'existence de distorsions marquant le marché locatif comme celui des propriétaires-occupants fût largement admise, nul n'estimait la situation intolérable ou insupportable. Pour les détracteurs de la réforme, l'encadrement des loyers, en empêchant la ségrégation sociale que provoquerait une libéralisation des loyers, avait des répercussions sociales bénéfiques à long terme.
- *L'insuffisance de la cible susceptible de profiter de la réforme.* Hormis les propriétaires et les promoteurs, les gagnants potentiels clairement identifiables étaient peu nombreux : les propriétaires formaient une cible de petite taille, et les promoteurs étaient davantage intéressés par la construction de logements à vendre. S'il est vrai que le *statu quo* était synonyme de coûts pour tous ceux dont l'accès à des logements financièrement accessibles était obstrué par les locataires en place, la pénurie de logements n'était pas suffisamment grave pour que ses victimes soient tentées de faire évoluer le système ; en général, leur préoccupation était plus de trouver un logement à loyer réglementé que de voir l'encadrement des loyers assoupli. L'absence de soutiens solides et de toute nécessité urgente sapait la volonté de réforme jusqu'au sein des partis politiques les plus enclins à la soutenir.

- *La complexité croissante.* Les efforts gouvernementaux visant à prendre en compte les intérêts des différentes parties prenantes ont progressivement compliqué la réforme proposée. Cet alourdissement contribuant à la distraire de ses buts, il est devenu plus difficile d'en expliciter l'objectif aux électeurs. Le gouvernement n'est jamais parvenu à faire clairement apparaître sa finalité, et ses détracteurs ont pu prétendre qu'elle ne constituait qu'une première étape vers une libéralisation complète du marché locatif.
- *La nécessité de toucher aux droits acquis.* L'idée que les règles nouvelles ne devaient s'appliquer aux biens qu'à l'occasion d'un changement de locataire, c'est-à-dire qu'il fallait respecter les droits acquis des occupants des logements touchés par la libéralisation, bénéficiait d'un large soutien. Mais cette option aurait retardé de plusieurs décennies la manifestation des effets positifs de la réforme, tout en exacerbant, plutôt qu'en atténuant, les obstacles à la mobilité engendrés par le dispositif existant.
- *Les craintes quant à l'ampleur de l'offre de logements nouveaux.* L'aptitude des autorités à provoquer un gonflement de l'offre locative grâce à une hausse des loyers suscitait un grand scepticisme. En effet, l'offre était en grande partie contrainte par les politiques d'urbanisme des instances infranationales, et de nombreuses instances provinciales et municipales ne souhaitaient pas l'apparition d'un parc locatif nouveau.
- *Le caractère incomplet de la réforme.* Les syndicats, le syndicat des locataires et les partis de gauche s'opposaient à toute tentative de réforme du marché locatif faisant fi du marché des propriétaires-occupants, lui aussi faussé par diverses politiques publiques. Cette exigence toutefois était inacceptable pour les partis de la coalition de centre-droit au pouvoir, dont les électeurs bénéficiaient de mesures telles que les généreux dégrèvements fiscaux des intérêts d'emprunts immobiliers et une imputation très faible des loyers des propriétaires-occupants.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

L'initiative du projet de réforme des loyers revient au gouvernement de centre-droit « Balkenende II » en place de 2003 à 2006, comprenant les centristes du CDA (*Christen Democratisch Appèl*), les libéraux du VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*) conservateurs sur les questions sociales, et les « libéraux progressistes » de D66 (*Democraten 66*)². Réunissant le CDA, le PvdA travailliste (*Partij van de Arbeid*) et l'Union chrétienne (*ChristenUnie*) d'inspiration « chrétienne sociale », adeptes simultanément d'un certain conservatisme social et de positions de centre-gauche sur les questions économiques et environnementales, le gouvernement issu des élections de 2006 se situait nettement à gauche de l'équipe Balkenende II.

Deux traits du processus de formulation des politiques aux Pays-Bas ont fortement marqué le travail législatif de libéralisation des loyers. Tout d'abord, ce processus est fortement consultatif et fédérateur ; la société néerlandaise est très organisée et les groupes de pression sont des acteurs importants de l'élaboration des politiques³. Les principales parties prenantes se sont donc profondément impliquées dans les pourparlers engagés avec le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM) avant et après la publication des propositions de réforme, et

leurs contributions ont entraîné d'importantes modifications. Deuxièmement, les ministères néerlandais agissent dans les limites de plafonds de dépenses à moyen terme stipulés dans l'accord de coalition du gouvernement, et doivent compenser les éventuels revers financiers inattendus par la réduction de dépenses inscrites à leur propre budget ; cette règle a mis une pression considérable sur le VROM lorsque les dépenses d'allocations-logement (des aides au paiement des loyers destinées aux ménages à faible revenu) ont augmenté pendant le ralentissement économique du début des années 2000⁴.

Au cours de la période concernée, l'économie néerlandaise récupérait du fort ralentissement intervenu en 2002-03, qui avait contribué à une nette détérioration de la position budgétaire. Le solde global de l'État était passé d'un excédent de 1.5 % du PIB en 2000 à un déficit de 3.2 % trois années plus tard, résultat qui n'était pas imputable qu'à la conjoncture économique puisque le solde corrigé des variations conjoncturelles s'était dégradé de seulement 2.2 % environ du PIB dans le même laps de temps⁵.

Acteurs et intérêts en présence

Quoique le VROM ait débattu du projet de réforme avec quelque six autres ministères, les deux ministères les plus impliqués furent le VROM lui-même et le ministère des Finances. L'objectif premier du VROM était de traiter la pénurie croissante de logements locatifs disponibles sur le marché en assouplissant simultanément l'encadrement des loyers et les contraintes de l'offre ; il importait toutefois pour le ministère d'ouvrir le marché sans pour autant déclencher une explosion des dépenses d'allocations-logement. Ces dernières, en effet, ne représentaient que 0.8 % des dépenses totales de l'État, mais plus de la moitié du budget du VROM, et leur niveau inopinément élevé créait déjà de sérieux problèmes pour un ministère tenu de ne pas dépasser son plafond de dépenses à moyen terme. Au début des années 2000, le VROM avait été contraint de restreindre la générosité des allocations-logement à un moment où le chômage connaissait une hausse, et leurs augmentations incessantes menaçaient sa capacité de financement des politiques de rénovation urbaine. Le ministère des Finances s'inquiétait par ailleurs de voir croître un type de dépenses qui recouvrait un droit à prestations non circonscrit, les autorités étant tenues de verser des allocations-logement aux ménages éligibles même si la dépense ainsi générée dépassait les prévisions⁶. Les autres structures publiques concernées étaient les municipalités ; certaines d'entre elles refusaient carrément la libéralisation par crainte de l'impact de loyers plus élevés, tandis que d'autres souhaitaient plutôt déterminer elles-mêmes les secteurs du marché local à libéraliser, et contrôler l'offre nouvelle.

Les associations de logement sont les plus gros acteurs du marché néerlandais du logement. Quelque 36 % de l'ensemble des logements (soit 77 % du parc locatif) appartiennent au secteur social – une part très élevée par rapport à d'autres pays⁷. Ce ne sont pas les autorités centrales ou locales, mais les associations de logement (organismes autonomes à but non lucratif) qui sont propriétaires de ces logements sociaux et les gèrent. Ces associations sont financièrement indépendantes de l'État depuis 1995 ; elles bâtissent et vendent des logements, et opèrent sur le marché locatif, ce qui constitue leur principale activité. Elles sont « autodétenues » (elles n'ont pas d'actionnaires), mais l'emploi de leurs fonds est réglementé par l'État et leurs excédents sont pour l'essentiel investis dans la rénovation urbaine et de nouveaux logements. Les autorités s'attachent à vérifier qu'elles assument leur responsabilité première, qui est de proposer une offre immobilière sociale, mais ne les empêchent pas de se livrer à des activités commerciales venant épauler leur fonction sociale. En 2003, leurs recettes tirées de la location ont dépassé 10 milliards EUR, et leur résultat net a atteint 725 millions EUR⁸.

Leur statut est controversé. Le gouvernement a parfois redouté que leur vocation hybride, à la fois sociale et commerciale, ne crée des distorsions sur certains segments de marché et que les risques de marché n'aient un impact négatif sur l'exécution de leurs obligations de service public⁹. Certains ont également contesté les aides publiques explicites et implicites dont elles bénéficient – que leurs concurrents privés estiment incompatibles avec le droit européen de la concurrence¹⁰. Les questions soulevées par la situation de plus en plus anormale des associations de logement au regard du droit de l'UE ont donc ajouté une dimension européenne à la problématique de la réforme. Aedes, la structure qui les coiffe, réclame depuis longtemps une libéralisation progressive des loyers, afin d'accroître les investissements dans l'immobilier social, mais se dit favorable au maintien de l'encadrement des loyers acquittés par les bénéficiaires d'allocations-logement, qui ne sont même pas en mesure de prendre en charge le coût de leur loyer encadré actuel¹¹. Toutefois, Aedes insistait au début des années 2000 sur le fait que la hausse des investissements était davantage entravée par les restrictions urbanistiques que par le niveau des loyers¹².

Les propriétaires privés sont représentés par deux organisations principales. La VB (Association des investisseurs et des propriétaires immobiliers) compte quelque 45 000 petits propriétaires, qui représentent 15 % environ des logements loués. Leurs biens locatifs sont à 97 % environ loués à des conditions réglementées, pour un loyer se situant en général dans le bas du marché¹³. L'IVBN (Association des investisseurs immobiliers institutionnels des Pays-Bas) représente les investisseurs commerciaux privés. Sa trentaine de membres possède environ 4.7 % des biens locatifs, dont à peu près 43 % sont loués en dehors du secteur réglementé, et le solde à des prix qui se trouvent dans la fourchette haute du marché réglementé (à des loyers supérieurs ou égaux à 500 EUR/mois). Le parc de l'IVBN s'est réduit au début des années 2000 au fil de la vente par ses membres de logements locatifs devenus vacants, ainsi que des logements nouvellement construits, dont une petite part seulement était proposée à la location dans le secteur libre. Les membres de la VB se sont eux aussi mis à vendre leurs biens, abandonnant le secteur locatif et faisant chuter la part du privé dans le marché locatif total. Sans être pour autant en opposition, l'IVBN et la VB défendaient des intérêts différents dans le cadre de la réforme des loyers. Toutes deux souhaitaient davantage de liberté en matière d'augmentation des loyers, mais l'IVBN avait pour objectif principal de sortir le plus de biens possibles du secteur réglementé et de bénéficier d'un allègement des contraintes pesant sur les constructions nouvelles. Le pan concernant ces dernières n'intéressait pas les membres de la VB, qui n'étaient en général pas en mesure de construire ; leurs biens étant pour l'essentiel loués à relativement bas prix, ils étaient davantage concernés par l'encadrement des loyers et la réforme des allocations-logement.

Le syndicat néerlandais des locataires (*Nederlandse Woonbond*) rassemble 700 associations locales représentant, estime-t-on, 1 200 000 locataires. Sans surprise, son principal objectif est de contenir les loyers et de réclamer de nouvelles solutions à la pénurie de logements locatifs qui, pour lui, résulte essentiellement de l'élimination, intervenue en 1995, des aides de l'État à la construction de nouveaux logements. Cet accent mis sur l'offre a permis au *Woonbond* de se dire représentant à la fois des locataires en place et des particuliers à la recherche d'une location. Selon lui, les ménages potentiellement les plus touchés par la réforme seraient ceux dont le revenu est classé moyen-faible : un tiers environ des locataires ont un revenu qui les situe au-dessus du plafond donnant droit aux allocations-logement tout en restant en deçà du revenu moyen néerlandais. Selon une estimation, si le projet d'accélération des augmentations de loyers

était adopté, cette catégorie de la population verrait ses dépenses locatives passer d'une moyenne de 26.5 % du revenu disponible en 2004 à plus de 30 % en 2009¹⁴.

Encadré 20.1. L'encadrement des loyers aux Pays-Bas

Tant que le montant du loyer soumis à réglementation demeure en deçà du « seuil de libéralisation » (597.54 EUR en 2004/05) au début de l'accord de location, le niveau et le taux d'augmentation des loyers sont réglementés dans le secteur locatif tant social que privé¹. Les règles applicables aux deux secteurs sont presque identiques². Le loyer de tout logement doit être au plus égal au « loyer maximal raisonnable » déterminé par le Système d'évaluation des logements (*Woningwaarderingssysteem*, ou WWS), un dispositif à points qui valorise chaque logement en fonction de sa taille, de sa qualité et de son emplacement. Les loyers encadrés peuvent être révisés chaque année, généralement le 1^{er} juillet. Si le montant du loyer correspond au nombre de points attribués au logement, il est possible de lui appliquer une augmentation au taux tendanciel fixé par le ministre du Logement. Avant 2004, ce taux représentait habituellement la moyenne mobile de l'évolution récente de l'IPC augmentée d'un certain pourcentage. S'il était supérieur à ce que suggère le système à points, la hausse autorisée serait inférieure au taux tendanciel ; un gel ou une diminution du loyer seraient même possibles. S'il était inférieur au loyer autorisé par le système à points, il était possible de lui appliquer une augmentation supérieure au taux tendanciel, mais dans les limites d'un taux maximal fixé chaque année par le ministre. L'application de ces règles logement par logement doit tenir compte de l'obligation qui est faite aux associations de logement (mais pas aux propriétaires privés) de respecter pour l'ensemble de leur parc une augmentation maximale *moyenne* des loyers qui, le plus souvent, est inférieure à la hausse maximale permise pour tel ou tel logement.

Une augmentation supérieure à la hausse annuelle autorisée par la réglementation peut intervenir en cas de changement de locataire, même si c'est alors la valorisation du logement en termes de points qui détermine le loyer maximal – sauf si celui-ci vient à dépasser le seuil de libéralisation. L'aptitude des propriétaires à tirer parti des ajustements de loyers opérés à l'occasion des changements d'occupant dépend de la décision des locataires : la loi néerlandaise ne prévoit pas de contrat de location temporaire et tout contrat rédigé à titre précaire est en général considéré comme à durée indéterminée par les tribunaux³. Ainsi, à condition de ne pas déménager, les ménages à faible revenu éligibles au logement social conservent des loyers au-dessous du marché même lorsque leur revenu progresse de manière sensible, car l'examen des ressources n'est effectué qu'à l'entrée dans les lieux. Dans la pratique, les loyers des secteurs réglementés social et privé sont nettement inférieurs aux loyers maximaux autorisés ; en 2003, ils ne représentaient ainsi respectivement que 70 % et 83 % de ces derniers⁴. Cet écart a sans doute reflété en partie le fait qu'au fil du temps les propriétaires n'ont pas appliqué les hausses maximales de loyer⁵.

1. Dans le secteur libéralisé, les propriétaires ne peuvent augmenter les loyers qu'une fois par an, mais l'ampleur de cette hausse n'est pas réglementée.
2. Cette situation est très inhabituelle : la plupart des pays appliquent des règles différentes aux secteurs locatifs social et privé.
3. Dans les contrats de location, de nombreuses clauses que les propriétaires pourraient utiliser pour tenter d'évincer leur locataire sont en contradiction avec le code civil et, de ce fait, inapplicables
4. Haffner *et al.* (2007).
5. Les associations de logement affichent un taux plus faible car elles recherchent moins le profit que les propriétaires privés. Il se peut également que le plafond de l'augmentation moyenne des loyers applicable à ces associations ait ralenti la progression des loyers du secteur social (Priemus, 2006a:226).

Aperçu historique

L'encadrement des loyers et les aides locatives aux Pays-Bas

Les bases de la politique des loyers (encadré 20.1), système d'évaluation WWS compris, sont en place depuis les années 70. Depuis lors, la première grande innovation a été la création à compter de 1989 d'un petit secteur locatif libre dans lequel les biens dont la valeur locative dépasse un certain « seuil de libéralisation » peuvent être loués au prix du marché ; au début des années 2000, ce marché comptait quelque 200 000 biens, mais se réduisait¹⁵. Le deuxième grand changement d'axe intervenu dans la politique du secteur locatif a été l'opération d'extrapolation et d'équilibrage du milieu des années 90. Jusqu'au 1^{er} janvier 1995, les associations de logement percevaient chaque année pour leur parc loué des dotations destinées à compenser leurs déficits d'exploitation, lesquelles dotations leur permettaient d'investir dans de nouveaux logements. Début 1995, les associations de logement remboursèrent tous leurs prêts publics en cours, et les remplacèrent en tant que de besoin par des emprunts privés garantis par le Fonds de garantie du logement social adossé à 50 % à l'État et à 50 % aux municipalités. À la même date, elles reçurent une somme correspondant à la valeur actualisée de toutes les dotations immobilières futures de l'État des 50 années à venir, calculée en se fondant sur les tendances à long terme des loyers, des taux d'intérêt et de l'inflation. Toutes les subventions destinées à la rénovation, à la construction de nouvelles habitations et à l'exploitation furent de ce fait éliminées, rendant les associations de logement financièrement indépendantes des instances centrales¹⁶. Les hausses des loyers, supérieures à l'inflation pendant plusieurs années, avaient de toute façon sapé le bien-fondé de telles dotations. Le maintien de l'encadrement des loyers et la disparition des crédits à la construction signèrent ainsi concrètement le transfert de la charge de l'assistance financière de l'État aux associations de logement, exception faite des allocations logement.

Les ménages qui n'ont pas les moyens d'acquitter un loyer encadré ont droit à des allocations-logement¹⁷. Ces dernières sont versées lorsque le revenu est inférieur à certains seuils¹⁸ ; elles reposent sur le rapport loyer/revenu. Jusqu'à une certaine limite, l'État paie 100 % de la différence entre le « loyer standard » défini pour un ménage donné en pourcentage du revenu et son loyer effectif. L'État paie 75 % du complément de loyer entre ce plafond et le loyer effectif, jusqu'à un seuil au-delà duquel il n'en paie plus que 50 %¹⁹. L'introduction en 1970 des allocations-logement avait pour but de faciliter le rapprochement des loyers des conditions du marché tout en protégeant les plus défavorisés par le respect de conditions de ressources, mais l'encadrement des loyers ne fut pas remis en question par la suite²⁰. Leur hausse ayant été relativement rapide au cours des années 90 (moins toutefois que celle des loyers et prix immobiliers du marché), les dépenses d'allocations-logement explosèrent. Dès 2000, un tiers des locataires en bénéficiaient, contre à peine plus d'un quart au début des années 90. Cette proportion n'était pas particulièrement élevée par rapport à d'autres pays, mais restait inaccoutumée dans un pays encadrant la presque totalité des loyers²¹.

Le caractère illimité de ces prestations et les incitations pernicieuses qu'elles engendraient ne laissaient pas d'inquiéter le ministère des Finances. Par leur brutalité, les taux de réduction des prestations-logement dissuadaient fortement de gagner plus, tout en encourageant les ménages à une scission réelle ou fictive. En outre, le dispositif n'incitait pas à rechercher un logement plus abordable, puisqu'une diminution des frais de logement se traduisait par une baisse des allocations. Il avait en fait l'effet inverse : les ménages qui déménageaient dans un logement plus onéreux ne supportaient qu'une partie

du supplément de loyer. En exerçant une pression à la hausse sur les loyers dans un marché caractérisé par une faible élasticité de l'offre par rapport aux prix, les allocations-logement augmentaient par ailleurs la proportion de ménages tributaires d'aides financières pour payer leur loyer²².

Les problèmes du secteur immobilier

Le dispositif d'encadrement des loyers a suscité des critiques sur plusieurs fronts. S'agissant de l'économie dans son ensemble, les obstacles à la mobilité professionnelle qu'il crée constituent peut-être son effet indirect le plus coûteux : les ménages des classes moyennes et moyenne-supérieure qui sont locataires dans le secteur social doivent supporter des coûts très élevés s'ils déménagent, et la pénurie de logements dans les régions à forte croissance peut interdire aux travailleurs d'emménager dans les régions où des emplois sont disponibles²³. Ces carences empiraient de manière palpable au début des années 2000 : selon les estimations des autorités, la pénurie de logements locatifs était passée au plan national²⁴ de 1.5 % environ en 1998 à 2.5 % en 2002, et allait dépasser 3 % en 2003-04²⁵. Ce chiffre national masquait de fortes disparités régionales, puisque le parc était excédentaire dans la majeure partie du pays, mais gravement insuffisant dans les grandes villes. Ainsi, en 2004, le délai d'attente d'un logement social atteignait 3.4 années en moyenne nationale, contre 8 à 10 ans dans ces dernières²⁶.

Par ailleurs, l'encadrement des loyers freinait le progrès social : on estime que 30 à 40 % du parc locatif des associations de logement étaient occupés par des ménages au revenu supérieur à la moyenne, tandis que les ménages à la recherche d'un logement dans le secteur social disposaient en général d'un revenu inférieur²⁷. L'évaluation des ressources étant faite qu'à l'entrée dans les lieux, les ménages locataires dans le secteur encadré continuaient de bénéficier de cette protection même si leur revenu augmentait largement. Selon une estimation récente, 43 % seulement des allocations versées au titre de la politique des loyers aidaient des ménages à faible revenu²⁸. Une telle situation justifiait d'autant plus la réforme, mais aussi la compliquait dans la mesure où les locataires mieux nantis – qui y perdraient le plus – étaient plus enclins à s'organiser et exercer des pressions efficaces. Nombre d'entre eux appartenaient par ailleurs à l'électorat des partis de la coalition. Pourtant, en dépit de l'aggravation de la pénurie de logements, nul ne sentait le système en crise : la grande majorité des foyers du secteur locatif tirait parti de ce dispositif, et les efforts des ménages extérieurs à ce marché déployaient des efforts plus pour en bénéficier eux-mêmes que pour changer les choses.

La pénurie de logements locatifs donnait lieu à d'autres anomalies, frappantes en particulier dans les grandes villes : sous-location illicite (concernant jusqu'à 10 % du parc locatif d'Amsterdam²⁹), versement de pas de porte³⁰ et très fortes différences dans les rapports qualité-prix. Il était de plus en plus patent que le système à points WWS traduisait mal les disparités qualitatives ou les pénuries relatives du marché du logement, et le fossé était grand entre les loyers encadrés et des loyers du marché estimés, à Amsterdam et dans d'autres grandes villes³¹, à plusieurs fois les loyers encadrés. Avant 1995, les gouvernements successifs s'étaient efforcés de limiter l'ampleur de ce fossé en subventionnant les constructions nouvelles sur plusieurs années. Par la suite, les seuls instruments budgétaires utilisés pour stimuler l'offre ont pris la forme d'aides modestes allégeant le coût du foncier.

Des liens d'interdépendance unissaient d'une part les distorsions créées par la politique des loyers et d'autre part la politique visant le marché immobilier des propriétaires-occupants et la politique concernant les constructions nouvelles. Les

politiques fiscales néerlandaises ont toujours été très généreuses pour les propriétaires-occupants, leur apportant *de facto* des aides qui, au début des années 2000, équivalaient peu ou prou à celles dont bénéficiait le secteur locatif (tableau 20.1). Ces politiques contribuaient au niveau très élevé des prix immobiliers, qui profitait aux propriétaires et incitait à orienter l'offre vers le marché des propriétaires-occupants. Face à des prix immobiliers excessifs et des loyers artificiellement bas, de nombreux locataires jouissant d'un revenu supérieur à la moyenne en arrivaient à consommer moins en matière immobilière qu'ils ne l'auraient fait dans d'autres conditions, tout en obstruant l'accès de primo-arrivants au marché locatif. Parallèlement, différents facteurs pesaient sur la réponse de l'offre à la hausse des prix du marché immobilier néerlandais³² : tout d'abord une politique d'aménagement du territoire souvent très restrictive et dépendant en grande partie d'instances infranationales, mais aussi les règles d'urbanisme, la réglementation de la construction et d'autres politiques affectant la réglementation³³.

Tableau 20.1. Aides au logement aux Pays-Bas, 2001

Sauf mention contraire, en milliards d'euros

Secteur des logements occupés par leur propriétaire	
Économie d'impôt résultant de la déductibilité des intérêts des emprunts immobiliers	7
Économie d'impôt résultant de l'investissement immobilier (non-versement d'impôts sur d'autres investissements)	6
Taxe sur le loyer imputé	-2
Taxe immobilière locale et droits de mutation	-3
Total	8
Secteur locatif	
Allocations-logement	2
Taxe locale	-1
Aides de l'État (définition restrictive)	1
Réduction des loyers par les associations de logement et du fait de leur encadrement	6
Total (définition restrictive) ¹	2
Total (définition élargie) ¹	8
Total des deux secteurs (définition restrictive)¹	10
Total des deux secteurs (définition élargie)¹	16
En pourcentage du PIB	3.7

1. La définition élargie englobe l'avantage fourni par les propriétaires sociaux et privés du fait des loyers encadrés.

Source : ter Rele et van Steen (2001), « Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring Distortionary and Distributional Effects », *CPB Discussion Paper* n° 002, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, septembre.

