

# La « magie » des réformes structurelles peut-elle fonctionner ?

 [mediapart.fr/journal/france/090517/la-magie-des-reformes-structurelles-peut-elle-fonctionner](http://mediapart.fr/journal/france/090517/la-magie-des-reformes-structurelles-peut-elle-fonctionner)

## Un effet miracle sur le chômage ?

Car contrairement à ce qu'a affirmé pendant toute la campagne le candidat Macron, en chœur du reste avec le candidat Fillon, la France n'a pas « repoussé » les réformes. L'application des réformes structurelles est un phénomène général qui s'est accéléré avec la mondialisation puisque, pour beaucoup, elles ont été perçues comme des réponses à la concurrence accrue. L'OCDE établit des classements concernant ces réformes qui prouvent clairement que la France a connu, comme les autres pays avancés, des réformes allant dans le sens de la dérégulation.

[Ainsi, entre 1998 et 2013, l'Hexagone a réduit de 39 % ses régulations sur les marchés de biens](#) (« Product market régulations ou PMR en langage OCDE). C'est certes un peu moins que l'Allemagne (– 43 %), mais bien davantage que la Suisse (– 28 %) ou les États-Unis (– 3 %), deux pays qui ont une croissance traditionnellement supérieure à la France et à l'Allemagne. Le lien entre réforme et croissance n'est donc pas établi dans les faits.

[L'OCDE établit également un classement des « rigidités » du marché du travail](#), qui mesure la difficulté à licencier sur le plan individuel et sur le plan collectif. La France a réduit de 5 % ces rigidités de 2003 à 2013. Elle est d'autant moins restée immobile que ce classement ne prend pas en compte les réformes engagées par les lois Rebsamen (2015) et El Khomri (2016), qui ont encore réduit l'encadrement du marché du travail. L'évolution peut toutefois paraître modeste. C'est vrai, compte tenu notamment des mesures prises dans les pays qui ont connu la pression de la troïka dans la foulée de la crise de la dette, notamment l'Espagne. Mais il est factuellement inexact de prétendre que la France n'a pas réformé, a un marché du travail plus rigide que les autres et, comme l'a prétendu le nouveau président de la République, « est le seul pays à ne pas avoir traité le chômage de masse ».



Ce classement OCDE tend également à faire douter du lien supposé automatique entre chômage et rigidité. Si tel était le cas, on ne pourrait pas expliquer que l'Allemagne, dont le marché du travail est jugé plus rigide que son homologue français par l'OCDE (malgré les réformes Schröder), soit aujourd'hui en situation de plein emploi. Et comment comprendre, de même, que l'Espagne, pays au marché du travail beaucoup moins rigide désormais que la France, connaisse un chômage proche du double de celui de l'Hexagone (10,1 % en France, contre 18,2 % en Espagne) ?

Certes, le chômage espagnol baisse, et vite. Mais il est parti de beaucoup plus haut que le chômage français, puisqu'il a frôlé les 25 %. La décrue est donc logiquement plus rapide. Ce rythme est cohérent avec la récupération économique du pays, mais rien ne dit qu'il s'agisse là d'un effet des « réformes ». Surtout, malgré une forte croissance, le chômage va rester encore élevé pendant très longtemps de l'autre côté des Pyrénées. [Le gouvernement espagnol a récemment prévu qu'à la fin de 2020, le chômage espagnol serait encore à 11,2 % de la population active](#), soit un niveau encore supérieur à celui de la France aujourd'hui. De ce point de vue, la « recette espagnole » ne saurait servir d'exemple, ni justifier un succès des « réformes ».

Il n'est donc pas certain que la dégradation de l'emploi en France depuis 2008 soit le fruit d'un manque de « réformes » et d'une rigidité forte du marché du travail. [Dans un récent rapport](#), l'institut étasunien Center for Economic and Policy Research (CEPR) soulignait qu'il est « *difficile de souligner un quelconque changement dans la structure du marché du travail en France* » qui pourrait expliquer la dégradation de l'emploi de la dernière décennie, puisque le mouvement est plutôt allé dans le sens opposé, comme on l'a vu. Il n'est donc nullement acquis que de nouvelles « réformes » conduisent par elles seules à une baisse massive du chômage en France, comme le prétend Emmanuel Macron.