Processus politique : la conception

Formulation de la réforme

Dès 2003, il apparut que la pénurie de logements empirait. Arguant du fait que la valeur actualisée nette des recettes locatives futures ne suffisait pas à justifier l'investissement en de nombreux endroits où l'immobilier atteignait des prix très élevés, Aedes réclamait un assouplissement de l'encadrement des loyers, ainsi que des mesures susceptibles d'alléger les contraintes subies par l'offre. Mais le VROM craignait qu'une telle politique n'accélère la hausse des dépenses d'allocations-logement, qui le contraindrait à sabrer d'autres postes de son budget et que le ministère des Finances ne pourrait autoriser. Les discussions impliquant Aedes et le VROM se soldèrent donc par une double stratégie consistant à la fois à ajuster quelque peu la réglementation des loyers

en vigueur et à créer un dispositif distinct d'encadrement pour les ménages à faible revenu. Ces négociations visèrent d'abord à modifier les règles applicables aux niveaux des loyers et à leur augmentation, mais lorsque le gouvernement Balkenende II arriva au pouvoir en 2003, le nouveau Ministre – représentant le VVD, parti libéral sur le plan économique – émit l'idée de libéraliser une partie du marché et commanda une étude d'impact. Il résulta de celle-ci que les répercussions d'une libéralisation partielle pourraient être moins fortes qu'on ne l'avait craint, et le VROM commença à étudier différentes manières de porter la part du secteur libre de 5 à 25 % du marché. À compter de l'été 2003, le ministère entama des consultations informelles avec une demi-douzaine d'autres ministères, Aedes, les autres associations de propriétaires, le *Woonbond* et d'autres parties prenantes.

L'idée initiale – libérer 20 % du marché – évolua sensiblement en 2003-04, c'est-à-dire au fil de la formulation par le ministère de son projet de loi. Les discussions les plus vives concernèrent Aedes, qui accepta, en échange d'une libéralisation de la politique des loyers, d'indemniser les bénéficiaires d'allocations-logement par le biais d'une décote dite « ciblée ». L'inquiétude était née toutefois de limiter ainsi la capacité d'investissement des associations de logement, dans la mesure où les déficits des allocations-logement se creusaient d'année en année, et où il n'était pas réaliste, en tout état de cause, d'attendre des propriétaires sociaux ou privés qu'ils gèrent les conditions de ressources, puisqu'ils n'auraient pas d'accès direct aux renseignements fiscaux et aux autres données utiles. En outre, le fait d'*imposer* l'octroi de telles décotes au public ciblé inciterait fortement les propriétaires à rejeter ces demandeurs³⁴. Il fut donc convenu que les propriétaires effectueraient plutôt au profit de l'État des versements complémentaires venant compenser le surcoût d'allocations-logement imputable à la libéralisation. Aedes donna son accord pour cette solution, mais l'IVBN souhaitait que le complément de revenu assuré par les allocations-logement provienne de la fiscalité générale, au motif qu'une taxe spécifique dissuaderait d'investir dans l'immobilier³⁵. Il fut également convenu que la libéralisation devait se faire lentement et que les allocataires devaient être protégés. Ainsi, les locataires de logements concernés par la libéralisation bénéficieraient de cinq années supplémentaires de loyers encadrés (susceptibles toutefois d'augmenter plus vite que ceux des locataires d'autres logements), et les bénéficiaires d'allocations-logement occupant des logements libéralisables conserveraient un loyer encadré selon les règles antérieures à la réforme. Ces compromis formèrent le socle d'un ensemble de propositions gouvernementales publiées en novembre 2004 dans une lettre du Ministre à la chambre basse des *Staten-Generaal*.

La Huurbrief (lettre sur la réforme des loyers)

La lettre dite *Huurbrief* proposait d'apporter de nombreuses modifications connexes à la politique des loyers :

- *Libéralisation partielle des loyers.* Il était prévu que le secteur locatif ne soit plus encadré qu'à 75 % à l'horizon 2010 ; dans l'intervalle, les loyers des logements concernés seraient autorisés à croître de 2 à 4 % plus vite que les autres loyers réglementés alignés, eux, sur l'inflation. De ce fait, le secteur libéralisé devait comprendre quelque 750 000 logements locatifs, dont 500 000 environ détenus par les associations de logement. Les locataires ne bénéficiant pas d'allocations-logement vivraient une période transitoire de quatre ans durant laquelle l'augmentation annuelle maximale des loyers par logement serait égale à l'inflation plus 2.0 à 4.0 %. De leur côté, les bénéficiaires d'une allocation-

logement conserveraient leur droit à prestations et un loyer encadré selon les anciennes règles.

- *Accélération des hausses des loyers encadrés.* Dans l'espoir de renforcer le rôle des forces du marché sur le secteur restant encadré, la lettre prévoyait une croissance plus rapide des loyers réglementés, à condition que les investissements dans une offre nouvelle soient suffisants pour rétablir une certaine marge de manœuvre sur le marché locatif³⁶.
- *Modernisation du système d'évaluation.* Le système d'évaluation devait être revu afin de mieux prendre en compte l'influence de l'emplacement et de l'environnement sur les augmentations des loyers maximaux et (quoique indirectement) sur les loyers autorisés. La lettre proposait d'appliquer la méthode prévue par la loi dite WOZ pour évaluer les biens immobiliers sur le plan fiscal. Selon le gouvernement, on disposerait ainsi d'une meilleure indication de la valeur de marché des biens. Le recours au système WOZ, qui devait lui-même subir des modifications, avait également pour but de renforcer la transparence du marché immobilier en permettant les comparaisons directes des valeurs des logements occupés par leur propriétaire, loués dans le secteur réglementé et loués dans le secteur libre.
- *Nouvelles dispositions concernant les allocations-logement.* Il était proposé de changer les formules permettant de calculer les allocations-logement et les hausses maximales des logements locatifs les moins chers. Parallèlement, les propriétaires devaient apporter chaque année 250 millions EUR (indexés) pour compenser l'accroissement des dépenses publiques d'allocations-logement. Cette contribution prendrait très probablement la forme d'un impôt assis sur le potentiel de recettes du parc immobilier et prélevé aussi bien auprès des associations de logement que des propriétaires privés. Pour le gouvernement, cette mesure permettait de récupérer une partie du coût de la réforme auprès de ses principaux bénéficiaires.
- *Stimulation de la construction de logements.* Les modifications susmentionnées supposaient un assouplissement suffisant de l'offre. À cette fin, le gouvernement était censé conclure avec les provinces et les municipalités des accords pluriannuels de construction de logements, et les propriétaires étaient tenus de signer des contrats de performance. Aedes avait signifié sa volonté de souscrire à cette obligation. Le Ministre du Logement devait évaluer la situation au 1^{er} janvier 2008 afin de déterminer si le marché du logement s'était suffisamment assoupli pour autoriser les hausses de loyers proposées pour 2008 et 2009. Sur la base d'une évaluation de la construction régionale de logements, on déciderait ensuite de l'opportunité de libéraliser définitivement ces loyers : la déréglementation n'interviendrait que si les constructions nouvelles voyaient le jour en nombre suffisant. L'objectif global était de limiter la pénurie de logements dans chaque aire métropolitaine à 1.5 % au plus d'ici début 2010. Si l'on voulait que le processus de libéralisation progresse sans discontinuer, il fallait aussi que ce chiffre ne dépasse pas 2 % d'ici début 2008. La politique reposait sur les objectifs relativement modestes détaillés au tableau 20.2 : en 2005-06, la production était censée rester au niveau – faible par rapport à bien d'autres années – de la production de 2004, et les chiffres envisagés pour 2007-09 restaient très en deçà des augmentations annuelles de 40 000 logements typiques du début des années 90³⁷.

Tableau 20.2. Objectifs indicatifs de production immobilière des associations de logement

	2005	2006	2007	2008	2009
Logements d'association destinés à la location	10 000	10 000	15 000	20 000	25 000
Logements d'association destinés à la vente	5 000	5 000	6 000	7 500	7 500
Total	15 000	15 000	21 000	27 500	32 500

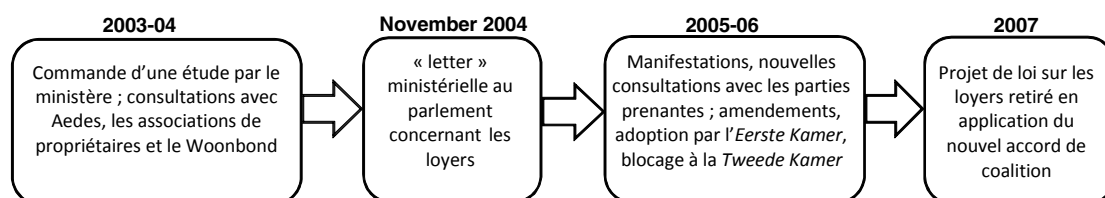
Source : Priemus, H. (2006a), « The Rental Letter of Housing Minister Dekker: Too Early and Too Complicated », *European Journal of Housing Policy* 6:2, août.

Processus politique : l'adoption

Les réactions aux propositions

Au moment de la présentation du projet du VROM, diverses questions faisaient l'objet d'un consensus de base³⁸. Tout d'abord, bien que les loyers aient progressé plus rapidement que les revenus, faisant passer le ratio moyen loyer net/revenu de 19.7 % en 1990 à 23.9 % en 2002, il leur fallait croître davantage encore pour rééquilibrer le marché immobilier et éliminer les sous-locations illégales, les pas de porte et les listes d'attente. Deuxièmement, les allocations-logement procuraient une assistance plus efficace que les aides financières à la propriété immobilière et l'encadrement des loyers. En troisième lieu, il fallait, pour éviter que la réforme des loyers ne se transforme simplement en effet d'aubaine pour les propriétaires, obtenir un certain assouplissement des contraintes subies par la construction de logements nouveaux. Enfin, un consensus se dégagait sur l'irrationalité de l'évolution des loyers, qui s'expliquait très mal par les disparités qualitatives des logements au niveau de la construction ou de l'environnement social ou géographique. Les propositions n'en ont pas moins suscité de solides critiques de la part du *Woonbond*, de certains partis représentés au Parlement et de différents experts, qui s'interrogeaient à la fois sur le calendrier de la réforme et les chances de succès des mesures projetées. Les correctifs successifs qui ont été apportés aux différentes étapes du processus d'élaboration de l'action publique pour tenter de répondre aux inquiétudes des différentes parties prenantes (graphique 20.1) ont eu pour effet de compliquer de plus en plus le projet de réforme.

Graphique 20.1. Étapes du débat sur la réforme des loyers, 2003-07



Le calendrier retenu par le ministère soulevait des interrogations jusque dans les rangs des partisans de principe de la réforme. Au moment de l'examen du projet, l'économie émergeait tout juste de la stagnation des années 2001-03, et l'accord de modération salariale conclu par les partenaires sociaux était synonyme, pour beaucoup, d'un recul du revenu disponible réel. Pour le *Woonbond* et d'autres organisations, la réforme menaçait donc de majorer les loyers alors même que les ménages s'estimaient déjà en proie à de grandes difficultés et que les dispositions de la période transitoire ne les protégeaient pas suffisamment. De plus, la construction de logements avait fortement chuté depuis 2000,

au moment où se dessinait une tendance à la location plutôt qu'à l'achat, laquelle aggravait la pénurie de logements locatifs abordables³⁹. Les détracteurs du projet mettaient donc en doute l'aptitude du gouvernement à stimuler une offre suffisante de nouveaux logements locatifs, et estimaient que les décisions des investisseurs privés étaient mues bien davantage par la perspective de vendre des logements que par la politique relative aux loyers⁴⁰. Les promoteurs immobiliers membres de l'IVBN s'intéressaient peu au marché locatif et moins encore à son segment visant les ménages à revenu faible ou moyen. Ainsi, tout accroissement de l'offre devait provenir des associations de logement⁴¹. Mais celles-ci avaient-elles élaboré leurs plans de construction en fonction de la politique des loyers ? Rien n'était moins sûr, puisque depuis le début des années 90, elles avaient maintenu les loyers en dessous des maxima réglementés tout en construisant essentiellement pour vendre⁴², ce qui n'incitait guère à conclure que le niveau des loyers déterminait leurs programmes d'investissement. À ces doutes concernant l'offre supplémentaire potentielle venait s'ajouter un manque évident d'enthousiasme de nombreuses instances municipales à l'égard de la réforme : alors même que les villes contrôlaient dans une large mesure les opportunités foncières, elles préféraient souvent restreindre carrément la construction, ou axer leurs efforts sur les locations de haut de gamme et les logements occupés par leurs propriétaires. Parallèlement, d'autres municipalités exprimaient la préoccupation inverse en s'inquiétant de l'impact de loyers plus élevés sur les locataires de la commune.

Organisateur à Amsterdam et à La Haye de manifestations considérables contre le projet, le *Woonbond* concentrait une grande part de son opposition à la réforme sur l'adoption du dispositif WOZ d'évaluation des biens immobiliers. Les syndicats de locataires reconnaissaient volontiers que l'ancien système, avec l'attribution subjective de points en matière de location ou d'environnement social, était un mécanisme difficilement défendable, mais estimaient que la modernisation envisagée du dispositif d'évaluation, conjuguée à une libéralisation partielle et à de plus fortes hausses des loyers encadrés, condamnerait à une mobilité forcée les locataires à faible revenu, en les obligeant à quitter des zones avantageuses, et provoquerait ainsi l'émergence de ghettos. Cette crainte que de nombreux quartiers deviennent financièrement inaccessibles pour les ménages à faible revenu se révéla un argument puissant aux yeux de nombreux électeurs de la gauche qui craignaient que la réforme n'entraîne une ségrégation sociale.

Une grande partie des critiques concernaient les compromis élaborés pour s'assurer de l'adhésion des parties prenantes au projet. Ainsi, les syndicats de locataires et de nombreux propriétaires contestaient l'obligation faite aux propriétaires d'indemniser l'État en cas de hausse des dépenses d'allocations-logement résultant d'augmentations des loyers supérieures à l'inflation. Cette mesure avait la faveur du ministère des Finances, car elle garantissait la faisabilité du dispositif d'aide au logement tout en protégeant le budget de l'État ; mais elle impliquait par ailleurs un financement accru des allocations-logement par des transferts au sein même du secteur locatif : les locataires au revenu moyen participeraient au financement d'une politique sociale exerçant une pression haussière sur leurs propres loyers, tandis que les propriétaires-occupants ne seraient pas mis à contribution. Outre leur rôle traditionnel de pourvoyeurs de logements abordables à des loyers inférieurs aux prix du marché, les associations de logement assumeraient, dans les faits, une grande part de la protection sociale incombant à l'État⁴³. La mesure visant à protéger les allocataires-logement faisait elle aussi l'objet de critiques, au motif que le maintien de l'encadrement de leurs loyers élargirait l'écart observé avec le montant des loyers des autres locataires de logements de même niveau. De surcroît, la protection en question ne perdurerait que si les bénéficiaires d'allocations-logement ne

changeaient pas de logement, ce qui, disait-on, freinerait leur mobilité alors même qu'ils auraient pu améliorer leur situation professionnelle en déménageant, et ouvrirait la voie à de nouveaux abus. Par voie de conséquence, la réforme des loyers, loin de lutter contre le manque de logements à bas prix, était même susceptible de l'aggraver.

Le processus parlementaire

Bien que la coalition soit majoritaire au Parlement, le projet de loi sur la libéralisation des loyers s'y heurta à une résistance non négligeable. Il fut dénoncé comme défavorable aux locataires par le parti travailliste (PvdA) et d'autres partis de gauche, pour lesquels il était inéquitable de déréglementer le secteur locatif sans toucher aux généreuses aides dont bénéficient *de facto* les propriétaires-occupants – qui forment une part importante de l'électorat des partis de la coalition. Des partis au gouvernement firent eux-mêmes part de certaines hésitations, par la voix de différents députés du CDA qui réclamaient que les droits des locataires en place soient préservés et que les nouvelles règles ne s'appliquent qu'en cas de changement de locataire. Ces modifications auraient cependant repoussé de plusieurs décennies les effets positifs de la réforme, tout en exacerbant les obstacles à la mobilité professionnelle que les réformateurs espéraient atténuer. Les craintes de ségrégation sociale incitèrent les députés à corriger le système d'évaluation dans la loi de sorte que le « système WOZ » (ne fonde que 20 % de l'évaluation – réduisant ainsi fortement l'importance du lieu et de l'environnement dans l'exercice de valorisation des biens locatifs –, et à faire reposer le restant de l'évaluation sur une version légèrement amendée du système à points existant. De nombreux parlementaires du CDA doutaient également de la capacité du gouvernement d'obtenir un assouplissement suffisant du côté de l'offre. La politique prévue inquiétait une grande partie du CDA, et notamment ses élus provinciaux et municipaux, qui redoutaient les conséquences électorales d'un relèvement des loyers. Ces craintes apparurent fondées quand le CDA, lors des élections de 2006, perdit 15 % de ses conseillers municipaux, notamment à Amsterdam et dans d'autres grandes villes où la politique des loyers était un sujet à l'actualité brûlante⁴⁴.

Le projet de loi sur les loyers fut finalement adopté par la chambre basse fin octobre 2006, soit près de deux années après la publication de la *Huurbrief*. Mais il rencontra ensuite des difficultés à la chambre haute, dont les membres sont élus par les conseils provinciaux. Les transferts « intralocatifs » supposés financer les allocations-logement après la réforme suscitèrent des critiques, et des craintes techniques apparurent sur des questions telles que l'évaluation, dont certains pensaient que l'utilisation même partielle du système WOZ pourrait ouvrir la voie à des recours en révision des évaluations de loyers. Toutefois, les élections générales se tinrent avant que ces questions ne soient résolues, et se soldèrent par un recul pour tous les partis au pouvoir. Lorsque la nouvelle coalition se forma en février 2007, le CDA se retrouva aux affaires avec le PvdA et l'Union chrétienne. Leur accord de coalition prévoyait expressément le retrait du projet de libéralisation des loyers et l'alignement des hausses de loyers sur l'inflation – c'est-à-dire une politique encore plus restrictive que celle en vigueur avant les débats concernant la *Huurbrief*. Pour le CDA, la concession n'était pas énorme : la réforme des loyers avait été davantage une priorité du VVD, et les démocrates-chrétiens eux-mêmes s'étaient toujours divisés sur la question. Alors qu'elle faisait partie du programme de leur parti pour les élections générales de 2006, de nombreux parlementaires du CDA s'étaient appliqués à bloquer son adoption lors de la mandature précédente.

Les difficultés de communication du gouvernement

Les tenants de la réforme avaient d'emblée éprouvé des difficultés à convaincre les parlementaires, comme l'opinion publique, de l'urgence ou du bien-fondé des solutions proposées. Quoique reconnu bancal, le marché locatif n'était pas perçu comme en crise ou menacé d'effondrement à brève échéance, et la sensibilité du grand public aux coûts du *statu quo* était limitée – cette question n'avait pas occupé le devant de la scène durant les campagnes des élections générales de 2002-03, et la principale entité d'analyse économique du gouvernement, l'influent CPB, avait relativement peu travaillé sur le sujet⁴⁵. Le CPB avait donc eu moins d'impact sur les débats concernant l'encadrement des loyers que sur ceux consacrés à bien d'autres thèmes tels que, par exemple, la réforme des prestations d'invalidité. Parallèlement, les doutes émis sur les solutions proposées se nourrissaient non seulement des critiques détaillées plus haut, mais aussi des incertitudes relatives à la finalité de la réforme : en l'absence de définition par le gouvernement de son ambition exacte, ses détracteurs pouvaient prétendre que la libéralisation, une fois entamée, ne cesserait jamais. En outre, bien que le *statu quo* soit sans conteste défavorable pour de nombreux ménages à faible revenu et que la réforme comprenne des mesures visant à protéger ces derniers, le gouvernement éprouvait des difficultés à justifier sa réforme par une recherche d'équité : on parlait beaucoup de « mobilité forcée » et d'émergence de ghettos, ce qui donnait l'impression que le projet était synonyme de régression sociale. L'emploi même du mot « libéralisation » par les détracteurs pour décrire un projet de déréglementation partielle très prudent ne faisait que renforcer les craintes d'une réforme par trop radicale et profonde.

Conclusion

Amener l'électorat à soutenir une réforme synonyme de hausses de loyers pour la grande majorité des locataires était nécessairement une tâche ardue. Les propriétaires auraient été les seuls à en bénéficier de manière évidente à brève échéance ; ils en auraient retiré des rentes énormes si l'offre suscitée par la réforme avait été faible ou avait tardé à apparaître. Le problème posé était l'antagonisme existant entre des politiques de la demande encadrées pour l'essentiel par les autorités centrales et la large décentralisation de l'aménagement du territoire au profit d'instances provinciales et municipales qui, dans certains cas, avaient intérêt à restreindre l'offre. L'incapacité des porteurs de la réforme à convaincre les parlementaires ou le grand public de l'adéquation des mesures prévues pour relancer l'offre se muait ainsi en véritable talon d'Achille, car elle nourrissait l'idée que la réforme aurait immédiatement pour effet principal un transfert de richesse des locataires vers les propriétaires. Si l'on associe le coût politique d'une réforme au revenu perdu par certaines catégories de la population et si les gains économiques s'apprécient à l'aune des gains d'efficacité qu'elle permet⁴⁶, on peut dire que cette réforme des loyers aurait eu un coût politique élevé : elle aurait entraîné d'emblée une forte redistribution qui n'aurait été compensée que sur le long terme par des gains d'efficacité et d'autres progrès.

La proposition consistant à éviter une vaste redistribution à court terme en protégeant les droits acquis des locataires en place était une solution imparfaite, car une telle mesure aurait abouti de manière certaine à limiter les effets positifs de la réforme durant des décennies et au renforcement dans l'intervalle – plutôt qu'à l'atténuation – des obstacles à la mobilité créés par le *statu quo*. Pour que la réforme se fasse, il fallait toucher aux droits acquis. Dès lors, la réforme aurait dans un premier temps signifié un recul pour de nombreux locataires, même si certains ménages auraient été très peu touchés. En outre,

les locataires les plus aisés du secteur social, appelés à pâtir le plus de la libéralisation des loyers, étaient aussi, en moyenne, plus nantis et mieux organisés que ceux dont l'accès à un logement abordable sortirait renforcé de la réforme. Enfin, l'identité des perdants potentiels était connue d'avance, alors que celle des gagnants ne l'était pas, et pouvait ne jamais l'être. S'il est vrai que la réforme aurait aidé certains ménages à faible revenu à trouver un logement financièrement plus abordable dans le secteur social, nombre d'entre eux y seraient parvenus en fin de compte même sans réforme, et pour un coût moindre. Ainsi, ceux qui pâtissaient du dispositif en vigueur n'auraient pas tous profité de la réforme, et ceux qui en auraient de fait tiré parti n'auraient pas su *ex ante* ou *ex post* qu'ils en sortiraient ou en étaient sortis gagnants.

Ces problèmes conféraient une importance d'autant plus grande au travail de communication mené à l'appui de la réforme, sur les questions tant d'équité que d'efficacité, mais le gouvernement échoua au bout du compte à créer un consensus sur son urgence et sur l'intérêt de ses propositions. Bien au contraire, le *statu quo*, malgré tous ses défauts, faisait partie des mœurs et ne manquait pas d'adeptes ; en ce sens, il ne présentait pas le profil d'un domaine mûr pour la réforme⁴⁷. De plus, les incertitudes relatives à la finalité de la réforme – le VROM n'ayant pas réussi à présenter une vision claire et à long terme quant à la structure souhaitée pour le marché locatif – rendaient le gouvernement vulnérable aux accusations selon lesquelles le projet de novembre 2004 n'était que la première étape d'une libéralisation potentiellement radicale du marché, cependant que la complexification du projet de réforme, née des concessions successives faites aux parties prenantes, rendait de plus en plus ardu l'exercice consistant à expliquer comment ses objectifs seraient atteints.

Nonobstant la défaite essuyée en novembre 2004 par le projet de loi sur les loyers, la libéralisation de ces derniers et d'autres aspects de la politique du logement font toujours partie des grandes préoccupations des autorités néerlandaises. En octobre 2007, le Conseil du VROM a publié un rapport majeur sur la politique du logement et émis des recommandations visant à faire évoluer le secteur locatif et le secteur des propriétaires-occupants ; un rapport du Conseil économique et social est par ailleurs attendu au printemps 2009. En outre, un certain nombre d'études du CPB sur le marché du logement ont été publiées en 2007-07, jetant un éclairage supplémentaire sur le dossier de la réforme. Toute initiative de réforme émergeant de ces débats devra surmonter les principaux obstacles rencontrés en 2004-06.

Notes

1. Quoiqu'en hausse ces dernières décennies, les taux d'occupation par les propriétaires restent assez bas par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. Ils sont passés de 28 % en 1947 à 54 % en 2004 (voir Toussaint *et al.*, 2006).
2. La position du D66 est difficile à cerner précisément, en particulier parce qu'elle fait l'objet en son sein même de vifs débats. On l'assimile en général à une position libérale sur le plan social ; ce parti a le plus souvent soutenu les réformes qui, dans des domaines tels que la santé et les marchés du travail, croyaient aux vertus du marché.

3. Anderson (2007).
4. Priemus (2006a, p. 231-2). Le ministère peut passer outre les plafonds de dépenses à moyen terme, mais uniquement si les partis conviennent de réviser leur accord de coalition en cours de mandat gouvernemental ; voir Blondal et Kristensen (2002), ainsi qu'Anderson et Minarik (2006).
5. OCDE (2004).
6. Priemus (2006b).
7. Dans l'ensemble de l'UE, le logement social représente tout juste 23 % du parc locatif (voir REA, 2006). Dans les pays de l'OCDE non européens, cette part est le plus souvent inférieure, même si le Canada, avec 31 %, fait exception. On trouvera dans OCDE (2006), ainsi que Norris et Shiels (2007), des données comparatives concernant les pays de l'OCDE.
8. Données du VROM.
9. Priemus (2006b, pp. 368-69).
10. Pour tout détail, voir Priemus (2008).
11. Priemus (2006b, p. 366).
12. Boelhouwer (2006).
13. La VB représente les petits propriétaires pour qui l'activité locative est un revenu non négligeable : 100 000 unités locatives environ sont détenues par des particuliers qui ont acquis un ou deux biens pour les louer, ou par des expatriés ou autres personnes physiques ayant temporairement quitté leur résidence habituelle.
14. Boelhouwer (2006, p. 360).
15. Haffner *et al.* (2007).
16. Elsinga et Toussaint (2005a).
17. La première allocation complémentaire de logement a fait son apparition en 1970, mais elle n'a été systématisée qu'en 1975 (Priemus, 2004).
18. Ces éléments varient selon l'âge et la composition du foyer. Les allocations ne sont autorisées que pour les habitations dont le loyer se situe en deçà de la limite de libéralisation.
19. Pour tout détail, voir Priemus (2004).
20. Haffner *et al.* (2007).
21. Kemp (2007) ; Priemus et Elsinga (2007).
22. Boelhouwer et Hoekstra (2008).
23. Voir ter Rele and van Steen (2001), ainsi que de Graaf et van Leuvensteijn (2007).
24. Solde du nombre d'individus recherchant un logement et du nombre d'habitations mises sur le marché (constructions nouvelles ou logements libérés), en pourcentage du parc total.
25. Voir dans Boelhouwer (2005) des détails sur l'évolution de la pénurie et les facteurs sous-jacents.
26. OCDE (2008).

27. Priemus (2006a, p. 227). Quelque 700 000 locataires clients des associations de logement disposaient d'un revenu brut supérieur à 33 000 EUR annuels.
28. Romijn et Besseling (2008).
29. Priemus (2006a).
30. Le pas de porte est une somme versée une seule fois par le locataire au propriétaire à l'entrée dans les lieux. Cette pratique est normalement étrangère aux associations de logement, mais est courante – quoique illégale – parmi les propriétaires privés.
31. Priemus (2006a) ; Haffner *et al.* (2007).
32. Swank *et al.* (2002) estiment que l'élasticité de l'offre immobilière néerlandaise par rapport aux prix est de 0,3, soit très inférieure à celle estimée pour les autres pays étudiés. Vermeulen et Rouwendal (2007) ont observé une forte inélasticité-prix des investissements immobiliers, qu'on les mesure en termes de montant, de nombre d'unités construites, de qualité de la construction ou de qualité de l'emplacement, qu'ils attribuent pour l'essentiel aux interventions de la puissance publique. Voir aussi Boelhouwer et Hoekstra (2008).
33. Pour un examen détaillé des limitations dont souffre l'offre, voir Boelhouwer (2005), ainsi que Boelhouwer et Hoekstra (2008).
34. Priemus (2004).
35. Priemus (2006a, p. 232).
36. Pour plus de détails, voir Priemus (2006a).
37. Boelhouwer (2006).
38. Priemus (2006a).
39. Priemus (2006a, p. 228).
40. Boelhouwer (2006) ; Priemus (2006a).
41. Comme nous l'avons noté plus haut, les membres de la VB détenaient le plus souvent un petit parc de logements locatifs et ne construisaient que rarement des logements neufs destinés à la location.
42. En conformité complète avec la politique des autorités de l'époque, puisque le gouvernement avait déterminé en 1991 que le secteur locatif social était trop important et l'offre sur le marché des propriétaires-occupants insuffisante.
43. Boelhouwer (2006).
44. L'impression que la politique des loyers avait joué un rôle dans ces villes était renforcée par des sondages indiquant que les principales défections subies par le CDA provenaient d'électeurs favorables au Parti socialiste et dont le revenu était inférieur à la moyenne.
45. À l'exception pour l'essentiel de ter Rele, H. et van Steen (2001), et de Hakfoort *et al.* (2002).
46. Il s'agit là de la conceptualisation du problème évoqué par Rodrik (1994).
47. Sur le concept de « maturité » pour la réforme, voir Ross (2007).

Bibliographie

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Choix possibles pour la conception des règles de politique budgétaire », document élaboré pour la 27^e réunion annuelle des Hauts responsables du budget, Groupe de travail de l'OCDE des hauts responsables du budget, Sydney, 5 et 6 juin.
- Anderson, K. (2007), « The Netherlands: Political Competition in a Proportional System », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (dir. pub.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Blondal, J. et J. Kristensen (2002), « Le processus budgétaire aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1:3, mars.
- Boelhouwer, P. (2005), « The Incomplete Privatization of the Dutch Housing Market: Exploding House Prices versus Falling House-building Output », *Journal of Housing and the Built Environment* 20:4, décembre.
- Boelhouwer, P. (2006), « A Critical Review of the Modernization of Dutch Rent Policy », *Journal of Housing and the Built Environment* 21:4, décembre.
- Boelhouwer, P. et J. Hoekstra (2008), « Towards a Better Balance on the Dutch Housing Market? The Analysis and Policy Propositions of the MVRM Council », OTB Research Institute for Housing and Urban Mobility Studies, Université technologique de Delft, Delft.
- de Graaf, T. et M. van Leuvensteijn (2007), « The Impact of Housing Market Institutions on Labour Mobility: A European Cross-country Comparison », *CPB Discussion Paper n° 82*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, 19 juin, www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/discussie/82/disc82.pdf.
- Elsinga, M. et J. Toussaint (2005), « Institutional Study: The Netherlands », OSIS Report: Qualitative Study, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Université technologique de Delft, Delft.
- Haffner, M., M. Elsinga et J. Hoekstra (2007), « Balance between Landlord and Tenant? A Comparison of Recent Rent Regulation in the Private Rental Sector in Five Countries », document présenté à la conférence internationale de l'ENHR intitulée « Sustainable Urban Areas », Rotterdam, juin, www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W12_paper_Elsinga_Haffner_Hoekstra.pdf.
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn et G. Renes (2002), « Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie », CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, mai, www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/bijzonder/45/bijz45.pdf.

- Kemp, P. (2007), « Housing Allowances in Context », dans P. Kemp (dir. pub.), *Housing Allowances in Comparative Perspective*, The Policy Press, Londres.
- Norris, M. et P. Shiels (2007), « Housing Inequalities in an Enlarged European Union : Patterns, Drivers, Implications », *Journal of European Social Policy* 17:1, janvier.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Panorama de la société 2006 – Les indicateurs sociaux de l'OCDE, édition 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- Priemus, H. (2004), « Dutch Housing Allowances: Social Housing at Risk », *International Journal of Urban and Regional Research* 28:3, septembre.
- Priemus, H. (2006a), « The Rental Letter of Housing Minister Dekker: Too Early and Too Complicated », *European Journal of Housing Policy* 6:2, août.
- Priemus, H. (2006b), « Regeneration of Dutch Post-War Urban Districts: The Role of Housing Associations », *Journal of Housing and the Built Environment* 21:4, décembre.
- Priemus, H. et M. Elsinga (2007), « Housing Allowances in the Netherlands: The Struggle for Budgetary Controllability », dans P. Kemp (dir. pub.), *Housing Allowances in Comparative Perspective*, The Policy Press, Londres.
- Priemus, H. (2008), « Real Estate Investors and Housing Associations: A Level Playing Field? The Dutch Case », *European Journal of Housing Policy* 8:1, mars.
- REA (2006), « Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA) over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt », *Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006*, 30 507, n° 2, La Haye, 28 mars.
- Romijn, G et P. Besseling (2008), « Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt », *CPB Document n° 165*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, mai, www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/165/doc165.pdf.
- Rodrik, D. (1994), « The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last? », dans S. Haggard et S. Webb (dir. pub.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press, New York.
- Ross, F. (2007), « Policy Histories and Partisan Leadership in Presidential Studies: The Case of Social Security », dans G. Edwards et D. King (dir. pub.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford.
- Swank, J., J. Kakes et A. Tieman (2002), *The Housing Ladder, Taxation and Borrowing Constraints*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- ter Rele, H. et G. van Steen (2001), « Housing Subsidisation in the Netherlands: Measuring Distortionary and Distributional Effects », *CPB Discussion Paper n° 002*,

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, septembre, www.cpb.nl/eng/pub/cpbreksen/discussie/2/disc2.pdf.

Toussaint, J., G. Tegeder, M. Elsinga et I. Helbrecht (2006), « Security and Insecurity of Home Ownership: Germany and the Netherlands », document présenté au Workshop on Home Ownership and Welfare Developments 2006 de l'ENHR, Ljubljana, juillet, http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/W21_Toussaint.pdf.

Vermeulen, W. et J. Rouwendal (2007), « Housing Supply in the Netherlands », *CPB Discussion Paper* n° 97, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, septembre, www.cpb.nl/nl/org/homepages/wvm/CPB_DP_87.pdf

Chapitre 21

Espagne : La réglementation des implantations et des heures d'ouverture dans le commerce de détail, 1995-2004

Résumé et principales conclusions

La réglementation des horaires d'ouverture et de l'entrée dans le secteur de la distribution de détail suscite la controverse depuis le milieu des années 90, où le gouvernement avait partiellement inversé une déréglementation antérieure du secteur, autorisant les collectivités régionales à réglementer à la fois les horaires et l'ouverture le dimanche et les jours fériés, ainsi qu'à accorder ou refuser l'autorisation d'implanter de nouveaux hypermarchés. Le gouvernement du centre-droit du Parti populaire (PP) a cherché de nouveau à assouplir les horaires d'ouverture et le régime des jours fériés après les élections de 2000, mais il n'a obtenu que des avancées très limitées. En 2004, un nouveau gouvernement socialiste a annulé les mesures du PP concernant les grandes surfaces, sans pour autant re-réglementer les petits détaillants. De nombreuses barrières à l'entrée et à la concurrence subsistent donc dans le secteur de la distribution, du fait surtout des politiques menées par les autorités régionales. Des études montrent que ces obstacles ont un impact cumulé considérable : ils freinent la croissance de la productivité et augmentent les prix pour les consommateurs¹. Les restrictions sur les heures d'ouverture imposent aussi des coûts non pécuniaires aux consommateurs qui s'efforcent de concilier travail et vie de famille. L'équation politique de ce problème implique donc à la fois des tensions entre l'administration centrale et les collectivités locales et des conflits entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs.

Les efforts déployés pour ouvrir le marché de la distribution de détail ont été contrariés par un certain nombre de facteurs dont les plus importants sont les suivants :

- *Le pouvoir des petits détaillants.* Ceux-ci sont exceptionnellement nombreux en Espagne, pays où le secteur de la distribution de détail est l'un des plus fragmentés de la zone OCDE. Ils sont bien organisés aux échelons provinciaux et régional et particulièrement représentés parmi les sympathisants des partis nationalistes/autonomistes dans des régions telles que la Catalogne et le Pays basque, qui ont parfois apporté un soutien parlementaire crucial aux gouvernements minoritaires à l'échelon national. Dans leur campagne visant à limiter la concurrence des hypermarchés, les petits détaillants ont reçu l'appui des syndicats et, dans certaines régions, des organisations professionnelles.
- *Un régime restrictif soutenu par de nombreux opérateurs en place.* Le régime d'implantation et les horaires d'ouverture applicables aux petits points de vente indépendants étaient entièrement libéralisés dans toute l'Espagne, et plusieurs catégories importantes de détaillants, notamment les magasins de proximité et les établissements implantés dans les zones touristiques, échappaient aux restrictions.

Les restrictions sur les horaires et sur l'ouverture le dimanche/les jours fériés s'appliquaient donc uniquement aux grands points de vente situés en dehors des zones touristiques, tandis que le régime d'autorisation ne concernait que les entrants potentiels au-dessus d'une taille donnée. Ainsi, de très nombreux détaillants établis profitaient des restrictions. À la fin des années 90, les restrictions sur les hypermarchés avantageaient en général les chaînes nationales de supermarchés, qui auraient pu sinon exercer des pressions en faveur d'une réforme. La réglementation de l'entrée n'a véritablement commencé à affecter les supermarchés de taille moyenne qu'à une date ultérieure, lorsque les régions ont abaissé le seuil de taille au-delà duquel les points de vente de détail étaient soumis aux prescriptions régionales en matière d'autorisation.

- *L'absence d'une forte coalition en faveur de la réforme.* Les gains de bien-être découlant de la réforme, en termes d'efficacité et de productivité, étaient plus diffus que les rentes que s'appropriait le secteur protégé, et l'administration centrale n'a pas su convaincre du bien-fondé de la réforme lorsqu'elle a instauré des modifications en 2000. Certes, le secteur des gros détaillants appuyait la libéralisation, et la réforme avait des partisans au Tribunal de défense de la concurrence et dans certains ministères nationaux, mais il n'y avait pas de coalition puissante en faveur du changement. Les gros détaillants étaient beaucoup moins populaires que les propriétaires de petits points de vente traditionnels, et les intérêts des consommateurs n'étaient guère représentés dans le processus d'élaboration des politiques, même si, lorsque les réglementations ont été assouplies, les consommateurs ont tiré parti des nouvelles possibilités qui leur étaient offertes.
- *Des possibilités limitées de concurrence transfrontalière.* À la différence de l'Allemagne, où les administrations infranationales ont agi en faveur de la libéralisation tandis que la réforme a été longtemps bloquée au niveau fédéral, en Espagne ce sont les administrations régionales qui se sont montrées en général favorables à une réglementation restrictive. Il y a peu d'endroits en Espagne où des conditions de commerce relativement libérales seraient susceptibles d'attirer un nombre significatif de consommateurs en provenance de juridictions voisines plus restrictives. Les pressions transfrontalières qui ont contribué à la réforme dans de nombreux *Länder* allemands faisaient défaut en Espagne.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre pour des réformes

Sur le plan constitutionnel, l'Espagne est l'un des pays les plus décentralisés d'Europe : un large éventail de pouvoirs ont été transférés du centre aux gouvernements de ses 17 régions, appelées « communautés autonomes » (*Comunidades autónomas*) et aux collectivités locales. Les gouvernements centraux ont été soumis à des pressions régionales persistantes en faveur d'une plus grande autonomie dans de nombreux domaines de l'action publique, en particulier de la part des *Comunidades* dotées de partis nationalistes ou régionalistes puissants, notamment la Catalogne et le Pays basque. L'influence des régions s'est accrue durant la période 1993-2000, car les gouvernements nationaux de Felipe González et Jose Maria Aznar, dépourvus de majorité parlementaire, dépendaient du soutien des représentants de petits partis nationalistes et régionalistes au Parlement national, principalement le parti catalan Convergence et Unité (CiU) et le Parti

nationaliste basque (PNV). Cela a eu une incidence notable sur la politique en matière de réglementation du commerce de détail. Au cours de la période 2000-04, le deuxième gouvernement Aznar a disposé d'une majorité au Congrès, mais son successeur, le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero, en était dépourvu et avait besoin du soutien de partis mineurs.

L'impact des facteurs économiques sur la réforme a été limité et ambigu. Alors que la libéralisation initiale de 1985 avait été adoptée dans le but de stimuler la croissance, on n'a guère observé par la suite de signes dénotant un lien entre la performance de croissance et l'effort de réforme : en 1993 des politiques restrictives ont été adoptées au beau milieu d'une grave récession, puis confirmées pendant la forte reprise qui s'est ensuivie. En revanche, le chômage constituait un réel problème : même s'il s'est orienté à la baisse après 1994, il est resté supérieur aux moyennes de l'UE et de la zone OCDE. Ces niveaux de chômage élevés renforçaient les craintes de pertes d'emplois dans l'éventualité d'une libéralisation du commerce de détail. L'inflation était aussi un facteur en cause : les tenants de la réforme faisaient valoir qu'une plus grande concurrence sur le marché de détail contribuerait à réduire l'inflation, qui était constamment supérieure aux moyennes de l'UE et de la zone euro.

Acteurs et intérêts en présence

Les partis régionalistes et nationalistes espagnols étaient en général très favorables à la réglementation des horaires d'ouverture et de l'entrée dans le secteur de la distribution : en particulier, le CiU affirmait que la forte présence traditionnelle des petites entreprises en Catalogne faisait partie intégrante de l'identité nationale catalane et devait à ce titre être protégée. En revanche, les partis politiques nationaux avaient des positions quelque peu ambivalentes à l'égard de ce problème. Ainsi, le parti socialiste (PSOE), en dépit de ses liens avec les syndicats, a adopté en 1985 une libéralisation substantielle des horaires d'ouverture, avant de revenir en partie sur cette réforme dans les années 90. Le parti populaire (PP) de centre-droit était également soumis à des pressions contradictoires. Très massivement soutenu par le monde des affaires, il était globalement favorable à des politiques libérales, mais certains de ses éléments se montraient hésitants devant l'ouverture du secteur de la distribution, eu égard aux inquiétudes des petits détaillants, qui étaient nombreux à soutenir le PP. Ce parti a donc appuyé la re-réglementation partielle du secteur par le PSOE, mais il a cherché à assouplir ces restrictions lorsqu'il est arrivé au pouvoir. De surcroît, les branches locales des deux grands partis adoptaient parfois des positions plus restrictives lorsqu'elles étaient au pouvoir à l'échelon régional. En général, les gouvernements régionaux, quelle que soit leur couleur politique, voulaient détenir le pouvoir de réglementer les entreprises de distribution et étaient très désireuses de s'en servir pour protéger les entreprises locales et l'emploi dans le secteur².

Les syndicats du secteur de la distribution – les syndicats sectoriels affiliés à la Confédération des commissions ouvrières (CC.OO) et à l'Union générale des travailleurs (UGT)³, ainsi que la Fédération des associations syndicales (FASGA) et la Fédération des travailleurs indépendants de la distribution (FETICO) – étaient tous opposés à un allongement des horaires et à l'ouverture des établissements le dimanche et les jours fériés. Ils faisaient valoir que la libéralisation entraînerait une dégradation des conditions de travail pour plus de deux millions de salariés du secteur, dont une majorité de femmes, pour beaucoup employées à temps partiel⁴. Les syndicats affirmaient que l'assouplissement des horaires aurait pour conséquences un emploi plus précaire et de plus grandes difficultés pour concilier travail et vie de famille. Sur d'autres questions, les

positions des syndicats divergeaient : la FASGA et la FETICO, qui n'étaient pas affiliées à l'UGT ou à la CC.OO, représentaient les travailleurs des grandes chaînes de distribution (principalement les cadres moyens dans le cas de la FASGA) et n'étaient donc pas enclines à appuyer des restrictions sur l'entrée de gros détaillants dans de nouveaux marchés. En revanche, les syndicats affiliés à la CC.OO et à l'UGT défendaient la réglementation de l'entrée, estimant que le secteur emploierait moins de main-d'œuvre si les petits détaillants perdaient des parts de marché⁵.

Le camp des entreprises se divisait globalement en trois groupes, qui affichaient des positions différentes à l'égard des trois questions en jeu : les horaires d'ouverture, le travail le dimanche/les jours fériés et l'entrée des gros détaillants sur le marché.

- La Fédération espagnole des petits détaillants et des commerçants indépendants, la Fédération espagnole du commerce de détail et plusieurs associations régionales d'entreprises, qui représentaient des petits détaillants indépendants, défendaient toutes la réglementation de l'entrée et des horaires d'ouverture, insistant sur le fait que la libéralisation contraindrait les petits épiciers à « l'esclavage salarial » et les soumettrait à une concurrence « déloyale » de la part des gros détaillants⁶.
- En revanche, l'Association espagnole des centres commerciaux (AECC), qui représentait les petits détaillants des centres commerciaux, et l'Association nationale des grands établissements de détail (ANGED), qui représentait les hypermarchés, les grands magasins et les autres points de vente à très grande surface, militaient activement pour la libéralisation des horaires et de l'entrée, de même que la Confédération des organisations patronales (CEOE). Pratiquement toutes les restrictions affectaient l'ANGED, puisque d'une manière ou d'une autre, elles visaient à protéger les autres détaillants contre les hypermarchés et les grands magasins. L'AECC était particulièrement préoccupée par les horaires d'ouverture et le travail du dimanche et des jours fériés, car la plupart des grands centres commerciaux accueillait aussi des cinémas, des restaurants et d'autres services de loisirs, et les promoteurs souhaitaient que les magasins puissent rester ouverts en même temps que ces établissements. Pour la CEOE, l'unité du marché était le souci majeur : indépendamment des restrictions qui étaient imposées, la CEOE militait en faveur d'une réglementation uniforme sur tout le territoire national, relevant le coût qu'entraînait pour les entreprises la mise en conformité avec des prescriptions et procédures réglementaires différentes dans chaque région⁷. Mais en général, les gros détaillants rencontraient auprès du public beaucoup moins de sympathie que les propriétaires de petits commerces traditionnels.
- L'Association des établissements de distribution en libre-service (ASEDAS), qui représentait les supermarchés et les détaillants de taille moyenne, adoptait une position intermédiaire. Les chaînes de supermarchés qui dominaient l'ASEDAS n'étaient pas particulièrement intéressées par une extension des horaires ou par une ouverture le dimanche, estimant que l'allongement des horaires alourdirait les coûts et que les ventes n'augmenteraient pas suffisamment pour que l'opération soit rentable. La position de l'ASEDAS sur la réglementation de l'entrée a évolué du fait que les politiques régionales sont devenues plus restrictives. Ainsi, au milieu des années 2000, l'ASEDAS était vivement opposée au régime d'autorisation régionale pour les grands points de vente de détail, disposition qui

avait semblé d'abord correspondre aux intérêts de certains membres de l'ASEDAS.

L'influence politique du premier de ces trois groupes était plus grande qu'on n'aurait pu s'y attendre, car en Espagne le secteur de la distribution de détail était et reste beaucoup plus fragmenté que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Au début des années 2000, le nombre de points de vente de détail rapporté à la population représentait environ le double de la moyenne de l'UE 15, et le nombre de salariés par établissement atteignait un peu plus de la moitié de la moyenne de l'UE. Seul le secteur italien de la distribution était aussi fragmenté. Si la part du secteur de la distribution dans l'emploi total était à peine plus élevée en Espagne qu'en Allemagne, par exemple, le nombre de détaillants rapporté à la population y représentait presque le double de celui de l'Allemagne, et un peu moins de la moitié des travailleurs du secteur espagnol de la distribution étaient des travailleurs indépendants⁸. Les petits détaillants sont bien organisés aux échelons provincial et régional et se montrent influents parmi les sympathisants des partis nationaliste/ autonomiste dans des régions comme la Catalogne et le Pays basque, mais aussi parmi les activistes locaux du PP et du PSOE dans diverses régions. Leur image publique est globalement positive, et dans leurs campagnes visant à restreindre la concurrence de nouveaux entrants de grande taille, ils ont bénéficié du soutien des syndicats et, dans certaines régions, des organisations confessionnelles.

Les consommateurs espagnols constituent bien entendu la plus vaste catégorie affectée par la réglementation du secteur de la distribution. Toutefois, ils étaient faiblement organisés, et pour la plupart d'entre eux cette question ne présentait pas une importance électorale suffisante pour que leur droit de vote joue un rôle décisif⁹. Les opposants à la réforme faisaient valoir que l'assouplissement des horaires entraînerait un alourdissement des coûts, qui serait répercuté sur les consommateurs sous la forme d'une hausse des prix, tandis que les avocats du changement soulignaient que cet effet serait plus que compensé par l'intensification de la concurrence et par les regroupements dans le secteur résultant de l'assouplissement des restrictions sur les horaires d'ouverture, avec une baisse générale des prix à la faveur de gains d'efficacité¹⁰. Les enquêtes auprès des consommateurs ont montré que la plupart des ménages n'étaient pas mécontents du statu quo : les enquêtes successives du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation ont régulièrement montré que plus de 80 % des répondants étaient satisfaits du régime des horaires d'ouverture¹¹. Concernant l'entrée sur le marché, en revanche, les choses étaient claires : les prix avaient tendance à baisser lorsque les restrictions à l'entrée étaient assouplies et que la concurrence s'intensifiait¹². Lorsque les petits commerçants s'efforçaient de maintenir à l'écart les hypermarchés, les électeurs étaient souvent enclins à soutenir les premiers. Pourtant, le comportement des consommateurs amenait à conclure différemment : les nouveaux entrants attiraient la clientèle même lorsqu'ils s'étaient heurtés à une opposition politique. En outre, les tenants de la réforme faisaient valoir qu'un régime libéral à l'égard des horaires et de l'entrée offrirait aux consommateurs une plus large palette de choix et une plus grande flexibilité dans leur emploi du temps, ce qui permettrait de concilier plus aisément le travail et la vie familiale¹³.

Aperçu historique

En 1985, le gouvernement dirigé par le PSOE a instauré une libéralisation complète des horaires d'ouverture dans le cadre d'un programme de mesures destinées à stimuler la croissance¹⁴. Néanmoins, un certain nombre de régions ont maintenu les restrictions

existantes sur les heures d'ouverture et le travail le dimanche/les jours fériés ou ont introduit des restrictions de ce type dans les années qui ont suivi. En outre, quelques régions ont commencé d'adopter des conditions plus restrictives pour l'implantation de très grandes surfaces. Alors qu'auparavant les gros détaillants ne devaient obtenir que l'autorisation de la commune dans laquelle ils souhaitaient ouvrir un établissement, plusieurs *Comunidades* ont imposé en outre des obligations d'autorisation régionale, faisant valoir que les autorités municipales ne tenaient pas dûment compte de l'impact de leurs décisions sur les circonscriptions territoriales voisines et qu'elles étaient trop aisément influencées par la perspective des recettes fiscales liées à ces implantations et par les promesses des hypermarchés de créer des emplois et d'investir dans les infrastructures locales¹⁵. En juillet 1993, le Tribunal constitutionnel a invalidé plusieurs de ces lois régionales, ce qui a conduit les régions à exiger que l'administration centrale leur délègue ces questions : le premier projet de loi soumis au nouveau Parlement était une proposition de la CiU prévoyant d'accorder aux régions le pouvoir de réglementer le commerce de détail, proposition librement inspirée de la législation française de 1973 sur la régulation des implantations commerciales¹⁶.

Ces pressions se sont révélées efficaces. Ayant perdu sa majorité lors des élections générales de juin 1993, le gouvernement PSOE dépendait du soutien de la CiU au Congrès. En outre, les petits détaillants, qui formaient une partie importante de l'électorat PSOE dans certaines régions, exerçaient des pressions en vue de réformes, au point même d'organiser des manifestations. Depuis plus d'une décennie, ils perdaient des parts de marché au profit des supermarchés et des hypermarchés, et lorsque la récession a fait sentir ses effets, ils ont multiplié les demandes de protection, exigeant notamment que les horaires d'ouverture autorisés soient limités à 60 heures par semaine, avec fermeture obligatoire le dimanche et les jours fériés¹⁷. En conséquence, le gouvernement a adopté un décret-loi à titre intérimaire, invoquant la gravité de la récession en cours et le besoin d'atténuer les pressions sur les petites entreprises pour justifier son retour en arrière après la libéralisation adoptée en 1985¹⁸. Ce décret-loi donnait aux régions le pouvoir de limiter les heures d'ouverture hebdomadaires, sous réserve que la durée totale ne soit pas inférieure à 72 heures, et de restreindre l'ouverture les dimanches et jours fériés, sous réserve que les détaillants puissent ouvrir au moins pendant huit de ces journées chaque année. Les détaillants étaient libres de répartir leurs 70 heures d'ouverture dans la semaine, mais les régions étaient autorisées à choisir les dimanches et les jours fériés durant lesquels les points de vente pourraient être ouverts. Des dérogations étaient prévues pour les zones touristiques, les magasins des gares et aéroports, les boulangeries et certains autres magasins d'alimentation et petits commerces de proximité¹⁹. Ces dispositions ont été confirmées dans une loi au début de 1996²⁰ et, à la même date, le gouvernement a confirmé le pouvoir des régions d'autoriser l'ouverture de points de vente au détail de grande surface (au moins 2 500 m²)²¹. La nouvelle loi avait une visée libérale : elle confirmait le principe de liberté des horaires d'ouverture. Toutefois, elle stipulait que ce principe ne pouvait pas être appliqué immédiatement. Le régime instauré par la loi était décrit comme étant transitoire, mais il ne devait pas être réexaminé avant 2001 au plus tôt.

La plupart des régions ont opté pour les restrictions les plus contraignantes qui étaient autorisées : 72 heures d'ouverture par semaine et huit dimanches par an pour la plupart des points de vente. La seule exception était Madrid, qui a d'abord autorisé 12 dimanches ou jours fériés ouverts, puis 21 au début des années 2000. En 1999, la plupart des régions avaient une réglementation des horaires d'ouverture plus stricte que dans le reste de l'Europe. Pour la plupart des détaillants, le nombre d'heures d'ouverture importait moins

que la question de l'ouverture les dimanches et jours fériés. La quasi-totalité des gros détaillants et quelques promoteurs de centres commerciaux jugeaient la limite de 72 heures suffisante, et du reste les commerçants pouvaient répartir ces heures à leur guise²². Cette flexibilité affectait également les syndicats : ils appuyaient les restrictions sur les horaires d'ouverture de crainte qu'une liberté totale n'aboutisse à une augmentation de l'emploi à temps partiel et à des horaires encore plus défavorables, mais comme la loi ne fixait pas d'heures d'ouverture spécifiques, le lien entre le temps de travail des salariés et les horaires était moins net en Espagne que dans la plupart des pays dotés d'une réglementation stricte en matière d'horaires d'ouverture²³. Dans une certaine mesure, il s'agissait donc de préserver les intérêts des petits détaillants plutôt que de protéger leurs salariés contre des horaires « abusifs ». Toutefois, étant donné que la moitié environ de l'effectif total du secteur était composée de travailleurs indépendants (contre 30 % environ pour la moyenne de l'UE 15), les deux aspects étaient liés. Une très forte proportion des points de vente espagnols n'avaient pas de salariés, aussi les heures d'ouverture étaient par définition les heures de travail des propriétaires²⁴.

Pour les très gros détaillants, l'application du régime d'autorisation régionale aux nouveaux hypermarchés posait un problème encore plus sérieux que la réglementation des horaires d'ouverture. Ces autorisations étaient fréquemment refusées, surtout en Catalogne et au Pays basque²⁵. Les décisions d'autorisation étaient prises par des commissions locales, qui examinaient l'impact de l'entrée sur les entreprises locales en place. Les consommateurs étaient représentés dans ces commissions, mais les élus politiques et les détaillants locaux y étaient largement majoritaires. La région devait obtenir un rapport du Tribunal de défense de la concurrence (TDC) avant d'approuver ou de refuser une demande d'ouverture, mais l'avis du Tribunal n'était pas contraignant ; la décision avait un caractère très discrétionnaire et en cas de refus aucun recours n'était possible auprès de l'administration centrale²⁶. En théorie, les nouvelles autorisations avaient pour but de remédier à la congestion et à d'autres externalités potentielles susceptibles de s'étendre au-delà d'une commune donnée, mais en 2003 le TDC a conclu que de nombreuses régions se servaient simplement de la loi pour étouffer la concurrence²⁷. Cependant, les syndicats, les petits détaillants et les autorités régionales faisaient valoir que des restrictions de la concurrence entre les différentes catégories de détaillants étaient nécessaires pour éviter la « désertification » des centres-villes, pour répondre aux besoins des personnes à mobilité réduite et pour éviter que les salariés ne se voient imposer des horaires abusifs. En outre, les gros détaillants étaient accusés de recourir à des stratégies concurrentielles « déloyales » contre leurs petits concurrents²⁸.

Processus politique : la conception

Bien que le PP ait voté la loi de 1996 sur le commerce en même temps que tous les autres grands partis, le gouvernement PP élu en 1996 était résolu – en principe du moins – à libéraliser les horaires d'ouverture. Toutefois, pendant son premier mandat, il n'a pris aucune mesure dans ce sens : faute de majorité parlementaire, le PP ne pouvait pas faire adopter un texte de loi sans l'agrément de la CiU et d'autres petits partis. Étant donné que la loi de 1996 ne prévoyait pas de réexamen avant 2001, il était logique d'attendre et, du reste, la question n'apparaissait pas urgente : l'économie affichait une croissance vigoureuse, les grandes chaînes de distribution semblaient s'adapter à l'environnement réglementaire en ouvrant des points de vente de taille moyenne plutôt que des hypermarchés, et l'attention des responsables de la politique gouvernementale se focalisait sur les privatisations, les réformes du marché du travail, la refonte du droit de la concurrence et d'autres problèmes²⁹. Dans ces conditions, le PP n'avait guère intérêt à se

mettre à dos les partis régionaux qui étaient ses alliés au Congrès, pas plus que les petits détaillants qui le soutenaient. Le problème de la réglementation du commerce n'a refait surface qu'après les élections de mars 2000. Confirmé avec une majorité absolue au Congrès, le gouvernement a entamé son deuxième mandat par un programme de réformes réglementaires couvrant un grand nombre de secteurs, notamment la distribution, les produits pharmaceutiques³⁰, l'édition³¹, l'énergie³² et les télécommunications³³.

Le programme de déréglementation visait à stimuler la croissance, qui commençait à s'essouffler après quatre années très dynamiques, sans pour autant aggraver l'inflation, qui restait continuellement supérieure à la moyenne de la zone euro, et érodait ainsi la compétitivité de l'Espagne³⁴. La distribution de détail était intégrée dans le programme en partie au moins parce que la législation de 1996 venait bientôt à expiration et que le gouvernement devrait la reconduire telle quelle ou la modifier d'une manière ou d'une autre. Une réforme se justifiait essentiellement par le fait que la productivité dans le commerce de détail était médiocre en comparaison de l'économie dans son ensemble mais aussi par rapport à d'autres pays où le secteur de la distribution était moins étroitement réglementé, tandis que les marges bénéficiaires du secteur augmentaient plus rapidement que dans le reste de l'économie. On pouvait en conclure que les détaillants protégés s'appropriaient effectivement des rentes³⁵. Quoi qu'il en soit, les gros détaillants pesaient dans le sens de la réforme, car ils étaient les plus gênés par la réglementation existante. Cependant, le PP ne pouvait négliger les intérêts des petits détaillants, parmi lesquels il comptait beaucoup de sympathisants, pas plus qu'il n'avait intérêt à déclencher un conflit avec les régions. Bien que conscient de la nécessité de stimuler la concurrence et la croissance de la productivité, le gouvernement n'était donc guère incité à prendre des initiatives très radicales, et les propositions qui ont vu le jour étaient plutôt modestes.

En avril 2000, le gouvernement a annoncé son intention d'accorder aux petits magasins (établissements de moins de 300 m² n'appartenant pas à une chaîne) une liberté totale pour fixer leurs propres horaires d'ouverture, de porter la durée minimum de 72 heures inscrite dans la loi de 1996 à 90 heures pour tous les autres points de vente de détail et d'autoriser les magasins à ouvrir au moins 16-20 dimanches ou jours fériés par an. Ce dernier chiffre a été ramené à 12 dans la version finale du projet gouvernemental : il y aurait au minimum neuf journées de ce type en 2001, et un nouveau dimanche ou jour férié serait ajouté chaque année pour atteindre le total de 12 en 2004. Ces dispositions devaient rester en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2005. En dépit de sa majorité absolue au Congrès, le gouvernement restait sensible aux prérogatives des régions dans ce domaine : le projet de décret-loi indiquait explicitement que « la liberté totale en matière d'horaires d'ouverture des magasins et de jours travaillés n'entrera pas en vigueur avant que le gouvernement et les gouvernements des communautés autonomes ne l'accordent conjointement dans leurs territoires respectifs, et en aucun cas avant le 1^{er} janvier 2005 ». Par ailleurs, le gouvernement n'avait pris aucune initiative pour abroger, ou même limiter d'une façon quelconque, les pouvoirs d'autorisation des régions à l'égard des nouveaux entrants. Pourtant, nombre de partisans de la réforme estimaient que ce dispositif constituait, et de loin, l'obstacle le plus important à la concurrence.

Processus politique : l'adoption

En dépit de leurs objectifs modestes, les propositions gouvernementales se sont heurtées à une vive opposition des syndicats et de nombreux détaillants. La Fédération espagnole des petits détaillants et des commerçants indépendants, la Fédération espagnole du commerce et plusieurs associations régionales de petits détaillants ont annoncé des

fermetures à titre de protestation, ces agents affirmant qu'ils seraient contraints d'allonger leurs horaires de travail et exprimant la crainte que la liberté totale en matière d'horaires serait étendue à court terme aux grands établissements. En outre, ils accusaient le gouvernement de favoriser les sociétés de distribution étrangères, puisqu'une extension de l'ouverture les dimanches et jours fériés tendrait à entraîner un transfert de parts de marché au profit des chaînes d'hypermarchés. Selon une étude commandée par l'ASEDAS, organe de pression des supermarchés, le transfert de parts de marché résultant du changement du régime d'ouverture des dimanches et jours fériés représenterait 1.7 milliard USD et les pertes d'emplois correspondantes se situeraient entre 34 000 et 65 000 postes. Les associations de détaillants ont accusé le gouvernement de « fraude » électorale, parce que la mesure en cause ne figurait pas dans le programme électoral 2000 du PP : même si le gouvernement n'avait jamais renié sa promesse de 1996 de poursuivre la libéralisation du secteur de la distribution, il n'avait pas fait de cette question une priorité pendant la campagne, et le ministre de l'Industrie avait même promis que la législation *ne serait pas* modifiée durant la mandature du Parlement élu en 2000. Les critiques soulignaient le contraste entre la démarche unilatérale du PP nouvellement réélu et l'approche consensuelle adoptée par le PSOE en 1996, lorsque pratiquement tous les grands partis au Congrès avaient soutenu la nouvelle loi sur le commerce. Néanmoins, un programme comprenant quelque 70 mesures de libéralisation couvrant tous les secteurs concernés a été approuvé par le gouvernement le 23 juin sous la forme de cinq décrets-lois, et ratifié par le Congrès une semaine plus tard³⁶.

Les régions ont vu dans la nouvelle loi une violation de leurs prérogatives constitutionnelles, et les gouvernements de la Catalogne, du Pays basque, de l'Andalousie, des Asturies, des Îles Baléares et de la Castille-La Manche ont commandé des études en vue de déterminer son possible caractère anticonstitutionnel ; plusieurs d'entre eux ont lancé des recours contre cette loi pour des motifs constitutionnels. Les syndicats se sont également mobilisés contre la réforme : la CC.OO, l'UGT, la FASGA et la FETICO ont publié un manifeste conjoint déclarant leur opposition à la mesure et annonçant le lancement d'une campagne de sensibilisation des travailleurs. Dans toutes les régions, des actions de protestation ont été menées en coordination avec les petits commerçants, et un mot d'ordre de grève de tous les travailleurs du secteur de la distribution a été lancé pour le 10 octobre. Les opposants déploraient en outre que le gouvernement ait eu recours au mécanisme de décret-loi pour faire passer la réforme. Le décret-loi est une procédure « accélérée » qui requiert une décision parlementaire mais n'autorise pas de débat politique. Étant donné que les décrets-lois sont théoriquement réservés aux situations de « nécessité exceptionnelle et urgente », les critiques du gouvernement faisaient valoir qu'il s'agissait là d'une utilisation abusive du mécanisme dans le but de faire adopter les réformes avec un minimum de débats³⁷. Si tel était le cas, la manœuvre du gouvernement était sans doute inopportune, car cela démontrait qu'il n'avait jamais été contraint de présenter au Congrès ou à l'opinion publique une argumentation claire et robuste en faveur de la déréglementation.

Processus politique : la mise en œuvre

Résistance régionale à la libéralisation

En appliquant la nouvelle législation, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2001, les régions s'en sont largement tenues à la réglementation la plus stricte autorisée par le droit national, comme elles l'avaient fait au cours de la période 1996-2000. Aucune d'entre elles n'a autorisé une durée d'ouverture supérieure à 90 heures par semaine, et les Îles

Baléares ont maintenu la limite de 72 heures au mépris des décisions de l'administration centrale. Seule la communauté de Madrid a opté pour une ouverture les dimanches et jours fériés nettement plus ample que ce qu'exigeait la nouvelle législation. La plupart des régions se sont conformées aux minimas nationaux, qui devaient augmenter année après année, et quelques-unes sont restées sous ces minimas – y compris, une fois encore, les Baléares³⁸. Cependant, les réformes réglementaires les plus significatives au cours de cette période concernaient le régime d'autorisation des grandes surfaces, qui s'avérait avoir quelques conséquences inopinées. Vers 2000, il était devenu manifeste que les restrictions des implantations imposaient des coûts aux consommateurs sans pour autant enrayer le déclin des points de vente traditionnels³⁹. En général, les restrictions à l'encontre des hypermarchés profitaient non pas aux petits détaillants, mais aux chaînes nationales de supermarchés, qui sinon auraient sans doute fait campagne pour la libéralisation du régime d'entrée. Certains de ces groupes avaient de puissantes bases régionales, ce qui les plaçait en position favorable pour faire pression sur les gouvernements régionaux. Pour leur part, les chaînes d'hypermarchés ont largement suivi le mouvement, en ouvrant moins d'hypermarchés de très grande surface et davantage de supermarchés de taille grande ou moyenne. Ainsi, dans la distribution alimentaire, la part de marché des supermarchés, qui avait été globalement stable pendant plusieurs années avant la législation de 1993, a bondi de 42 % à 62 % au cours de la décennie suivante, et le nombre de supermarchés de 1 000-2 500 m² a plus que doublé⁴⁰. La part de marché des petits détaillants a continué de fondre inexorablement et le nombre des petits points de vente indépendants a diminué de près d'un quart, tandis que la part des hypermarchés a culminé avant de commencer à décroître⁴¹.

Pourtant, l'accumulation de données démontrant que la réglementation était inefficace pour protéger les petits commerçants n'a pas conduit les régions à déréglementer. Au contraire, elles ont eu tendance à réglementer plus étroitement, notamment en ce qui concerne les implantations. Les autorisations d'ouverture ont été fréquemment refusées. En 2003, dix régions avaient instauré des moratoires sur l'implantation de nouveaux hypermarchés, et une cinquantaine de demandes de création d'hypermarchés restaient en attente⁴². Quelques régions ont laissé passer plus d'une décennie avant d'accorder une seule autorisation d'ouverture. En outre, les règles d'autorisation ont été étendues au-delà de leur champ initial (tableau 21.1). Dans le droit national, l'autorisation régionale était envisagée pour des points de vente de détail de plus de 2 500 m², mais à partir de la fin des années 90, les régions ont révisé ce seuil à la baisse jusqu'à 250 m², appliquant parfois des critères supplémentaires, par exemple le nombre d'habitants dans une zone donnée. Dans quelques régions, le régime d'autorisation a été étendu à des catégories de détaillants particulières, notamment les maxidiscompteurs. D'autres catégories de détaillants étaient quelquefois exemptées, en particulier les magasins de meubles et de bricolage qui, par définition, ont besoin de surfaces de vente relativement importantes⁴³. Beaucoup d'autres mesures, pour la plupart spécifiques, étaient adoptées, notamment des définitions de la « grande surface » fondées sur la propriété⁴⁴, ce qui empêchait les grandes chaînes d'ouvrir un nombre accru de petits points de vente, et des restrictions sur la croissance des points de vente ou sur le transfert de propriété⁴⁵. Enfin, dans un nouvel effort pour protéger les petits commerçants, quatre régions ont imposé des taxes spéciales aux grands hypermarchés⁴⁶. Au total, 14 des 17 régions ont renforcé les barrières à l'entrée dans le secteur de la distribution de détail après 1996, les régions qui jusque-là les plus libérales convergeant vers les *comunidades* les plus restrictives. Plus de la moitié des communautés autonomes ont interdit purement et simplement l'ouverture de points de vente de grande surface pendant au moins une partie de la période considérée⁴⁷.

En général, les gouvernements régionaux ont adopté des politiques visant explicitement à maintenir ce qu'ils considéraient comme un « équilibre » approprié entre les catégories de détaillants – autrement dit à limiter la concurrence entre les différents types de points de vente – ; curieusement, il y a eu peu de tentatives de la part des régions pour exploiter les failles potentielles. À de rares exceptions près, la notion de « zone touristique » a été interprétée de façon assez stricte – dans la plupart des cas, elle ne s'appliquait qu'aux communes ayant plus de visiteurs que d'habitants. Par conséquent, de nombreux petits villages côtiers correspondaient à la définition, contrairement à de grandes villes comme Barcelone, qui attireraient pourtant un grand nombre de touristes. Madrid représentait en quelque sorte une exception : sa décision de classer le centre-ville comme zone touristique a suscité une assez vive polémique. Par ailleurs, il y a eu très peu d'indices d'une concurrence entre circonscriptions administratives, contrairement à ce qui a été observé après la réforme du secteur de la distribution en Allemagne. La géographie semble avoir joué un rôle à cet égard : on estime généralement que la zone d'attraction d'un hypermarché s'étend sur une distance couverte en 30 minutes en voiture, et qui peut atteindre 60 km pour les très grands magasins spécialisés⁴⁸. Il y a assez peu d'endroits en Espagne où un hypermarché ou un très grand magasin implanté dans une région donnée serait en mesure d'attirer un grand nombre de consommateurs d'autres régions ou de l'étranger. Toutefois, cette explication ne semble pas entièrement satisfaisante, puisque ce type de concurrence « transfrontalière » était possible autour de Madrid, mais les mesures de libéralisation prises par la communauté madrilène n'ont incité aucune région voisine à suivre son exemple.

La fragmentation plus marquée du secteur espagnol de la distribution a probablement joué un rôle – l'Espagne comptait plus de deux fois plus de commerces de détail que l'Allemagne en proportion de la population, et l'effectif moyen par point de vente atteignait un peu moins d'un tiers de celui de l'Allemagne. Les petits détaillants constituaient donc un bloc d'électeurs plus important en Espagne qu'en Allemagne. Enfin, il faut tenir compte du problème de l'hétérogénéité des régions, qui est difficile à analyser. Les *Länder* allemands et les régions espagnoles présentent des caractéristiques économiques et sociales très variables. Toutefois, aucune des *Comunidades* espagnoles n'a engendré de pressions de libéralisation comparables à celles qui ont émané des *Länder* orientaux de l'Allemagne, lesquels abordaient la question de la réglementation de la distribution avec une expérience historique très différente de celle de leurs voisins occidentaux, et se trouvaient confrontés à des enjeux économiques bien différents⁴⁹. Les expériences contrastées de l'Espagne et de l'Allemagne soulignent la difficulté de formuler des jugements catégoriques sur l'opportunité d'une prise de décision décentralisée concernant la réglementation des marchés de produits. Beaucoup dépend sans doute du contexte institutionnel, géographique, économique et sociopolitique.

Un retour en arrière partiel

La période transitoire instituée par le décret-loi du 23 juin 2000 venant bientôt à expiration, le gouvernement PSOE élu au début de 2004 devait agir assez rapidement. Minoritaire au Congrès, il dépendait, comme les gouvernements de la période 1993-2000, du soutien des petits partis nationalistes et régionalistes. Les syndicats poussaient au changement et les régions contestaient encore la légalité des mesures prises par le PP (la question de leur validité constitutionnelle n'était pas résolue), de sorte que le gouvernement était fortement incité à prendre en compte les demandes en faveur d'un retrait des mesures de libéralisation instaurées par le PP. Fin 2004, il a adopté des

Tableau 21.1. Barrières régionales à la concurrence dans le secteur de la distribution, 1997-2004

Région	Heures/ semaine		Ouvertures dimanches/jours fériés, par an		Régime d'autorisation		Autres restrictions ²
	1996- 2000	2001- 2005	1996- 2000	2001- 2004	Surface ¹ (m ²)	Seuil de population ?	
Andalousie	72	90	8	9-12	2 500	Non	Maxidiscompteurs, 2002 Moratoire sur les hypermarchés, 2002-03
Aragon	72	90	8	9-12	600-2 000	Oui, 1997-2004	Maxidiscompteurs, 2001 Moratoire sur les hypermarchés 2001-05, pour Saragosse
Asturies	72	90	8	9-12	2 500	Non	Maxidiscompteurs, 2002 Taxe sur les gros détaillants, 2003 Moratoire sur les hypermarchés, 2003-05
Baléares	72	72	8	5 (2003)	250-1 300	Oui, 2000-04	Extension/transfert de propriété, 2003 Moratoire sur les hypermarchés, 1997-2002
Pays basque	72	90	0	0	400-2 000	Oui, 2001-04	Critères de propriété Moratoire sur les hypermarchés, 2001
Canaries	72	90	8	9-12	750-2 500	Oui, 1997-2004	Critères de propriété Maxidiscompteurs, 2003 Moratoire « relatif » à partir de 1994
Cantabrie	72	90	8	9-12	2 500	Non	Maxidiscompteurs, 2002 Moratoire sur les hypermarchés, 2001-06
Castille-La Manche	72	90	8	9-12	2 000	Oui, 2004	
Castille-et-León	72	90	8	9-12	1 000-2 500	Oui, 1997-2004	Maxidiscompteurs, 2003 Moratoire sur les hypermarchés, 2003-05
Catalogne	72	90	8	9-12	800-2 500	Oui, 1997-2004	Taxe sur les gros détaillants, 2001 Moratoire sur les hypermarchés, 1997 Extension/transfert de propriété, 2001
Estrémadure	72	90	9 (1997)	9-12	750-2 500	Oui, 2002-04	
Galice	72	90	10 (1997)	9-12	500-2000	Oui, 1997-2003	
Madrid	72	90	13-14	16 (2004) 18-21	1 500-2 500	Oui, 1999-2004	Maxidiscompteurs, 1999
Murcie	72	90	8	9-12	600-2 500	Oui, 1999-2004	Maxidiscompteurs, 1999
Navarre	72	90	8	9-12	1 500-2 500	Oui, 1997-2004	Maxidiscompteurs, 2001 Taxe sur les gros détaillants, 2001 Moratoire sur les hypermarchés, 2003-04
Rioja	72	90	8	9-12	1 000-2 500	Oui, 1997-2004	Critères de propriété
Valence	72	90	7 (1998) 9 (2000)	9 (2002) 11 (2004)	600-1000	Oui, 1997-2004	

1. Les fourchettes prennent en compte les variations au fil du temps ainsi que la différenciation des seuils selon les catégories de points de vente.

2. La rubrique « Maxidiscompteurs » dénote des obligations d'autorisation spécifiques applicables aux magasins de maxidiscompte ; « critères de propriété » indique que l'établissement est considéré comme étant de grande taille s'il est contrôlé à 25 % au moins par une grande entreprise ; « extension/transfert de propriété » dénote des restrictions sur l'extension ou les modifications du régime de propriété d'une entreprise.

Source : Banco de España (2007), « Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos », *Boletín Económico*, octobre ; Hoffmaister (2006), « Barriers to Retail Competition and Prices: Evidence from Spain », *IMF Working Paper* WP/06/231, Fonds monétaire international, Washington, DC, octobre ; De Jorge Moreno, J. (2008a), « Evaluation of Technical Efficiency among Entrant and Incumbent Firms in the Spanish Retailing Sector : The Effects of Deregulation from a Regional Perspective », *Journal of Retailing and Consumer Services* 15:6.

dispositions stipulant que, à compter de 2005, la législation nationale rétablirait une durée minimum légale d'ouverture de 72 heures par semaine, les régions ayant la possibilité d'imposer des restrictions sur les horaires d'ouverture, à condition de ne pas descendre au-dessous de ce seuil. Le nombre minimum de dimanches et jours fériés ouverts était ramené de 12 à 8⁵⁰. Les exemptions en faveur des petits détaillants et d'autres commerçants étaient maintenues mais, là encore, les régions se voyaient octroyer des pouvoirs un peu plus étendus pour adapter leurs réglementations : les petits commerces étaient encore définis en droit national comme des points de vente indépendants de 300 m² au maximum, mais les gouvernements régionaux étaient autorisés à ajuster cette définition à la hausse ou à la baisse, à condition de ne pas descendre au-dessous du seuil de 150 m².

Conclusion

La législation de la période 1993-96 avait doté l'Espagne d'un régime d'horaires d'ouverture moins restrictif qu'il ne l'était à l'époque dans beaucoup de pays d'Europe continentale, essentiellement du fait de la flexibilité accordée aux entrepreneurs en matière d'heures de travail. Toutefois, l'Espagne était en train de re-réglementer, alors même que beaucoup d'autres pays européens assouplissaient leurs réglementations. À la fin de la décennie, la plupart des régions espagnoles avaient adopté des réglementations qui apparaissaient particulièrement strictes dans un contexte continental⁵¹. Plus frappante encore était la tendance à créer de nouveaux obstacles à l'implantation, qui allaient complètement à l'encontre des politiques européennes, et notamment de la récente directive sur les services, dont la transposition en droit national pourrait offrir une importante occasion de libéraliser et d'harmoniser la réglementation relative à l'entrée. Un nombre croissant d'études espagnoles et internationales montrent que cette réglementation a eu un coût pour l'Espagne. Si elle était assouplie, il en résulterait des gains de productivité substantiels liés aux économies d'échelle et de gamme, et selon certaines évaluations une réglementation moins restrictive aurait des effets positifs sur l'emploi et contribuerait à réduire les prix⁵².

L'une des principales raisons pour lesquelles l'opposition à la réforme s'est avérée si efficace au début des années 2000 est que les gains de bien-être que l'on vient d'évoquer étaient plus diffus que les rentes que s'appropriait le secteur protégé, lequel était bien organisé et avait toute la sympathie de l'opinion publique. En tout état de cause, comme les restrictions les plus sévères visaient l'implantation et non le fonctionnement quotidien des établissements, la réglementation tendait à avantager de nombreux détaillants en place qui auraient sinon prôné la libéralisation. Les mesures adoptées ont eu aussi d'importants effets imprévus, qui ont contribué à atténuer les pressions en faveur d'un régime réglementaire plus libéral : en particulier, la re-réglementation partielle après 1996 semble avoir profité en premier lieu aux chaînes de supermarchés et non aux petits détaillants qu'elle était censée protéger. Les chaînes n'avaient donc aucune raison de pousser à la réforme, jusqu'à ce que les barrières à l'entrée de plus en plus contraignantes érigées par les régions commencent à les gêner elles aussi. De surcroît, le gouvernement PP, qui a tenté d'assouplir quelque peu la réglementation, n'a guère fait d'efforts pour justifier la réforme au regard de ses objectifs en matière de croissance ou d'inflation, pas plus qu'il n'a convaincu l'opinion publique que les réglementations régionales étaient coûteuses pour les ménages et se montraient souvent inefficaces face aux externalités qu'elles devaient – en théorie du moins – atténuer. Parce que les coûts du statu quo étaient essentiellement des coûts d'opportunité, ils étaient largement invisibles pour

l'électorat : les ménages ne voyaient guère de besoin manifeste d'un changement. Pour faire valoir le bien-fondé de la réforme, il aurait fallu déployer de réels efforts d'analyse, de consultation et de communication, mais aucune tentative sérieuse n'a été faite pour recueillir l'avis d'experts ou sensibiliser le public au coût des restrictions à l'entrée. Au contraire, le débat public sur cette question a été dominé par les groupes d'intérêts concernés.

Notes

1. Pour une évaluation par le ministère de l'Industrie des pertes de productivité dues à la réglementation au début des années 2000, voir *Cinco Días*, 13 juillet 2007.
2. Llorens (2000).
3. Plus précisément, la Fédération nationale du commerce, de l'hôtellerie et du tourisme des commissions ouvrières (FECOHT, affiliée à la CC.OO) et la Fédération nationale des travailleurs du commerce, de l'hôtellerie, du tourisme et des établissements de jeu (FETCHTJ, affiliée à l'UGT).
4. Caprile (2004).
5. Llorens (2000) cite des estimations selon lesquelles 277 employés d'un grand supermarché peuvent remplacer 1 557 épiciers traditionnels.
6. Llorens (2000).
7. Pour un exposé récent de la position de la CEOE, voir le *Wall Street Journal Europe* du 2 août 2007.
8. Voir Jacobsen (2002).
9. Llorens (2000), qui cite des données d'enquête du *Centro de Investigaciones Sociológicas*.
10. De fait, des recherches empiriques dans d'autres pays ont montré que d'autres variables jouent un rôle bien plus important que les horaires dans la détermination des prix. Voir, entre autres, Kirchner et Painter (2000) ; Boylaud (2000) ; OCDE (2001:79) et (2006:145) ; Høj *et al.* (2007) ; Bertrand et Kramarz (2002) et Schivardi et Viviano (2007).
11. Données du Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
12. Orea (2008).
13. OCDE (2007). Voir, entre autres, Boylaud (2000) ; Høj *et al.* (2007) ; Bertrand et Kramarz (2002) ; Schivardi et Viviano (2007).
14. Ley (1985).

15. Les autorisations régionales ont été instaurées dans les communautés du Pays basque (1983), de Valence (1986), de Catalogne (1987), de Galice et de Navarre (1988), d'Aragon (1989) et des Îles Canaries (1994).
16. Au sujet de la « loi Royer en France », voir Bertrand et Kramarz (2002).
17. « Spain : Small Businesses Refuse to Pay Taxes », IPS-Inter Press Service, 18 mars 1993.
18. Ley (1993).
19. Magasins ayant une surface au sol utile maximale de 500 m² pour la présentation et la vente, ouverts au moins 18 heures par jour et offrant, en quantités similaires, des livres, des magazines, des journaux, des disques, des vidéocassettes, des jouets, des cadeaux et des articles divers.
20. Ley (1996a).
21. Ley (1996b).
22. Toutefois, certaines régions ont imposé une limite de 12 heures d'ouverture par période de 24 heures.
23. Voir, par exemple, l'étude de cas sur les horaires d'ouverture dans le secteur de la distribution en Allemagne.
24. Jacobsen (2002).
25. OCDE (2000a, 2001).
26. OCDE (2000b). À cet égard, le régime espagnol d'autorisation régionale s'écartait du système français dont il était ostensiblement inspiré ; voir Bertrand et Kramarz (2002).
27. OCDE (2005).
28. OCDE (2007).
29. Voir OCDE (1998:87 ; 2000:69-67, 167) sur la privatisation, (1998:62-70) sur la réforme du marché du travail et (2000:69-70) sur la réforme du droit de la concurrence.
30. Il était prévu des ajustements des marges bénéficiaires autorisées sur différents produits, en vue d'abaisser les prix de certains produits et de favoriser la vente des génériques, à quoi s'ajoutait la levée des restrictions concernant les rabais sur les médicaments sans ordonnance.
31. Les libraires et les distributeurs étaient autorisés à accorder des rabais sans limite sur les manuels scolaires.
32. Avec notamment des mesures visant à stimuler la concurrence dans le secteur pétrolier d'aval, à accroître la transparence de l'accès aux infrastructures pétrolières, de nouvelles mesures de libéralisation du marché du gaz naturel en conformité avec les directives européennes, et une accélération de la libéralisation en cours du marché de l'électricité.
33. Mesures destinées principalement à faciliter l'accès au marché dans un secteur des télécommunications déjà libéralisé et à mettre fin au monopole de Telefónica sur les appels locaux.

34. Outre les secteurs mentionnés plus haut, le programme couvrait différents domaines, notamment le contrôle technique des véhicules, la gouvernance de l’Internet et les congés de maladie.
35. Banco d’España (2007).
36. Voir Llorens (2000) en ce qui concerne l’opposition aux mesures prises par le PP.
37. De fait, la mesure exécutive a le statut et la force d’une loi, sous réserve que la Chambre basse des Cortes (Le Congrès des députés) la ratifie dans un délai de 30 jours. Les décrets-lois ne peuvent pas être pris dans des domaines régis par les lois « organiques », qui affectent l’exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques. Voir Chuliá (2007).
38. Pour une vue d’ensemble des réformes législatives régionales au fil du temps, voir Banco de España (2007).
39. OCDE (2000b, 2007).
40. Données d’AC Nielsen citées dans CEC (2008).
41. Données d’AC Nielsen. D’autres études constatent également une contraction des parts de marché des hypermarchés et des petits points de vente et une progression parmi les supermarchés ; voir de Jorge Moreno (2008a, 2008b).
42. OCDE (2003, 2007). Tous ces moratoires, à l’exception d’un seul, avaient pris fin à la mi-2006, mais la fin du moratoire ne s’est pas toujours traduite par des conditions d’entrée beaucoup plus faciles.
43. De Jorge Moreno (2006) ; Banco de España (2007).
44. Dans de nombreuses régions, un point de vente était défini comme ayant une « grande surface » s’il était contrôlé au moins à 25 % par une grande société.
45. Ces mesures sont décrites de façon assez détaillée dans Hoffmaister (2006) et Orea (2008).
46. Aragon, Asturies, Catalogne et Navarre ; en ce qui concerne l’Aragon, le prélèvement n’a été imposé qu’en 2006 et ne figure donc pas dans le tableau 21.1.
47. Hoffmaister (2006).
48. Orea (2008).
49. Pour plus de détails, voir l’étude de cas *Ladenschlussgesetz* sur l’Allemagne.
50. De fait, l’article 4.1 de la loi stipulait que le nombre minimum de dimanches/jours fériés ouverts par an resterait égal à 12, mais l’article 4.2 autorisait les régions à ajuster ce nombre à la baisse, sans descendre au-dessous d’un total de huit jours, qui est donc devenu le minimum de facto.
51. Hoffmaister (2006) ; Banco de España (2007) ; Orea (2008).
52. Voir ICE (2006) ; Cruz et Oubina (2006) ; Múgica (2006) ; van Ark *et al.* (2002) ; Høj *et al.* (2007) ; Orea (2008).

Bibliographie

- Banco de España (2007), « Una aproximación a la regulación del comercio al por menor a partir de indicadores sintéticos », *Boletín Económico*, octobre.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *IZA Discussion Paper* n° 415, janvier.
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 255, août, www.oecd.org/dataoecd/14/60/1885609.pdf.
- Caprile, M. (2004), « Industrial Relations in the Retail Sector », Observatoire européen des relations industrielles, 27 octobre, www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/07/study/tn0407101s.htm.
- CEC (2008), « La regulación commercial en España », Confederación Española de Comercio, Madrid, avril.
- Chuliá, E. (2007), « Spain: Between Majority Rule and Incrementalism », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (dir. pub.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Cruz, I. et J. Oubina (2006), « Estructura de competencia y dispersión de precios en el comercio minorista », *Información Comercial Española*, ICE n° 828, janvier-février.
- De Jorge Moreno, J. (2006), « Regional Regulation Analysis of Performance in Spanish Retailing », *International Journal of Retail and Distribution Management* 34:10, octobre.
- De Jorge Moreno, J. (2008a), « Evaluation of Technical Efficiency among Entrant and Incumbent Firms in the Spanish Retailing Sector: The Effects of Deregulation from a Regional Perspective », *Journal of Retailing and Consumer Services* 15:6, novembre.
- De Jorge Moreno, J. (2008b), « Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Change in Spanish Retail Trade (1995-2004): A Disaggregated Sectoral Analysis », *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* 18:1, février.
- De Jorge Moreno, J. (2008c), « Efficiency and Regulation in Spanish Hypermarket Retail Trade », *International Journal of Retail and Distribution Management*, 36:1, janvier.
- Hoffmaister, A. (2006), « Barriers to Retail Competition and Prices: Evidence from Spain », *IMF Working Paper* WP/06/231, Fonds monétaire international, Washington, DC, octobre, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06231.pdf.
- Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575,

Paris, 17 septembre, [www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/LinkTo/NT0000420A/\\$FILE/JT03232111.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/LinkTo/NT0000420A/$FILE/JT03232111.PDF).

ICE (2006), « La distribución comercial en la Unión Europea », Información Comercial Española, *Boletín económico* n° 2877.

Jacobsen, H. (2002), « Retail Sector: Final Thematic Report », Project Servemploi, Trinity College, Dublin, janvier, www.tcd.ie/ERC/observatorydownloads/The%20Final%20Report.pdf.

Kirchner, C. et R. Painter (2000), « The Economics of Germany's Shop Closing Hours Regulation », *Law and Economics Working Paper* n° 00-05, University of Illinois College of Law, septembre, <http://papers.ssrn.com/paper.cfm?id=242243>.

Ley (1985), « Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/rdl2-1985.html.

Ley (1993), « Real Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/rdl22-1993.html.

Ley (1996a), « Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución en relación con el 150.2 », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/lo2-1996.html.

Ley (1996b), « Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/l7-1996.html.

Ley (2000), « Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdl6-2000.html.

Ley (2004), « Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales », http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/l1-2004.html.

Llorens, C. (2000), « Controversy over Liberalisation of Shop Opening Hours », Observatoire européen des relations industrielles, 28 juillet, www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/07/feature/es0007201f.htm.

Miguélez, F. (1999), « Employers' Organisations in Spain Examined », Observatoire européen des relations industrielles, 28 octobre, www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/10/feature/es9910257f.htm.

Múgica, J.M. (2006), « La productividad del comercio minorista de España », Información Comercial Española, ICE No. 828, Enero-febrero.

OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2000b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

Orea, L. (2008), « The Effect of Legal Barriers to Entry in the Spanish Retail Market: A Local Market Analysis », *Economic Discussion Paper* 01/2008, Departamento de Economía, Universidad Oviedo, www.uniovi.es/economia/EDP/EDP0108.pdf.

Perez Ibañez, C. et A. Castañeda Boniche (2005), « La defensa de la competencia en el ámbito de la distribución comercial en España », Tribunal de la Defensa de la Competencia, Madrid, 23 décembre.

Schivardi, F. et E. Viviano (2007), « Entry Barriers in Italian Retail Trade », *Temì di discussione del Servizio Studi* n° 616, Banca d'Italia, février, www.bancaitalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td07/td616_07/td616en/en_tema_616.pdf.

Torns, T. (2001), « El trabajo a tiempo parcial: ¿un mercado engañoso? », European Industrial Relations Laboratory, 28 juin, www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/06/feature/es0106245f.htm.

Van Ark, B., R. Inklaar et R. McGuckin (2002), « Changing Gear. Productivity, ICT and Services: Europe and the United States », Groningen Growth and Development Centre, *Research memorandum* GD-60, décembre, www.ggdc.net/pub/gd60.pdf.

Chapitre 22

Suède : La libéralisation des services postaux, 1992-99

Résumé et principales conclusions

En janvier 1993, le Parlement a aboli le monopole que détenait l'opérateur postal public sur la collecte et la distribution des lettres. Des dispositions législatives adoptées au début de l'année suivante ont transformé l'Administration postale (*Postverket*) en une société anonyme, *Posten Sverige AB* (dénommée ci-après simplement « Posten »), et mis en place un nouveau cadre juridique pour le secteur postal, en vue de stimuler la concurrence. Dans la mesure où les activités relatives aux colis n'avaient jamais fait l'objet d'un monopole public¹, ces modifications ont donné naissance au premier marché postal entièrement libéralisé du monde. Cette libéralisation postale est intervenue après plusieurs années d'études et de débats, ainsi que l'apparition d'un nouvel entrant déterminé à remettre en cause ce monopole. Bien que les autorités aient rapidement pris des mesures pour ouvrir le marché, la libéralisation initiale a été suivie de plusieurs années d'innovations et d'ajustements réglementaires, tandis que Posten et ses nouveaux rivaux s'adaptaient à l'évolution de la situation et que les pouvoirs publics s'efforçaient de créer des conditions de concurrence véritablement équitables dans le secteur postal. Un certain nombre de facteurs ont contribué à une libéralisation des services postaux relativement harmonieuse :

- *Un contexte général propice à la réforme.* Deux décennies de performances économiques décevantes, dont le point culminant a été atteint avec la contraction marquée de l'activité économique observée au début des années 90, ont rendu les pouvoirs publics enclins à reconsidérer un large éventail d'institutions et de pratiques bien établies, en vue de renforcer la production potentielle. La Suède avait commencé à restructurer et à ouvrir à la concurrence des industries de réseaux monopolistiques telles que les secteurs des chemins de fer, des télécommunications ou de l'électricité, en s'appuyant sur une protection sociale généreuse pour réduire les coûts d'ajustement connexes. En conséquence, il existait déjà un état d'esprit globalement favorable à la réforme des industries de réseau lorsque les événements ont fait passer les services postaux au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics. Parallèlement, l'évolution des technologies et de la réglementation à l'étranger incitait de nombreux pays à commencer à examiner différentes options de réforme postale.
- *Un opérateur historique demandeur de réformes.* La direction de l'Administration postale désirait depuis longtemps – et avait progressivement acquis – des marges de manœuvre accrues pour pouvoir mener ses activités dans une optique commerciale, et entrer dans de nouveaux secteurs et sur de nouveaux marchés. Néanmoins, les dirigeants de la poste pensaient que, tôt ou

tard, ils devraient renoncer au monopole légal pour acquérir la liberté qu'ils désiraient. Ce monopole de droit présentait en tout état de cause un intérêt limité : il ne couvrait en effet qu'une fraction du marché des services postaux, ses limites étaient mal définies, et son intérêt était battu en brèche par les évolutions technologiques et l'apparition de nouvelles formes de transferts d'informations, ainsi que par la modification de la composition du marché des envois postaux lui-même.

- *L'arrivée d'un nouveau concurrent.* Alors que la réforme postale était débattue depuis plusieurs années, c'est l'apparition au début de 1991 d'un nouvel entrant, CityMail – apparemment en violation du monopole – qui a contraint les autorités à se saisir de la question. L'Administration postale était prête à renoncer au monopole légal, mais elle a bel et bien protégé ses marchés face à CityMail par d'autres moyens, apparemment confiante dans sa capacité à l'emporter sur de nouveaux rivaux sans être protégée par la loi. Les syndicats, quant à eux, étaient préoccupés par les effets potentiels de la réforme postale, mais dans la mesure où ils représentaient à la fois les employés de CityMail et ceux de l'Administration postale, ils ne pouvaient prendre position pour l'application du monopole.
- *Une approche évolutive.* La réforme initiale a été relativement simple, les pouvoirs publics ayant laissé le soin de régler la plupart des points litigieux aux acteurs du marché, à l'Autorité de la concurrence récemment mise en place ou à l'autorité sectorielle de régulation, à mesure que la situation évoluait. Les dispositions législatives adoptées pour cette réforme ont été révisées à plusieurs reprises à la fin des années 90, parfois pour remédier à des problèmes qu'il aurait mieux valu, selon certains observateurs, traiter préalablement par une action réglementaire. Néanmoins, cette approche a rendu l'adoption initiale de la réforme plus facile : l'opérateur historique aurait fort bien pu s'opposer à la réforme si le projet initial avait inclus certaines des obligations qui lui ont été imposées ultérieurement dans des domaines tels que l'accès aux infrastructures. En outre, cette réforme était sans précédent, de sorte que toute tentative de réglementation *ex ante* de l'ensemble des questions considérées aurait probablement échoué : nombre des problèmes abondamment débattus *avant* la libéralisation ne se sont jamais concrétisés, tandis que certaines des questions qui se sont effectivement posées n'avaient pas été anticipées.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

Lorsque les événements ont fait de la réforme postale une priorité politique en 1991-92, la Suède était plongée dans la plus grave récession qu'elle eût connue depuis les années 30 : le produit intérieur brut (PIB) réel a diminué de 5 % en termes cumulés entre 1990 et 1993, et la formation brute de capital fixe d'environ un tiers, tandis que le chômage déclaré a bondi de 2.1 % à 11.3 %, malgré une forte baisse du taux d'activité². En outre, cette récession est intervenue alors que les dirigeants suédois étaient déjà préoccupés par la croissance à long terme de l'économie : après avoir été nettement plus rapide que la moyenne de l'OCDE jusqu'en 1970, le rythme d'expansion économique de la Suède était tombé en deçà au cours des 20 années suivantes³. Si la libéralisation postale était loin d'être considérée comme la solution aux problèmes de croissance de la Suède, ces performances décevantes en termes d'expansion économique avaient rendu les

pouvoirs publics enclins à reconsidérer un large éventail d'institutions et de pratiques bien établies, en vue de renforcer la production potentielle⁴. Les préoccupations relatives à la croissance ont également renforcé une tendance à la déréglementation qui avait débuté au cours des années 80 par l'assouplissement des règles applicables au secteur bancaire et au marché des changes. Ces mesures avaient été suivies par une séparation verticale dans les chemins de fer et par la libéralisation des secteurs des taxis et du transport aérien. La libéralisation des télécommunications était déjà en cours et considérée comme bien engagée, et des travaux avaient débuté concernant une nouvelle loi sur la concurrence, qui a été adoptée en juillet 1993. Le modèle en place conjuguant ouverture à la concurrence et protection sociale généreuse offrait un cadre globalement favorable à la libéralisation postale : au lieu d'utiliser la réglementation pour empêcher des changements structurels, les autorités suédoises ont préféré de plus en plus ouvrir les marchés et recourir à des mesures sociales pour réduire les coûts d'ajustement résultant de cette ouverture⁵. La tendance à la réforme des industries de réseau, qui s'était amorcée sous des gouvernements dirigés par le Parti social-démocrate (SAP, *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*), a été renforcée par l'élection fin 1991 d'une coalition de centre-droit attachée à la concurrence et favorable à la déréglementation⁶.

Parallèlement, l'évolution du marché postal lui-même exerçait des pressions en faveur du changement. Premièrement, l'essor de nouvelles formes de communication, telles que la télécopie et le courrier électronique, ouvrait des perspectives de renforcement de la concurrence à l'extérieur du secteur postal⁷. Deuxièmement, les évolutions technologiques créaient de nouvelles possibilités d'organisation de la production postale⁸. Troisièmement, la demande de services postaux se déplaçait de la correspondance vers la communication de masse : les volumes d'envois en nombre, adressés ou non, étaient de très loin supérieurs à ceux des lettres individuelles. Cela a modifié la nature de l'activité de base de la *Postverket* : le principal produit du monopoliste ne résidait plus dans le traitement de la correspondance individuelle, mais dans sa capacité à offrir à des expéditeurs d'envois en grand nombre l'accès à toutes les adresses de Suède⁹. C'était ce segment du marché qui attirait les entrants potentiels. Ce glissement vers les envois massifs signifiait également que les pressions concurrentielles exercées sur la *Postverket* provenaient moins des services de messagerie que d'autres supports publicitaires. Un autre aiguillon du changement résidait dans l'explosion du volume d'activités internationales de repositage¹⁰, qui a amené de nombreux États, ainsi que la Communauté européenne (CE), à s'engager dans la voie de la libéralisation. Les États-membres de la CE ont commencé à étudier la possibilité d'ouvrir davantage les services postaux à la concurrence, tout en adoptant certaines règles communes. Dans la mesure où la Suède était déterminée à entrer dans la CE, la perspective d'une réforme postale en Europe constituait un autre argument solide en faveur d'une réorganisation du secteur. Au bout du compte, la Suède est en fait allée beaucoup plus loin que l'Europe, notamment en choisissant de ne conserver aucun segment de marché « réservé » au prestataire du service universel.

Acteurs et intérêts en présence

L'examen du projet de libéralisation postale a débuté sous un gouvernement social-démocrate, et il a été mis en œuvre sous des gouvernements de centre-droit et de centre-gauche. Par conséquent, malgré des heurts parlementaires concernant les modalités précises et le calendrier de la réforme postale, elle n'a jamais constitué un sujet de désaccord majeur entre le SAP et ses rivaux de centre-droit, ni même un véritable enjeu électoral. Tant la gauche que la droite admettaient la nécessité de réaliser des gains de

productivité dans le secteur public¹¹. Néanmoins, la réforme postale n'était vraiment considérée comme une priorité par aucun grand parti.

Dès le début, le principal aiguillon du changement a été le monopoliste lui-même. Le Directeur général des postes avait qualifié le monopole du courrier d'anachronisme dès 1982, et au milieu des années 80, la direction de la *Postverket* s'efforçait d'obtenir davantage de latitude pour pouvoir gérer la poste comme une entreprise, sans ingérence politique, et la transformer en société. Les dirigeants de la poste faisaient valoir que la *Postverket* serait confrontée à des pressions concurrentielles croissantes indépendamment de ce que ferait le gouvernement, du fait de l'évolution des technologies et du marché postal, et ils souhaitaient restructurer la *Postverket* en vue de relever ces défis. Sa transformation en société commerciale renforcerait également leurs prérogatives en matière de détermination des rémunérations, sur lesquelles ils n'exerçaient aucun contrôle tant que les cadres et autres salariés de la poste étaient des fonctionnaires. Ils craignaient que le monopole légal sur le courrier, qui était d'une valeur limitée, ne pût faire obstacle au choix d'autres options, notamment à l'entrée sur des marchés étrangers et à une éventuelle expansion des activités de banque postale¹². Néanmoins, c'est l'apparition de l'opérateur privé CityMail qui a véritablement fait pencher la balance. CityMail était très loin d'avoir le poids politique de la *Postverket*, mais sa remise en cause du monopole en 1991 a fait de la réforme postale une priorité, de sorte que certains dirigeants de la *Postverket* s'en sont réjouis, même si le monopoliste s'est efforcé par tous les moyens d'écarter son nouveau rival du marché¹³. Qui plus est, le modèle même d'entreprise adopté par CityMail – consistant à mettre à profit les nouvelles technologies pour proposer des services moins chers que ceux de la *Postverket* sur le marché des envois en nombre – semblait conforter les arguments avancés depuis dix ans par la direction de la poste concernant l'avènement de la concurrence et la nécessité d'engager des réformes en conséquence.

La libéralisation postale était considérée avec méfiance par la Confédération des syndicats suédois (LO, *Landsorganisationen i Sverige*) et le Syndicat des employés de l'État (SF, *Statsanställdas Förbund*) – devenu par la suite le Syndicat des services et des communications (SEKO, *Sjöfolk Facket för Service och Kommunikation*) – qui craignaient les conséquences qu'elle aurait sur la rémunération et les conditions de travail des employés de la poste. Ils étaient notamment préoccupés par la possibilité de voir les salariés de la *Postverket* perdre leur statut de fonctionnaire. Néanmoins, le SF se trouvait dans une situation délicate, dans la mesure où il représentait également les salariés de CityMail, de sorte qu'il lui était difficile de s'opposer à la suppression du monopole du courrier, sachant que l'application stricte de ce monopole entraînerait une perte d'emploi immédiate pour un nombre certes limité, mais non négligeable de ses adhérents.

Même si les partisans des réformes soulignaient que l'ouverture à la concurrence déboucherait sur des gains d'efficacité et profiterait par conséquent aux consommateurs, les intérêts de ces derniers ont eu relativement peu d'incidence sur les premiers stades de la réforme. Les ménages et les petites entreprises constituaient les groupes de consommateurs les plus nombreux, mais ils représentaient une part modeste et déclinante de la demande postale, le poids relatif des services postaux dans leurs dépenses était généralement faible, et ils n'étaient pas organisés. Quoi qu'il en soit, tant la clientèle des ménages que celle des entreprises avaient une très bonne opinion des services de Posten, ses tarifs étaient relativement bas par rapport à ceux observés dans le reste de l'Europe, et la *Postverket* ne semblait pas réaliser des « superbénéfices », de sorte qu'on ne peut pas vraiment considérer qu'un éventuel mécontentement des consommateurs ait pesé dans la balance. L'engagement du gouvernement de préserver le service universel a apaisé les

craintes qu'ils auraient pu nourrir à cet égard¹⁴. Néanmoins, cette question revêtait une importance potentiellement énorme pour les expéditeurs d'envois en grand nombre, sachant que les services postaux représentaient une forte proportion de leurs coûts. Aussi, le groupe de défense des intérêts des consommateurs le plus actif a été l'association des entreprises de vente par correspondance ; d'autres secteurs pour lesquels les services postaux étaient une préoccupation essentielle, tels que les sociétés de vente directe, étaient moins impliqués, tout en soutenant la réforme¹⁵. La Confédération des employeurs suédois (SAF, *Svenska Arbetsgivareföreningen*) était favorable à l'ouverture du marché mais n'a pas exercé de fortes pressions en vue de la mise en œuvre de cette réforme.

Enfin, deux acteurs clés ont vu le jour au cours – et, dans un cas, en raison – de la mise en œuvre de la réforme : l'Autorité de la concurrence (*Konkurrensverket*) suédoise, créé en vertu de la loi sur la concurrence de juillet 1993, et l'Agence nationale des postes et télécommunications (PTS, *Post-och Telestyrelsen*), la nouvelle autorité sectorielle de régulation créée par la loi sur les services postaux de 1994. Toutes deux ont ensuite contribué de manière importante à façonner la réforme telle qu'elle a été mise en œuvre au cours des années qui ont suivi.

Aperçu historique

À la fin des années 80, la *Postverket*, qui entendait renforcer la dimension commerciale de ses activités, réalisait des progrès à cet égard : des objectifs de qualité et de rentabilité ont été introduits, et la *Postverket* s'est vu accorder davantage de latitude pour ajuster les tarifs postaux¹⁶ et financer des investissements à partir de ses fonds propres, plutôt que sur le budget de l'État. Bien qu'une proposition d'ouverture du secteur postal eût été rejetée par le gouvernement en 1987, en partie du fait d'objections syndicales¹⁷, le gouvernement a commencé à étudier la question sérieusement. Les dirigeants de la *Postverket* ont continué à la restructurer et ont commencé à réduire les effectifs, en tablant sur le fait qu'elle serait à terme confrontée à une concurrence directe¹⁸. Leur positionnement vis-à-vis du monopole du courrier, qui était censé compenser la prestation du service universel à un tarif uniforme assurée par la *Postverket*, s'expliquait en grande partie par les spécificités de la législation suédoise. Ce monopole se limitait en effet à la collecte et à la distribution quotidiennes de la correspondance écrite individuelle¹⁹, ce qui était inhabituel, dans la mesure où la plupart des monopoles postaux de droit étaient définis suivant des critères de taille ou de valeur²⁰. Il était également vague, puisque la définition de la « correspondance écrite individuelle » n'avait jamais été clarifiée. Nul ne savait si cette notion recouvrait les envois en grand nombre adressés, qui représentaient environ la moitié du marché des envois adressés²¹. La *Postverket* elle-même affirmait en 1990 que le monopole légal portait à peine sur 8 % de toutes les lettres²². Selon d'autres estimations, ce monopole protégeait une proportion comprise entre 25 % et 60 % des activités de la *Postverket*²³. Quelle que fût son interprétation, la part du marché postal réservée par la loi à la *Postverket* déclinait. Néanmoins, celle-ci considérait ce monopole comme une entrave à sa liberté commerciale et un obstacle potentiel à ses ambitions internationales, estimant que peu d'États seraient disposés à ouvrir leurs marchés à une entreprise publique étrangère bénéficiant d'un monopole légal dans son pays.

Une des raisons pour lesquelles la proposition de libéralisation de 1987 avait aussi peu de chances d'aboutir résidait dans le fait qu'elle n'était pas étayée par des consultations et des études préparatoires, qui font normalement partie intégrante du processus d'élaboration des politiques publiques en Suède. Néanmoins, au cours de la période 1989-92 ont été publiés plusieurs rapports officiels, consacrés au statut de la

Postverket, aux pressions concurrentielles résultant des évolutions technologiques et économiques, et aux possibilités d'ouvrir davantage à la concurrence au moins certains segments du marché²⁴. Ces études ne proposaient rien de très radical. Une commission gouvernementale sur la déréglementation des services téléphoniques et postaux faisait valoir que les exigences imposées au titre des politiques régionale et sociale à la *Postverket* devaient rester inchangées, et que la Suède devait se contenter d'attendre que la situation évolue au niveau de la Communauté européenne (CE)²⁵. Le ministère des Communications parvenait à la conclusion que la fourniture d'un service postal universel constituait effectivement un monopole naturel, et estimait que les coûts risquaient d'enregistrer une hausse pouvant atteindre 20 % sur un marché comportant deux acteurs. Il estimait par ailleurs qu'un renforcement de la concurrence dans les sous-secteurs qui n'étaient pas caractérisés par un niveau élevé de monopole naturel était dangereux, dans la mesure où les concurrents pourraient « écrêter » les segments les plus lucratifs du marché, rendant plus difficile le financement par la *Postverket* de ses obligations de service universel²⁶. Il était donc indiqué en conclusion du rapport que la *Postverket* devait continuer à assurer sur l'ensemble du territoire national un service quotidien, dont la fourniture dans les zones éloignées serait financée par des subventions croisées. Néanmoins, le ministère, se faisant peut-être l'écho du point de vue de la *Postverket*, recommandait également de mettre fin au monopole du courrier²⁷. Dans d'autres études, il était préconisé de réviser ce monopole afin de créer un « secteur réservé » plus clairement défini (par des critères de poids ou de valeur) pour la *Postverket*, mais le monopoliste lui-même n'a jamais manifesté le moindre intérêt pour une reformulation du monopole légal.

Malgré le fait que les conclusions de la plupart de ces études prônaient le maintien du statu quo, le gouvernement social-démocrate a manifesté un intérêt croissant pour la libéralisation du secteur postal à partir de 1990. Dans son projet de loi de finances de 1991/92, il proposait un réexamen du monopole du courrier, en indiquant qu'une nouvelle loi postale, conjuguée à une loi sur la concurrence plus rigoureuse, pourrait stimuler la concurrence et entraîner des gains d'efficacité, au bénéfice des consommateurs. Le gouvernement était également favorable à la transformation en société commerciale de la *Postverket*. Néanmoins, avant que le moindre de ces projets se fût concrétisé, CityMail est entré sur le marché. En mai 1991, il a commencé à proposer des services de distribution d'envois en nombre prétriés à Stockholm et dans les environs. CityMail mettait à profit le fait que les clients pouvaient utiliser de nouvelles technologies pour imprimer leurs envois en nombre par ordre de code postal correspondant aux tournées de distribution – autrement dit, pour produire des envois en nombre adressés déjà triés et prêts à être distribués. Cela lui a permis de pratiquer des tarifs inférieurs à ceux de la *Postverket*, qui n'offrait pas encore de remise pour tri préalable ; la remise accordée pour les envois en nombre non prétriés n'était que de 4 %²⁸. Dans chacune des zones où elle opérait, CityMail ne distribuait le courrier qu'une fois tous les trois jours, de sorte qu'elle n'avait pas à assumer les coûts fixes liés à une distribution quotidienne, et elle bénéficiait en outre d'une plus grande liberté que le monopoliste pour adapter ses activités aux attentes des consommateurs²⁹. La *Postverket* a mis en cause CityMail pour des violations présumées du monopole du courrier, et une enquête préliminaire a été ouverte afin de déterminer si l'opérateur privé avait ou non enfreint la loi³⁰. Avant que la question ne fût tranchée, CityMail avait fait faillite et un nouveau gouvernement, favorable à la déréglementation, au jeu de la concurrence et à une réduction de la taille du secteur public, avait pris ses fonctions.

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

Pour la nouvelle coalition de centre-droit³¹, ce n'est pas la réforme qui avait besoin d'une justification claire, mais le statu quo : le monopole légal devait disparaître à moins qu'il soit clairement dans l'intérêt public de restreindre ainsi la concurrence. La coalition a nommé sa propre commission pour préparer la déréglementation et examiner, en particulier, la portée et le coût des obligations de service universel, ainsi que la capacité de la *Postverket* à lutter (ou non) « à armes égales » avec ses rivaux en cas d'ouverture à la concurrence de certains segments du marché. On pensait que le maintien d'un service universel à un tarif uniforme aurait un coût élevé, compte tenu de la superficie de la Suède et de sa faible densité de population, ainsi que des problèmes posés par la distribution du courrier dans certaines localités particulièrement difficiles d'accès³². La distribution du courrier dans ces zones était financée par des subventions croisées entre activités de la *Postverket*, et certains craignaient qu'une ouverture du marché à la concurrence ne pût entraîner le monopoliste dans un engrenage de baisse des volumes liée à des pertes d'activités qui – à moins de subventions directes – le contraindrait à terme à commencer à réduire ses prestations de services dans les zones rurales. Plus précisément, les nouveaux entrants pourraient s'approprier les segments les plus rentables en pratiquant des prix inférieurs à ceux de l'opérateur historique sur les marchés à bas coûts. La perte de ces segments de marché contraindrait alors la *Postverket* à relever ses prix pour certaines de ses autres activités, de sorte que des volumes précédemment non rentables dans ces domaines d'activités deviendraient attractifs pour les entrants. Les nouveaux venus accroîtraient alors leur volume d'activités sur ces marchés en pratiquant des tarifs inférieurs à ceux du monopoliste, et ainsi de suite – un processus qualifié par les adversaires de la libéralisation d'« engrenage mortel »³³. La *Postverket* a cependant soutenu qu'elle était en mesure de livrer une concurrence effective à ses rivaux, et qu'un maintien du monopole ne donnerait guère de résultats.

La nouvelle commission devait présenter son rapport début 1993. Dans l'intervalle, toutefois, le sort de CityMail poussait le gouvernement à agir rapidement. La procédure de faillite de l'entreprise a débuté en octobre 1992, alors que le différend juridique concernant sa violation présumée du monopole légal n'était pas encore réglé. En décembre, il était en mesure de revenir sur le marché avec de nouveaux capitaux, à condition que la situation juridique pût être clarifiée et que son droit de mener des activités de distribution d'envois en nombre fût confirmé³⁴. Les investisseurs hésitaient naturellement à engager des capitaux dans une situation d'incertitude juridique, et nombre de consommateurs professionnels étaient peu enclins à prendre le risque de recourir aux services de CityMail tant qu'ils étaient susceptibles d'être jugés ultérieurement illégaux³⁵. Compte tenu de la sympathie manifestée par la presse à l'égard de CityMail, la situation menaçait de devenir embarrassante pour le gouvernement, notamment parce que la déréglementation était un thème central de son premier projet de loi de finances. Sans attendre le rapport de la commission, le gouvernement a donc changé d'orientation et appelé à une suppression du monopole – même si la question des obligations de service universel restait à régler ultérieurement – en vue d'indiquer clairement que CityMail pourrait entrer librement sur le marché³⁶.

La réforme

La décision du gouvernement d'agir rapidement s'est traduite par une réforme en deux étapes. La première a effectivement mis fin au monopole légal de la poste mais n'a

pas introduit de nouvelles dispositions législatives pour le remplacer. Il s'en est suivi une procédure consultative qui a débouché sur une deuxième phase de libéralisation, concrétisée par la loi sur les services postaux de mars 1994. En vertu de cette loi, la *Postverket*, un organisme public, devait se transformer en *Posten Sverige AB*, une société à capital entièrement public, le 1^{er} mars 1994. Il n'était pas prévu de la privatiser, et aucun gouvernement n'a ensuite présenté de projet en ce sens. La Commission des télécommunications devait céder la place à l'Agence nationale des postes et télécommunications (PTS, *Post- och Telestyrelsen*), à laquelle il reviendrait de surveiller le marché postal. Des lignes directrices seraient définies par le Parlement à l'intention de la PTS et lui seraient communiquées sous forme de « lettres de cadrage » par le gouvernement.

La loi faisait obligation de manière générale à la PTS de promouvoir le bon fonctionnement du marché postal, ainsi que de veiller au respect de la loi sur les services postaux et des dispositions réglementaires adoptées en application de ce texte. Elle était également chargée de la protection des consommateurs et devait jouer un rôle de surveillance en matière de concurrence dans le secteur : l'Autorité de la concurrence récemment mise en place devait garantir la mise en œuvre de la loi sur la concurrence, mais il revenait à la PTS de l'informer de toute violation présumée observée dans l'accomplissement de ses activités de surveillance. La PTS ne se voyait cependant attribuer aucune mission de promotion de la concurrence en matière de services postaux similaire à celle qui lui était confiée dans le domaine des télécommunications ; la PTS militait pour qu'un tel rôle lui soit attribué, mais la *Postverket* s'y opposait. L'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficiaient les envois distribués par la poste était supprimée, et l'application progressive du taux normal de TVA de 25 % était étalée sur une période de plus de deux ans. En vue de protéger les petits consommateurs, la loi plafonnait le prix appliqué à la correspondance individuelle intérieure (jusqu'à 500g), un segment de marché sur lequel on s'attendait à une concurrence des plus limitées, voire nulle. Le gouvernement a estimé qu'une certaine réglementation s'imposait compte tenu de la position dominante occupée par Posten sur le marché des lettres individuelles.

En vertu de la loi sur les services postaux, c'était au gouvernement, et non à Posten, qu'incombaient les obligations de service universel³⁷. Le gouvernement a ensuite délégué par contrat à Posten la prestation de ce service, mais cette dernière pouvait élargir le dispositif à d'autres opérateurs postaux si le champ de leurs activités atteignait une taille suffisante. Aux termes du contrat de prestation de service universel, Posten était tenue d'assurer la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire national « de tous les expéditeurs à tous les destinataires », du lundi au vendredi inclus (à quelques exceptions près), d'acheminer les lettres individuelles à un tarif uniforme et raisonnable, et de maintenir en place un réseau de guichets postaux physiques³⁸. Posten n'était pas tenue de conserver un nombre précis de points de vente au détail, mais la PTS était chargée de surveiller les fermetures. Cette question était de toute façon moins sensible en Suède que dans de nombreux autres pays, car il n'y avait pas du tout de bureau de poste dans de nombreuses régions très isolées : dans ces zones, les facteurs ne se contentaient pas de distribuer le courrier, mais fournissaient également le type de services de guichet qui aurait exigé, s'ils ne les avaient pas assurés de manière itinérante, la présence d'une multitude de très petits bureaux de poste dans les districts ruraux. Le projet de loi prévoyait également de dédommager Posten pour la fourniture de services sociaux tels que la distribution gratuite du courrier électoral ainsi que des envois destinés à des personnes âgées ou handicapées dans les zones rurales, activités qui étaient considérées comme distinctes des obligations de service universel³⁹.

Processus politique : l'adoption

La première phase des réformes n'a guère pris de temps : le 22 décembre 1992, le Parlement (*Riksdag*) a approuvé un bref amendement à un long projet de loi sur les communications qui abolissait le monopole d'État sur la distribution du courrier à compter du 1^{er} janvier 1993. En amendant un projet de loi qu'était déjà en train d'examiner le Parlement, le gouvernement a court-circuité la procédure législative habituelle, qui aurait normalement dû passer par une phase d'étude approfondie et de consultation des parlementaires ainsi que des parties prenantes. Le gouvernement désirait régler la question avant que l'information judiciaire relative à CityMail ne pût reprendre, et cela n'a guère suscité d'opposition au sein du Parlement. La principale source d'incertitude résidait dans la position du Parti du Centre : bien que faisant partie de la coalition au pouvoir, cette formation essentiellement représentative des intérêts agricoles était très préoccupée par les services et l'emploi ruraux. Néanmoins, ce parti a finalement préféré voter avec le gouvernement plutôt que de prendre le risque de mettre en péril la première coalition non socialiste ayant vu le jour depuis près de dix ans, sur une question qu'il ne considérait pas comme primordiale. Le Parti social-démocrate (SAP, *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*), alors dans l'opposition, a voté contre le projet de loi de décembre mais ne s'opposait pas sur le principe à la déréglementation, qu'il avait engagée deux ans auparavant. Il a concentré ses attaques sur les modalités et le calendrier de l'action gouvernementale plutôt que sur son orientation ; il s'agissait là d'un point crucial, puisque cela impliquait que le SAP ne serait pas tenu de revenir sur cette réforme lors de son retour au pouvoir en 1994. Dans la mesure où le Parti de gauche (*Vänsterpartiet*), dans l'opposition, était farouchement opposé à l'ouverture du marché, c'est le parti Nouvelle Démocratie (NyD, *Ny Demokrati*) qui, bien qu'il n'appartînt pas à la coalition, apporta au gouvernement en minorité les voix nécessaires à l'adoption du projet de loi, prenant clairement position contre le monopole.

La première phase de la réforme a suscité une opposition remarquablement limitée en dehors du Parlement. Dans la mesure où il représentait les salariés de CityMail, le Syndicat des employés de l'État (SF, *Statsanställdas Förbund*) ne pouvait guère défendre le monopole légal, si bien que les syndicats se sont essentiellement efforcés d'influer sur l'élaboration des dispositions législatives ultérieures encadrant le marché démonopolisé, et de négocier directement avec Posten afin de veiller à ce que l'ouverture à la concurrence ne nuise pas aux intérêts des employés de la *Postverket*. Le SF et la Confédération des syndicats suédois (LO, *Landsorganisationen i Sverige*) ont donc mené un travail de pression intense contre la transformation en société commerciale de la *Postverket*, et des manifestations contre ce changement de statut ont été organisées à Stockholm, mais en l'absence de projet de privatisation, les syndicats n'ont pu éveiller qu'un intérêt limité dans la population. Pour les syndicats, la transformation en société commerciale constituait en soi une question cruciale, dans la mesure où elle menaçait le statut de fonctionnaire des employés postaux, mais pour la plupart des Suédois, la question de savoir si le courrier était distribué par un organisme public ou par une société à capital entièrement public ne revêtait guère d'importance. Les syndicats contestaient également l'affirmation selon laquelle l'ouverture à la concurrence déboucherait nécessairement sur des gains d'efficacité, et faisaient valoir qu'il fallait accorder au monopoliste un « secteur réservé » substantiel afin de compenser le coût des obligations de service universel⁴⁰.

Sur ce second point, toutefois, les syndicats étaient isolés, les partis au pouvoir et le monopoliste étant tous convaincus qu'un tel secteur réservé n'était pas nécessaire. Le

premier point a été réglé dans une large mesure par le biais de négociations entre les syndicats et la direction : Posten a pu négocier une plus grande flexibilité en matière de temps de travail en contrepartie de dispositions très généreuses pour le personnel déjà en fonction, et d'un engagement à préserver l'emploi à temps plein dans toute la mesure du possible – un recours accru au travail à temps partiel constituait peut-être le principal motif de préoccupation des syndicats. À ce stade, la présence de CityMail sur le marché renforçait la position de Posten dans les négociations : son concurrent versait en fait des salaires légèrement supérieurs à ceux accordés par Posten pour de nombreux postes, mais il avait négocié des modalités beaucoup plus flexibles pour le déploiement de ses effectifs, et Posten a pu lui emboîter le pas⁴¹.

Il a fallu beaucoup plus longtemps pour que la deuxième phase de la réforme prenne corps dans la législation, si bien que le marché postal a fonctionné dans un vide juridique du 1^{er} janvier 1993 au 1^{er} mars 1994, date à laquelle la loi sur les services postaux est entrée en vigueur. Le rapport de la commission gouvernementale sur la réforme des postes et télécommunications a formé la base des consultations sur ce projet de loi. Posten a elle-même approuvé l'essentiel du rapport, qu'elle avait aidé à élaborer. Quarante-trois autres organisations ont soumis des avis sur ce rapport, parmi lesquelles CityMail, les syndicats ou encore l'association des philatélistes⁴². Les points les plus litigieux concernaient l'accès aux infrastructures matérielles et informationnelles :

- CityMail insistait pour que soit réglementé l'accès à l'infrastructure matérielle, mais la *Postverket* était fortement opposée à l'instauration de garanties juridiques d'accès des tiers – en particulier aux boîtes postales.
- CityMail et l'Autorité de la concurrence ont fait part de leur préoccupation concernant le contrôle exercé par Posten sur le système des codes postaux, en faisant valoir que tous les opérateurs du marché devraient partager cette responsabilité. D'autres organismes publics ont proposé que la PTS s'en charge.
- La *Postverket* offrait de longue date un service de guichet unique pour les changements d'adresse : toute personne déménageant se contentait d'en aviser le bureau de poste, auquel il incombait d'en informer un certain nombre d'autres organismes publics. Sur un marché postal concurrentiel, il était essentiel de veiller à ce que tous les opérateurs postaux aient accès aux données concernant les changements d'adresse.

CityMail exprimait également des inquiétudes quant aux solutions proposées pour des questions telles que l'acheminement du courrier. En définitive, c'est le point de vue de Posten qui a prévalu sur toutes ces questions, en grande partie parce que la PTS et le gouvernement ont décidé de laisser les acteurs du marché résoudre ces questions entre eux, et d'adopter une réglementation uniquement lorsqu'il deviendrait manifeste qu'ils ne parvenaient pas à s'entendre sur des solutions satisfaisantes. Dans la mesure où cette réforme était sans précédent, la PTS a milité d'emblée contre tout excès de réglementation et pour l'adoption d'une attitude attentiste. Cette approche non interventionniste s'est également appliquée à l'entrée sur le marché : les propositions d'octroi de licences ont été abandonnées et les nouveaux entrants avaient pour seule obligation d'aviser l'autorité de régulation de leur arrivée sur le marché.

L'examen par le Parlement de la loi sur les services postaux en décembre 1993 a révélé que les positions des partis représentés au *Riksdag* demeuraient peu ou prou inchangées. Le SAP ne s'est pas opposé au principe de la réforme, mais il n'a pas non plus apporté son soutien au gouvernement : il a accepté la transformation en société

commerciale de la *Postverket* et n'a fait aucune tentative pour rétablir le monopole, focalisant en lieu et place son opposition sur des points spécifiques, tels que l'absence de système d'octroi de licences. Le Parti du Centre a hésité, mais il a voté avec le gouvernement, après avoir obtenu des garanties sur les services ruraux, et le parti Nouvelle Démocratie a de nouveau apporté au gouvernement les voix dont il avait besoin pour obtenir le vote de ces dispositions législatives, à la suite d'un appel énergique lancé conjointement par le Directeur général des postes, Ulf Dahlsten, et le Directeur général de CityMail, Bror-Anders Månsson, devenus tous deux de fervents défenseurs de la réforme auprès du public.

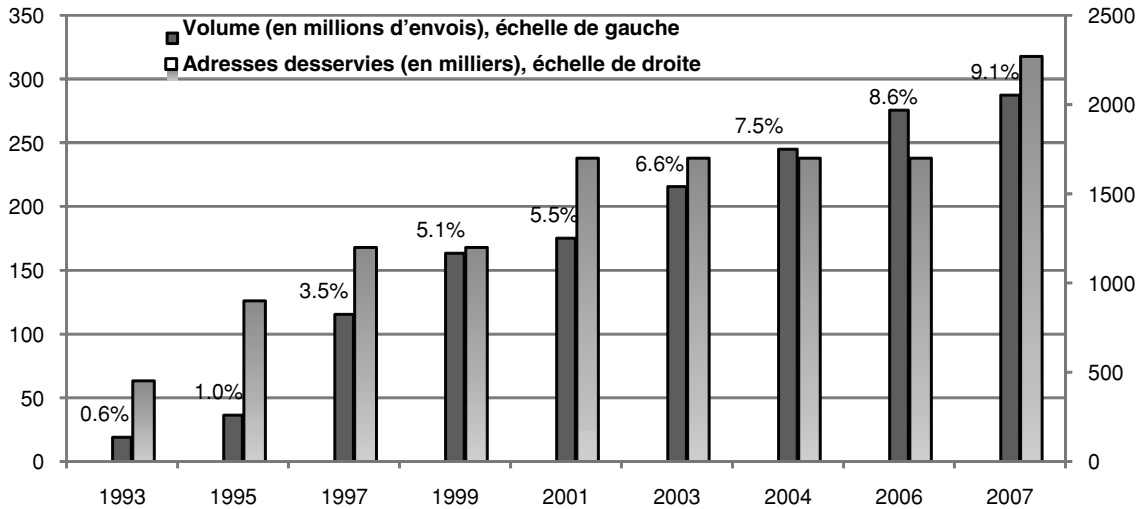
Processus politique : la mise en œuvre

Lorsque le marché a été ouvert, les autorités ne s'attendaient pas à plus d'une poignée de nouveaux entrants, mais en 1997, on comptait plus de 100 opérateurs enregistrés, dont près de 80 étaient actifs⁴³. En 2002, il en restait moins de 40⁴⁴. Néanmoins, la réforme a eu un impact limité sur la structure du marché : la part de marché de Posten est restée supérieure à 90 % depuis la libéralisation, et CityMail est le seul nouvel entrant qui soit devenu un acteur majeur (graphique 22.1). Les autres nouvelles sociétés arrivées sur le marché étaient de très petits opérateurs engagés dans des activités locales ; globalement, ils représentaient environ 0.3 % du marché en 2007. Quelque 60 % des adresses suédoises sont encore desservies uniquement par Posten. La réforme n'a fait aucun perdant manifeste les premières années, dans la mesure où, contrairement aux attentes, les volumes d'envois postaux ont augmenté jusqu'à la fin de la décennie, où ils ont fini par se stabiliser avant de commencer à diminuer légèrement⁴⁵. Cela a permis d'éviter que la réforme ne suscite des réactions de rejet après avoir été adoptée. Néanmoins, sa mise en œuvre n'a pas été totalement sans heurts. Au contraire, l'adoption de la loi sur les services postaux a été suivie d'une période d'expérimentation, de conflit et d'ajustement, tandis que les opérateurs postaux et les autorités s'adaptaient aux nouvelles conditions.

La défense par Posten de ses marchés

L'« engrenage mortel » annoncé par de nombreux opposants à la suppression du monopole ne s'est jamais matérialisé. Posten a reconnu qu'il ne lui serait pas possible de préserver à la fois sa position monopolistique et des marges élevées. Elle a donc choisi de défendre sa part de marché, en acceptant de réduire ses marges et en augmentant sa productivité. En outre, il s'est avéré que le coût unitaire de distribution du courrier dans les zones rurales n'était pas nécessairement plus élevé que dans de nombreuses zones urbaines, si bien que la charge représentée par les obligations de service universel ne s'est finalement pas révélée aussi lourde qu'escompté⁴⁶. En fait, Posten a fait valoir ultérieurement que l'avantage concurrentiel conféré par le fait d'être la seule entreprise postale desservant toutes les adresses de Suède justifiait le coût représenté par les obligations de service universel⁴⁷. Elle n'a jamais reçu de subvention directe ni d'autre forme de compensation pour ses obligations de service universel⁴⁸.

Graphique 22.1. La croissance de CityMail*



* Les pourcentages de part de marché sont indiqués au-dessus des barres représentant le volume d'activité correspondant.

Source : Cohen *et al.* (2007), « The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market », Document présenté au cours du 10^e séminaire de Königswinter sur le thème « Postal Markets between Monopoly and Competition », Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, 12 au 14 février.

Le problème central s'est donc avéré résider dans la position dominante de Posten, et non dans son incapacité à rivaliser avec ses concurrents. En fait, l'évolution ultérieure de CityMail – l'entreprise a connu deux procédures de faillite et changé plusieurs fois de propriétaire au cours des années 90⁴⁹ – souligne les énormes difficultés auxquelles ont dû faire face les nouveaux entrants, qui ont enregistré des pertes pendant leurs premières années d'activité avant d'asseoir leur position⁵⁰. Si les difficultés de CityMail résultaient en partie de la réticence des clients professionnels à recourir aux services d'un nouveau fournisseur peu connu⁵¹, l'utilisation par Posten de sa position dominante pour défendre sa part de marché a également pesé lourdement dans la balance. Posten a rapidement commencé à utiliser des rabais de fidélité, des clauses d'exclusivité, une tarification sélective et un système de remises annuelles⁵². Ces pratiques ont débouché sur des recours juridiques et un certain nombre d'interventions de l'Autorité de la concurrence, qui a traité un peu plus de 100 affaires concernant Posten au cours des premières années consécutives à la libéralisation⁵³. Posten a également offert des réductions de prix sur les segments de marché concurrentiels. En 1996, elle a mis en place un système de tarification fondé sur quatre zones pour le courrier ne relevant pas des obligations de service universel, qui a été rejeté à la fois par l'Autorité de la concurrence et par le Tribunal de commerce⁵⁴ en tant qu'abus de position dominante⁵⁵. Le Tribunal a finalement autorisé le maintien en place d'un second système, fondé sur deux zones, sous réserve de l'application de critères spécifiques pour déterminer l'ampleur de la remise accordée⁵⁶.

Dans une certaine mesure, les différentes décisions rendues contre Posten en matière de concurrence étaient peut-être des conséquences inévitables du fait que l'opérateur historique ait testé les limites de la concurrence légitime au cours des premières années consécutives à la libéralisation ; l'Autorité de la concurrence n'a rendu aucune décision

contre le monopoliste depuis 1998⁵⁷. Néanmoins, certains ont reproché à Posten d'engager des procédures judiciaires en vertu du droit de la concurrence suédois ou communautaire, en sachant qu'elle n'obtiendrait pas gain de cause, dans le seul but de désavantager ses rivaux, qui étaient moins en mesure qu'elle d'assumer le coût de batailles juridiques prolongées. Ces différends liés à la concurrence ont donc pu servir à réduire la capacité des nouveaux entrants à se maintenir sur le marché, indépendamment de l'issue des procédures considérées⁵⁸.

Posten a tenté de financer ses réductions de prix sur les segments de marché concurrentiels en relevant ses tarifs sur les segments non concurrentiels. Malgré le plafonnement du prix appliqué à la correspondance individuelle intérieure, le tarif d'acheminement des correspondances intérieures de 20 g distribuées du jour au lendemain a augmenté de 90 % en dix ans, soit un taux nettement supérieur à celui de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC)⁵⁹. Posten est parvenue à ce résultat en exploitant une lacune de la formule initialement utilisée pour plafonner les prix. Le monopoliste était tenu d'émettre un certain nombre de timbres à tarif réduit destinés aux ménages, auxquels était attribué un coefficient de pondération de 90 % dans la formule de calcul du niveau du plafond de prix. En réduisant légèrement le prix des timbres à tarif réduit, Posten a donc pu relever très nettement le prix de tous les autres timbres de correspondance individuelle tout en maintenant le taux d'augmentation moyen en deçà du taux de croissance de l'indice des prix nets⁶⁰. Lorsqu'il a été mis un terme à la vente des timbres à tarif réduit en 1998, les ménages ont soudainement dû payer le tarif « normal » plus élevé. L'exploitation de cette lacune par Posten lui a valu de vives critiques, mais l'entreprise a fait valoir que si elle s'en était abstenue, l'ajustement nécessaire des prix relatifs entre la correspondance individuelle et les envois en nombre n'aurait pu avoir lieu, de sorte que les gros clients auraient continué à subventionner les petits. Sur les segments où Posten n'était confrontée ni à un plafonnement de ses tarifs ni à des concurrents, les prix ont augmenté encore plus vite que sur le marché de la correspondance intérieure⁶¹. Posten a dissuadé ses rivaux d'entrer sur ces marchés, ou ses clients d'en sortir, en offrant des remises importantes à ses principaux clients. Ainsi, une remise substantielle était offerte aux gros clients pour les envois en nombre non prétriés, ce qui les dissuadait de trier eux-mêmes leur courrier, alors que ce tri préalable leur aurait permis de bénéficier des services concurrents proposés par CityMail.

Rétroactions et ajustements

La loi sur les services postaux a été modifiée à trois reprises à la fin des années 90, à la suite de changements apportés au droit communautaire, des exigences formulées par la PTS et l'Autorité de la concurrence, ainsi que des pressions exercées par CityMail et ses clients gros consommateurs de services d'envois en nombre⁶². En janvier 1997, la procédure antérieure d'enregistrement des entreprises désireuses de s'engager dans des activités postales a été remplacée par une procédure d'octroi de licences administrée par la PTS. Cette mesure était en grande partie destinée à aligner le cadre réglementaire suédois sur ceux du reste de l'Union européenne (UE), mais il s'agissait également d'une réaction au nombre inattendu de nouveaux entrants de petite taille : bien qu'aucun abus grave n'eût découlé de leur apparition, les autorités voulaient garantir une meilleure surveillance à l'avenir, en particulier du fait des questions de confidentialité liées au traitement de la correspondance individuelle. Néanmoins, les nouvelles dispositions adoptées n'ont guère limité les entrées sur le marché : les droits de licence sont restés faibles et les autres obligations à remplir étaient modestes. En fait, la PTS a fait valoir que, loin de constituer une barrière à l'entrée, l'octroi de licences était une forme d'« aide

à l'entrée », puisqu'elle donnait à l'autorité de régulation la possibilité de fournir aux entrants potentiels une initiation sur le marché et le cadre réglementaire – une sorte de service gratuit de conseil en création d'entreprises⁶³. Une proposition de prélever une petite taxe par lettre sur toutes les entreprises postales pour financer les obligations de service universel a été rejetée, en grande partie parce que, compte tenu de la position dominante persistante de Posten, cette taxe aurait fourni des recettes trop modestes pour justifier son coût d'administration.

En 1998, une deuxième série de modifications a fait suite à un rapport ministériel consacré au rôle de l'État dans le secteur postal⁶⁴. Ces nouvelles dispositions législatives modifiaient le plafonnement des prix appliqués aux lettres individuelles : les timbres à tarif réduit destinés aux ménages ont été progressivement supprimés et les hausses de prix ont été limitées à la moyenne mobile sur trois ans de l'inflation mesurée par l'IPC – une mesure contre laquelle Posten a vivement protesté, en soulignant que sa propre structure de coûts n'était guère comparable à l'IPC⁶⁵. Il est alors devenu plus difficile de contourner le mécanisme de plafonnement, dont la couverture effective a en outre été élargie : le coefficient de pondération affecté aux timbres à tarif réduit dans la formule de calcul des prix signifiait en effet que l'ancien plafond ne protégeait que les ménages, tandis que le nouveau s'appliquait à tous les expéditeurs de lettres individuelles⁶⁶. Il en a résulté par ricochet des conflits entre Posten et la PTS quant à la définition des « envois en nombre », dans la mesure où la réglementation plus stricte des prix incitait le monopoliste à étendre autant que possible le champ de la définition des « envois en nombre »⁶⁷. La plupart des différends entre Posten et l'autorité de régulation sur la définition des envois en nombre concernaient des remises considérées comme discriminatoires par la PTS. Le souci de cette dernière était de protéger les petits opérateurs contre une concurrence déloyale⁶⁸. Elle soutenait que le plafonnement des prix était nécessaire non seulement pour garantir aux petits consommateurs l'accès à des services postaux bon marché, mais aussi pour empêcher Posten de financer par des subventions croisées les segments concurrentiels de ses activités en relevant les tarifs appliqués aux envois individuels, sur lesquels elle détenait un monopole.

La troisième série de modifications, intervenue en juillet 1999, visait à assurer un accès plus équitable à l'infrastructure postale pour l'ensemble des parties concernées. Initialement, les acteurs du marché eux-mêmes semblaient avoir réglé entre eux nombre de ces questions, comme l'avait espéré la PTS : CityMail et Posten avaient conclu un contrat d'infrastructure en 1993, avant de créer une société détenue en commun chargée de gérer les fichiers d'adresses, SvAAB. À la fin de la décennie, néanmoins, les nouveaux propriétaires de CityMail étaient en conflit avec Posten sur la question de l'accès aux infrastructures et le monopoliste avait entièrement pris le contrôle de SvAAB⁶⁹. Qui plus est, le système des codes postaux avait suscité des conflits, en particulier après que Posten l'eut modifié en 1996, s'attirant des plaintes de la part de ses concurrents, de destinataires ainsi que d'autres organismes privés et publics, qui utilisaient les codes postaux à des fins administratives et avaient eu des difficultés à obtenir des séries de nombres pour leurs propres besoins. En vertu des nouvelles dispositions de 1999, un détenteur de licence possédant des installations de transfert du courrier devait les mettre à la disposition des autres détenteurs de licences à des conditions qui ne soient pas moins avantageuses que celles dont bénéficiait le propriétaire de l'infrastructure considérée. En d'autres termes, Posten devait montrer à l'autorité de régulation qu'elle ne facturait pas aux autres opérateurs postaux un montant supérieur à celui qu'elle se « facturait à elle-même » pour l'accès aux boîtes postales et autres infrastructures⁷⁰. Une proposition de transfert du contrôle du système des codes postaux à la PTS a été abandonnée, mais il a été fait

obligation à Posten de consulter les autres opérateurs avant de modifier ce système, ainsi que de leur fournir les séries requises de codes postaux⁷¹.

Communication avec le public et réforme postale

Bien que la réforme postale eût été couverte par la presse, elle n'a pas vraiment constitué un point fort de l'actualité au moment de son adoption, et le public n'était guère au fait de ce qui se passait. Aucune véritable tentative d'explication de la réforme à l'électorat n'a eu lieu, et nombre de citoyens suédois ordinaires n'en ont pris conscience que lorsqu'ils ont commencé à voir des facteurs portant des uniformes inhabituels faire leur tournée. Étant donné qu'un mécanisme de plafonnement des prix était en place et qu'il n'existait aucune concurrence sur le segment des lettres individuelles, la réforme n'a eu en tout état de cause qu'un effet immédiat limité sur les ménages, et la réforme n'a guère suscité de réactions de la part de la population pendant les dix premières années consécutives à son adoption. Le début des années 2000 a néanmoins été marqué par une réaction contre cette réforme : d'après les résultats d'une enquête réalisée en 2005, près de 90 % de la population voulaient « retrouver l'ancienne poste »⁷². Cette insatisfaction n'avait guère de lien avec les services postaux. Elle tenait en fait à la fermeture de bureaux de poste locaux découlant de la suppression des services financiers de guichet de Posten, utilisés de longue date par les Suédois⁷³. La loi de 1994 faisait obligation à Posten de continuer à offrir des services financiers de guichet de base sur l'ensemble du territoire national, mais elle a été autorisée à se séparer de cette activité après 2002. Les services postaux en tant que tels étaient à bien des égards plus aisément accessibles que jamais auparavant : des guichets de services offrant des prestations de base en matière de timbres et de courrier ont fait leur apparition dans des boutiques, des stations-service et des kiosques, ainsi que des points de vente proposant un plus large éventail de services dans des grandes surfaces commerciales et des supermarchés⁷⁴. Nombre des nouveaux points de vente se caractérisaient par des horaires d'ouverture plus longs que les anciens bureaux de poste⁷⁵. Néanmoins, la disparition des services financiers de guichet de Posten, qui n'avaient guère de rapport avec les activités postales, s'est révélée très impopulaire et a marqué les attitudes à l'égard de la réforme postale.

Conclusion

Jusqu'ici, l'ouverture du marché postal suédois a eu une incidence remarquablement limitée sur la structure du marché postal : la position dominante de Posten n'a jamais véritablement été remise en cause, ce qui a amené certains observateurs à se demander si la réforme avait changé la donne. Elle a cependant eu des effets considérables sur la structure de Posten, ses activités et ses tarifs, qui illustrent dans les trois cas l'impact de la concurrence⁷⁶. La phase initiale de libéralisation a entraîné une forte augmentation de sa productivité : en 1993-94, le volume d'envois adressés distribué par employé a augmenté d'environ 20 %⁷⁷. Mesurée en ces termes, la productivité a augmenté de 32 % au cours de la période 1993-2000, ce qui laisse à penser que son taux de croissance a retrouvé un niveau correspondant à celui observé pour l'ensemble de l'économie après la phase initiale d'ajustement⁷⁸. L'introduction par Posten de ses propres remises pour tri préalable s'est rapidement traduite par le fait que l'essentiel des envois en nombre étaient prétriés, et le monopoliste a alors externalisé certaines activités, notamment en matière de transport, tout en entrant sur de nouveaux segments du marché, tels que la gestion des services de courrier interne d'autres entreprises⁷⁹. Dans l'ensemble, les tarifs postaux semblent être devenus plus liés aux coûts après la réforme. Si les prix appliqués aux lettres individuelles ont fortement augmenté au cours de la première décennie consécutive

à l'ouverture du marché, le prix normal appliqué aux envois en nombre triés – le segment de marché sur lequel Posten était confrontée à la concurrence de CityMail – n'a enregistré qu'une hausse marginale, et le prix des envois en nombre triés bénéficiant de remises individuelles était en fait plus bas que dix auparavant⁸⁰. En se fondant uniquement sur les volumes de lettres traités par Posten et les prix appliqués à ces envois, Cohen *et al.* (2007) estiment l'augmentation de la rente du consommateur au cours de la période 1990-2004 à 1.75 milliard SEK aux prix de 2004. Néanmoins, ce résultat global se décompose en une perte de 623 millions SEK pour les expéditeurs de lettres individuelles et un gain de 2.4 milliards SEK pour les expéditeurs d'envois en nombre – ce qui tient à l'élimination des subventions croisées et explique, peut-être, également pourquoi les Suédois n'ont pas été enthousiasmés par la réforme postale.

Les facteurs structurels ayant motivé la réforme en Suède étaient communs à de nombreux pays au début des années 90 : les évolutions technologiques et la modification de la structure de la demande de services postaux ont ouvert de nouvelles possibilités d'activités aux opérateurs postaux, et exposé les monopoles publics en place à de nouvelles pressions concurrentielles. Même si les cadres réglementaires demeuraient inchangés, ils seraient confrontés à la concurrence grandissante d'autres médias ainsi que de nouvelles technologies de transfert d'informations. Parallèlement, l'explosion des activités de repostage a réduit la capacité des gouvernements nationaux à protéger les monopoles postaux publics contre les pressions concurrentielles qui se faisaient jour. Dans de nombreux autres pays, toutefois, ces facteurs n'ont pas débouché sur une réforme postale rapide ou radicale. Le fait que tel ait été le cas en Suède tient à l'impact d'un certain nombre de facteurs plus spécifiques à ce pays : un contexte général exceptionnellement propice à une réforme de la réglementation visant à renforcer la concurrence, grâce à la fois à la crise immédiate et au rôle de premier plan joué par les économistes dans les débats publics, la promotion vigoureuse de cette réforme par la direction de la *Postverket* elle-même, l'entrée de CityMail sur le marché et le caractère particulier du monopole de droit antérieur, qui était à la fois limité et vague. La réforme anticipée au niveau de la Communauté européenne (CE) a également sensiblement contribué à orienter le débat suédois, même si les mesures communautaires prises finalement dans ce domaine ont été à la fois plus tardives et plus modestes qu'escompté, si bien que la Suède est allée en définitive beaucoup plus loin que l'Europe ne l'exigeait.

La simplicité de la réforme initiale a également contribué à son adoption sans heurts : le règlement de nombre des points les plus litigieux a été repoussé à plus tard. Cette approche a suscité par la suite des critiques, dans la mesure où la mise en place dès le départ d'un cadre réglementaire plus approfondi et d'une autorité sectorielle de régulation plus forte aurait peut-être permis d'éviter certains problèmes et de renforcer plus rapidement la concurrence. Néanmoins, une approche plus prescriptive adoptée d'emblée aurait suscité une plus grande résistance, notamment de la part de la *Postverket*, qui préférait l'approche « non interventionniste » caractérisant les premières dispositions législatives adoptées sur des points tels que l'accès aux infrastructures. Cela aurait également pu renforcer la résistance des syndicats, qui ne pouvaient pas vraiment prendre position contre l'abolition du monopole, mais qui se sont bel et bien opposés à d'autres aspects de la réforme. En outre, la phase initiale de libéralisation a été *propice* à de nouvelles réformes, puisque les pressions exercées ensuite en faveur du changement ont été en grande partie le fait de l'autorité de régulation et de l'autorité de la concurrence, ainsi que des nouveaux entrants sur le marché – des acteurs qui ne se seraient pas engagés dans ce processus si l'ouverture initiale à la concurrence n'avait pas eu lieu. Cette réforme était en tout état de cause sans précédent, de sorte que toute tentative de

réglementation *ex ante* de l'ensemble des questions considérées aurait probablement échoué : nombre des problèmes abondamment débattus *avant* la libéralisation ne se sont jamais concrétisés, tandis que certaines des questions qui se sont effectivement posées n'avaient pas été anticipées.

Notes

1. Le monopole en place ne couvrait pas les colis, les envois non adressés ni la distribution des quotidiens, trois marchés qui sont liés au marché du courrier, mais distincts de celui-ci. Ce monopole ne portait pas non plus sur les documents « imprimés » (c'est-à-dire reproduits à grande échelle) par opposition aux documents « écrits ». Voir Andersson *et al.* (2006, pp. 1-2) pour obtenir de plus amples informations.
2. Voir OCDE (1995).
3. Le PIB par habitant de la Suède s'établissait en 1970 à environ 90 % de celui des États-Unis, puis il est entré dans une phase prolongée de déclin relatif. Voir OCDE (2008) pour obtenir de plus amples informations sur les résultats économiques de la Suède en termes de croissance à long terme.
4. L'importance du contexte économique global est soulignée dans de nombreuses analyses suédoises de cette réforme, notamment dans Andersson (2001), Andersson et Thörnqvist (2006), ainsi que Brandt (2007).
5. Pour avoir un aperçu du modèle suédois, voir OCDE (2008), 1ère partie du chapitre 1.
6. Voir Anderson et Immergut (2007).
7. Si le courrier électronique n'en était encore qu'à ses premiers balbutiements, la *Postverket* estimait qu'au début des années 90, les télécopies avaient remplacé 35 % du volume de lettres.
8. La production informatisée et le tri automatique, en particulier, ont ouvert la perspective d'une dissociation des activités postales, soulevant la question de savoir dans quelle mesure elles demeuraient (pour autant qu'elles l'aient jamais été) un monopole naturel.
9. Les courriers individuels envoyés par les ménages ne représentaient que 12 % du marché des envois adressés (voir Bladh, 2001).
10. Le repostage désigne l'opération dans le cadre de laquelle des envois sont collectés dans leur pays d'origine pour être injectés dans le flux postal d'un autre pays par un opérateur privé ou une administration postale étrangère, qui se substitue ainsi à l'administration postale du pays d'origine de ces envois. Les principaux bénéficiaires des services de repostage tendent à être des expéditeurs de gros volumes de courrier, tels que des établissements financiers, des entreprises de vente par correspondance, des annonceurs publicitaires ou des éditeurs. Le repostage trouve sa justification

- économique dans l'asymétrie des mécanismes de compensation des frais occasionnés dans le pays de destination qui sont appliqués entre administrations postales pour la distribution des envois internationaux. En 1986, une modification de la politique des États-Unis a mis fin de fait à des décennies de tentatives de suppression du repostage en vertu de la Convention postale universelle, qui avait autorisé de manière répétée l'interception des envois repostés et/ou l'application de surtaxes à ces envois. Voir Ghosal (1999) et Boeri *et al.* (2007).
11. Voir Brandt (2007).
 12. Andersson (2006b). Avant la libéralisation, l'Administration postale envisageait de fusionner avec une banque suédoise. Finalement, Posten AB a décidé en 1999 de minimiser ses activités de services financiers et de se recentrer sur les messages et la logistique. En 2001, elle a vendu Postgirot Bank AB (services de virement) et transformé son pôle de services financiers de guichet en une filiale à 100 %, en prélude à son retrait complet de ce domaine d'activités.
 13. Voir Bladh (2001).
 14. Voir Andersson (2001, pp. 115-116).
 15. D'autres branches d'activité, telles que le secteur bancaire, représentaient une forte proportion de la demande de services postaux, mais elles ne se sont pas mobilisées sur cette question, car le poids relatif de ces services dans leurs coûts était relativement modeste.
 16. Elle a été autorisée à augmenter ses tarifs jusqu'à concurrence de 80 % de la variation de l'« indice des prix nets » (c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation hors variations de prix résultant des modifications apportées à la fiscalité indirecte et aux subventions).
 17. Voir Andersson (2001, p. 119).
 18. Voir Andersson (2006b).
 19. Voir Bladh (2001, pp. 13-14).
 20. Voir Andersson (2001, p. 115) et Ambrosini *et al.* (2006).
 21. Il est impossible d'être plus précis, parce que les « envois en nombre » n'ont jamais été définis de manière plus claire, et parce qu'il n'y avait guère de raison d'observer spécifiquement l'évolution de la correspondance individuelle, des envois en grand nombre adressés, ou encore des envois en grand nombre non adressés, tant que la *Postverket* n'avait pas de concurrent. Voir Andersson (2001), chapitre 3.
 22. Si l'on interprétait la loi dans un sens aussi étroit que possible, en excluant non seulement les envois en grand nombre mais aussi toute la correspondance imprimée.
 23. Cette fourchette s'expliquait en partie par des interprétations divergentes de la loi, mais aussi par le manque de données de qualité sur la structure du marché avant la réforme.
 24. Des études avaient été commandées par le Parlement (*Riksdag*), l'Office national des prix et de la concurrence (SPK, *Statens pris- och kartellnämnd*), la Commission des

- postes et télécommunications, le ministère des Finances et le ministère des Communications.
25. Voir Falkenhall et Kolmodin (2005, pp. 6-7), ou Andersson (2001, pp. 121-123), pour avoir un aperçu de ces études.
 26. Voir Jonsson et Selander (2006) et CPC (2008). À l'époque, les obligations de service universel étaient qualifiées de « responsabilités régionales et sociales ».
 27. Cette contradiction manifeste est restée inexplicée. Persson (2006, p. 19) fait observer que la justification de cette recommandation ne peut résider dans le caractère supposé de monopole naturel des services postaux ; sans quoi, un nouvel entrant, confronté à la même structure de coûts que la poste mais ne devant pas assumer ses « responsabilités régionales et sociales », s'emparerait rapidement du marché. Il semble plutôt que cette recommandation se fondait sur le niveau élevé des coûts d'entrée.
 28. On peut considérer que la *Postverket* était à la traîne sur ce plan : dans de nombreux autres pays, les services postaux offraient depuis des décennies des remises conséquentes en cas d'envois en nombre et de partage du travail.
 29. Les employés de CityMail appartenaient au même syndicat que les salariés de la poste et bénéficiaient de prestations et de salaires équivalents, mais ils étaient soumis à des règles d'organisation du travail moins restrictives. Voir Cohen *et al.* (2007).
 30. Comme indiqué plus haut, la *Postverket* faisait valoir depuis un certain temps que ce monopole légal était inutile. Néanmoins, elle a indiqué que, en tant qu'organisme public, elle était juridiquement tenue de signaler la violation présumée, et qu'une clarification de la question du monopole était en tout état de cause nécessaire.
 31. Cette coalition réunissait quatre partis – les Modérés, les Libéraux, le Parti du Centre et les Démocrates chrétiens (par ordre de taille) – et dépendait d'une cinquième formation, Nouvelle Démocratie, pour disposer d'une majorité au Parlement.
 32. Il s'agissait essentiellement des localités situées sur les archipels, pris par les glaces en hiver, ainsi que dans les régions montagneuses isolées proches de la frontière norvégienne.
 33. Pour obtenir de plus amples informations sur ce modèle d'« engrenage mortel », voir Crew et Kleindorfer (2005) ainsi que Jonsson et Selander (2006).
 34. Soit par l'abolition du monopole, soit par un jugement confirmant que les activités de CityMail n'entraient pas dans le champ du monopole.
 35. Cela valait tout particulièrement pour les envois en nombre ayant eux-mêmes une portée juridique, tels que les envois de relevés de comptes ou de factures.
 36. Voir Bladh (2001).
 37. Aux termes de la loi, ces obligations devaient être assumées par le « gouvernement ou une autorité nommée par le gouvernement ».
 38. La loi sur le service de guichet de base imposait cette obligation au prestataire du service universel.

39. Voir Ambrosini *et al.* (2006) et Andersson (2001, p. 126). En théorie, ces services pouvaient être fournis par une autre entreprise : ils ne relevaient pas des obligations de service universel, et la PTS a délégué leur fourniture par contrat à Posten dans le cadre de procédures normales de passation de marchés publics.
40. Les syndicats furent la seule partie prenante à la consultation à commander et présenter une étude dans laquelle la réforme était examinée sous l'angle des théories relatives au monopole naturel, et dans laquelle étaient analysés les arguments de ceux qui soutenaient que la libéralisation du secteur postal entraînerait des gains d'efficacité, d'une part, et de leurs contradicteurs, d'autre part. Voir Andersson (2001, p. 128).
41. Le changement peut-être le plus important à cet égard résidait dans l'obligation faite aux employés de Posten de travailler le nombre d'heures qui leur étaient payées ; précédemment, si un facteur finissait sa tournée en avance, il pouvait tout simplement vaquer à ses propres occupations le reste de la journée. Après la libéralisation, cette pratique a été abolie, ce qui a aidé Posten à rationaliser ses circuits de distribution et l'utilisation de son personnel au cours des années qui ont suivi.
42. La Fédération philatélique suédoise (SFF, *Sveriges Filatelist-Förbund*) était opposée à la libéralisation du droit d'émettre des timbres, alors que la *Postverket* n'y voyait aucune objection. Dans la mesure où le courrier timbré représentait une activité coûteuse et sans doute non rentable pour un nouvel entrant, le motif d'entrée le plus probable serait philatélique, et la SFF craignait que l'intérêt pour les timbres suédois, et leur valeur, ne décline en cas d'ouverture sans restriction de ce segment du marché.
43. La plupart d'entre eux ont émis leurs propres timbres à un moment ou un autre, à la consternation de la SFF.
44. On compte en outre 260 à 270 petites entreprises exerçant leurs activités dans le secteur non soumis à autorisation des services de messagerie, du courrier exprès et des colis postaux. Voir Brandt (2007).
45. Voir les données figurant dans PTS (2008).
46. Dans de nombreuses zones urbaines, des facteurs tels que la manipulation complexe de clés et de codes d'accès aux bâtiments, ou des conditions de stationnement et de circulation difficiles, alourdissaient les coûts de distribution. De surcroît, le taux de rotation des effectifs postaux est nettement plus élevé dans les zones urbaines, de même que la mobilité des résidents, ce qui se traduit par des erreurs d'adressage plus fréquentes. Voir Jonsson et Selander (2006).
47. Cette affirmation est tout à fait plausible : le coût des obligations de service universel a été récemment estimé à seulement 100 millions SEK par an (Cohen *et al.* 2007).
48. Posten a reçu en revanche des aides d'État jusqu'en 2007 pour ses services de guichet. Ces aides ont été instaurées lorsque Posten s'est retiré du secteur des services de virement, et elles étaient davantage liées à une réforme financière qu'à la réforme postale.
49. Aussi étrange que cela puisse paraître, avant la seconde procédure de faillite, en 1997, Posten elle-même, sous la pression de la PTS, a acquis et géré CityMail pendant un certain temps.

50. Voir Cohen *et al.* (2005) à propos des difficultés auxquelles étaient confrontés les nouveaux entrants. CityMail n'est devenu bénéficiaire qu'en 2004.
51. Certains clients n'étaient pas prêts à accepter le délai de service lié au fait que CityMail ne distribuait le courrier qu'une fois tous les trois jours, et beaucoup d'envois en nombre n'avaient pas une couverture suffisamment dense pour que le tri préalable par tournée de distribution constitue une option attractive.
52. Or, tant le droit européen que la législation suédoise interdisent généralement l'utilisation de ce type d'instruments par les acteurs occupant une position dominante sur un marché.
53. Ce nombre inclut à la fois les demandes d'attestation négative présentées par Posten elle-même et les plaintes déposées par des particuliers ou des entreprises.
54. Le Tribunal de commerce (*Marknadsdomstolen*) est une juridiction spécialisée qui statue sur les affaires relevant de la loi sur la concurrence, de la loi sur la commercialisation et des autres dispositions législatives relatives aux consommateurs et à la commercialisation.
55. En substance, le Tribunal a jugé que Posten voulait baisser ses prix dans les zones où elle était confrontée à la concurrence de CityMail, tout en maintenant ailleurs des tarifs plus élevés pour les mêmes services.
56. Les zones pouvant bénéficier de cette remise n'étaient pas toutes desservies par CityMail. Son montant était fixé à 0.40 SEK.
57. La PTS s'est néanmoins prononcée contre certains des systèmes de remises de Posten ; voir PTS (2000, pp. 8-9) et Cohen *et al.* (2007).
58. Voir Cohen *et al.* (2007).
59. En termes cumulés, l'inflation n'a été que de 14 % au cours de la période considérée. L'application d'un taux de TVA de 25 % aux services postaux n'expliquait qu'en partie l'augmentation plus rapide des tarifs postaux.
60. Voir PTS (2000, p. 4).
61. D'après Jonsson et Selander (2006), le prix d'acheminement d'une lettre de 20 g à destination d'un autre pays nordique a augmenté de 129 % au cours des dix premières années consécutives à la libéralisation, tandis que la hausse des tarifs appliqués à certains envois intérieurs de colis a atteint 189 %.
62. Chacune de ces trois séries de modifications incluait de nombreux changements techniques et de définitions, qui ne seront pas abordés ici. Pour obtenir de plus amples informations à cet égard, voir Andersson (2001), chapitre 6.
63. L'obligation d'obtenir une licence s'appliquait aux entreprises distribuant des colis et des lettres adressés de manière régulière suivant un programme de distribution fixe.
64. Ces modifications ont également permis de transposer dans la législation suédoise la directive de l'UE sur les services postaux.
65. Selon Posten, la main-d'œuvre représentait environ 60 % de ses coûts totaux, et le transport 20 %. Les protestations de l'opérateur n'étaient pas sans fondement :

- d'après les estimations indépendantes de Cohen *et al.* (2007), qui ont calculé pour Posten un indice global des prix des facteurs utilisé pour corriger le prix de ses services de distribution de courrier, cet indice a augmenté de 59 % entre 1990 et 2004, tandis que l'IPC n'a progressé que de 34 % au cours de la même période.
66. Voir PTS (1999) pour une description précise du nouveau mécanisme de plafonnement des prix.
 67. Ces conflits découlaient en partie de la réticence de la PTS à définir de manière précise la notion d'« envois en nombre ». Il était en effet difficile de faire preuve d'exactitude sur ce point, car divers facteurs autres que le nombre d'envois pouvaient entrer en ligne de compte (format, poids, etc.) et parce que les évolutions techniques étaient susceptibles de rendre caduque toute décision rendue sur des questions de définition.
 68. Voir PTS (2000, pp. 8-9).
 69. Voir Andersson (2001), chapitre 6, pour obtenir de plus amples informations.
 70. Pour l'essentiel, ces dispositions représentaient l'intégration dans la législation de critères fixés dans une décision d'octobre 1997 par l'Autorité de la concurrence.
 71. Voir Andersson (2006b). Les dispositions législatives adoptées ne portaient pas sur l'avenir de SvAAB ni sur les modalités d'acheminement : ces questions ont été réglées par voie de négociations entre les opérateurs postaux, dans le cadre desquelles la PTS a joué un rôle d'intermédiaire.
 72. Voir Anderson (2006a).
 73. Voir Andersson (2006a) et Brandt (2007).
 74. Voir Postcomm (2005) pour obtenir des données sur l'évolution du réseau de Posten. Au début des années 2000, Posten possédait davantage de points de vente qu'avant la libéralisation, mais 15 % seulement d'entre eux étaient tenus par des employés de Posten. Voir Cohen *et al.* (2007).
 75. Voir KKV (2004) pour obtenir des précisions.
 76. Voir Cohen *et al.* (2007).
 77. Voir Cohen *et al.* (2007). Il s'agit là d'un indicateur de productivité quelque peu simpliste, mais les mesures plus classiques seraient difficiles à estimer compte tenu de la réorganisation de Posten, de la libéralisation du marché et du fait que les barèmes de prix donnent une image trompeuse des évolutions du marché. En effet, depuis la réforme, les tarifs appliqués à la plupart des envois reposent sur des accords conclus avec les différents clients qui prévoient souvent des remises importantes.
 78. D'après PTS (2007), les effectifs de Posten AB avaient diminué de 33 % environ entre 1993 et 2006. Selon Geddes (2003, 2005), cette réduction reposait essentiellement sur le jeu naturel des départs.
 79. En 2006, Posten a acheté la plus grande entreprise située en amont du secteur en Suède, Strålfors, qui imprime et met sous enveloppe des envois en nombre prétriés. Cette transaction a débouché depuis sur des frictions avec l'Autorité de la

concurrence, qui a accusé le monopoliste de ne pas respecter les conditions auxquelles avait été autorisée cette vente.

80. Entre 1991 et 2006, les tarifs appliqués à la plupart des types d'envois en nombre ont modestement augmenté en SEK constants, et ils ont même diminué en termes réels dans de nombreux cas, en particulier pour les envois en nombre prétriés destinés aux grandes villes. La réforme a donc accentué, et reflété, la tendance antérieure à l'utilisation du courrier à des fins de communication de masse plutôt que pour la correspondance. Voir Andersson (2006b, p. 40) et Cohen *et al.* (2007).

Bibliographie

- Ambrosini, X., F. Boldron et B. Roy (2006), « Universal Service Obligations in the Postal Sector: Economic Learnings from Cross-Country Comparisons », dans M. Crew et P. Kleindorfer (dir. publ.), *Progress towards Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer, New York.
- Anderson, K. et E. Immergut (2007), « Sweden: After Social Democratic Hegemony », dans E. Immergut, K. Anderson et I. Schulze (dir. publ.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Andersson, M. et C. Thörnqvist (2006), « Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Swedish Postal Services Sector », Country Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation, Department of Work Science, Göteborgs Universitet, Göteborg, novembre, http://pique.at/reports/pubs/PIQUE_CountryReports_Post_Sweden_February2007.pdf.
- Andersson, P. (2001), *Deregulation and Internet: New Challenges to Postal Services in Sweden*, Linköping Studies in Arts and Science, Linköping.
- Andersson, P. (2006a), « Liberalisation of Postal Services », exposé présenté à la PostComm London Forum, 17 mai, www.psc.gov.uk/postcomm/live/news-and-events/speeches-and-presentations/2006/the-london-forum--putting-the-customer-first/Presentation_3_-_Prof_Peter_Andersson.pdf.
- Andersson, P. (2006b), « The Liberalisation of Postal Services in Sweden – Goals, Results and Lessons for Other Countries », University of Linköping, Linköping, novembre, www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/02061/index.html?download=NHZLpZig7t,lnp6IONTU042I2Z6lnIacy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdHt6gmym162d pYbUzd,Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2IdvoaCVZ,s-&lang=de.
- Bladh, M. (2001), « The Political Economy and the Natural Monopoly of the Postal Service: The Swedish Case », *Journal of Interdisciplinary Economics* 12:3.
- Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini et V. Galasso (2007), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Brandt, T. (2007), « Liberalisation, Privatisation and Regulation of Postal Services in Europe – First International Experiences in the Run-up to New European Regulations », Synthesis Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf, mars, www.postinsight.com/files/wsi_pj_piq_post_europe.pdf.
- Cohen, R., M. Robinson, R. Sheely, J. Waller et S. Xenakis (2005), « Will Entrants into a Liberalized Delivery Market Attract Investors? », dans M. Crew and P. Kleindorfer (dir. publ.), *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic, Boston.

- Cohen, R., P. Jonsson, M. Robinson, S. Selander, J. Waller et S. Xenakis (2007), « The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market », Document présenté au cours du 10^e séminaire de Königswinter sur le thème « Postal Markets between Monopoly and Competition », Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, 12 au 14 février, www.wik.org/content/10th_koenigswinter/11_cohen_wik_koenigswinter2007.pdf.
- CPC (2008), « Sweden – Posten: Index of Postal Freedom », Consumer Postal Council, Washington, DC, www.postalconsumers.org/uploads/1/Sweden_02_RS.pdf.
- Crew, M. et P. Kleindorfer (2005), « Competition, Universal Service and the Graveyard Spiral », dans M. Crew et P. Kleindorfer (dir. publ.), *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic, Boston.
- Falkenhall, B. et A. Klomodín (2005), « A Broad Economic Analysis of the Effects of Liberalising the Postal Market: Documentation and Considerations for the Swedish Postal and Cashier Service Commission », Swedish Institute for Growth Policy Studies, Stockholm, www.itps.se/Archive/Documents/English/Publikationer/Rapporter/Allmänna/A2005/A2005_013.pdf.
- Geddes, R. (2003), « The Structure and Effect of International Postal Reform », AEI Postal Reform Paper n° 2, American Enterprise Institute, Washington, DC, 1^{er} mai, www.aei.org/publications/pubID.17066/pub_detail.asp.
- Geddes, R. (2005), « Policy Watch: Reform of the US Postal Service », *Journal of Economic Perspectives* 19:3, été.
- Ghosal, V. (1999), « Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed? », mimeo, US Department of Justice Antitrust Division, novembre, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236681.
- Jonsson, P. et S. Selander (2006), « The Real 'Graveyard Spiral': Experiences from the Liberalized Swedish Postal Market », dans M. Crew et P. Kleindorfer (dir. publ.), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer, New York.
- KKV (*Konkurrensverket*, Conseil de la concurrence), (2004), *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverket rapportserie 3, Stockholm, juillet.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- Panzar, J. (1991), « Is Postal Service a Natural Monopoly? », dans M. Crew et P. Kleindorfer (dir. publ.), *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic, Londres.
- Panzar, J. (1993), « Competition, Efficiency and the Vertical Structure of Postal Services », dans M. Crew et P. Kleindorfer (dir. publ.), *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*, Kluwer Academic, Londres.
- Postcomm (2005), « Postcomm's Brief on Developments in Liberalising Countries: Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway », Postal Services Commission, Londres, août, www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-the-mail-market/international-market-reviews/Postcomms_brief_on_leading_Member_States_Aug_2005.pdf.

- PTS (*Post- och telestyrelsen*, Agence nationale des postes et télécommunications) (1999), « Implementing a Price Regulation in a Deregulated Letter Mail Market: The Swedish Experience in Brief », National Post and Telecom Agency, Stockholm, août, <http://pts.se/upload/Documents/SE/Implementing%20a%20price%20regulation%20in%20a%20deregulated%20letter%20market%201999.pdf>.
- PTS (2000), « Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? Swedish Experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive », National Post and Telecom Agency, Stockholm, juillet, <http://pts.se/upload/Documents/SE/Uniform%20Tariffs%20and%20Prices%20Geared%20to%20Costs%202000.pdf>.
- PTS (2007), « The Liberalised Swedish Postal Market: The Situation 14 Years after the Abolition of the Monopoly », National Post and Telecom Agency, Stockholm, www.pts.se/en-gb/Documents/Reports/Post/2007/The%20Liberalised%20Swedish%20Postal%20Market%20-%20the%20situation%2014%20years%20after%20the%20abolition%20of%20the%20monopoly%20-%20March%202007/.
- PTS (2008), « Service and Competition 2008 », National Post and Telecom Agency, Stockholm, 15 avril, www.pts.se/upload/Rapporter/Post/service-competition-2008-10.pdf.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(11 2009 01 2 P) ISBN 978-92-64-07312-8 – n° 56928 2010

L'économie politique de la réforme

RETRAITES, EMPLOIS ET DÉRÈGLEMENTATION DANS DIX PAYS DE L'OCDE

Pourquoi certaines réformes politiques réussissent-elles à être mises en œuvre tandis que d'autres échouent ? Ce rapport vise à répondre à cette importante question en examinant 20 tentatives de réforme structurelle menées dans 10 pays de l'OCDE au cours des 20 dernières années. Les études de cas présentées dans l'ouvrage couvrent un large éventail de réformes dans trois domaines essentiels : les régimes des retraites, le marché de l'emploi et la réglementation des produits et services. Ce rapport identifie les facteurs clés qui, dans le domaine de la politique, de l'économie et dans le cadre spécifique du processus de réformes, soutiennent ou, au contraire, entravent leur mise en œuvre. Ces résultats font l'objet d'un recoupement quantitatif s'appuyant sur un ensemble de corrélations des rangs de Spearman. La double approche analytique – à la fois quantitative et qualitative – se révèle particulièrement pertinente pour les responsables politiques qui conçoivent, adoptent et se doivent de mettre en application les réformes politiques structurelles.

Pour en savoir plus

Réformes économiques 2009 : Objectif croissance

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

www.sourceocde.org/economiegenerale/9789264073128

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder *via* :

www.sourceocde.org/9789264073128

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