## Lire aussi

Il convient cependant de nuancer. Dans certains pays, les réformes structurelles ont effectivement favorisé la réduction du chômage, principalement en réduisant le temps de travail par le développement du travail partiel. C'est notamment le cas en Allemagne et aux Pays-Bas. Entre 2007 et 2016, le taux d'emplois à temps partiel outre-Rhin est passé selon Eurostat de 18,2 % de la population active à 26,8 %. Parallèlement en France, ce taux, actuellement à 18,1 %, a eu tendance à se réduire. La divergence des deux taux de chômage est en grande partie ici : dans une réduction « subie » du temps de travail, qui provoque naturellement une décrue rapide de la baisse du chômage mais qui, également, fragilise les populations actives.

[Ce n'est donc pas un hasard si l'OCDE a tiré la sonnette d'alarme en novembre dernier sur la nature de la reprise économique actuelle](#) qui, paradoxalement, créait davantage d'inégalités malgré la baisse du chômage. En Allemagne, entre 2007 et 2014, le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités, s'est ainsi dégradé de 0,007 point, soit plus que la moyenne de l'OCDE (- 0,001 point) alors que, en France, les inégalités ont légèrement reculé de 0,001 point. Le prix de la baisse statistique du chômage serait donc l'augmentation du sous-emploi (l'emploi partiel subi) et des inégalités. Or, [Emmanuel Macron a affirmé à Mediapart le 5 mai](#) : « *Sur le sujet économique et social, celui du chômage comme celui des inégalités, si j'échoue à le régler, à apporter une réponse, dans cinq ans, ce sera encore pire.* » Or, comme on l'a vu, parvenir à relever ce double défi par les seules « réformes » ne sera pas chose aisée.

Désormais président de la République élu, Emmanuel Macron va devoir engager rapidement le cœur de son programme, les « réformes structurelles ». Les dirigeants européens, à commencer par Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, et Angela Merkel, l'ont d'ailleurs rappelé à cette obligation dès les premières heures qui ont suivi l'élection.

Il s'agit cependant là davantage que de simples mesures de gestion : c'est le centre de la vision du nouveau chef de l'exécutif. Dans son esprit, sa capacité à engager « *les réformes qui ont trop longtemps été repoussées* » doit déterminer le retour de la croissance dans le pays et, partant, la renaissance de l'influence française en Europe et dans le monde, ainsi que l'apaisement des tensions sociales. Tout part donc, pour le nouveau président, de ces réformes. Et c'est pour cette raison [qu'il n'a pas souhaité faire de concessions sur ce](#)

## Lire aussi

Cette pensée n'est pas née dans l'esprit d'Emmanuel Macron. Elle est le reflet d'une pensée théorique à l'œuvre depuis plus de trente ans. Chaque rapport du FMI ou de l'OCDE réclame de nouvelles « réformes structurelles », et pas seulement à la France. La plupart des économistes de banques estiment que la croissance ne repartira en France qu'avec des « réformes structurelles ». Toutes les six semaines, Mario Draghi termine son discours introductif à sa conférence de presse en demandant aux États membres de la zone euro d'accélérer les « réformes structurelles » qui sont également le mantra à Bruxelles et, évidemment, à Berlin, où l'on voit en Emmanuel Macron un président « capable enfin de réformer la France ». [La banque privée allemande Berenberg le comparait ainsi, le 8 mai, à un Schröder ou à une Thatcher français.](#)

Cette obsession des réformes n'est pas un hasard. Elle repose sur une vision clairement libérale de l'économie. Ce qui est sous-entendu par la nécessité de réforme des structures de l'économie, c'est la réduction des entraves à l'accès et au fonctionnement des marchés de biens, de services et du travail. Ces réformes visent donc à écarter le plus possible de régulation de ces marchés afin de permettre une formation la plus « parfaite » possible des prix. Il s'agit donc « d'individualiser » au maximum les relations économiques pour s'approcher d'un marché le plus « équilibré » possible.

Les « réformes structurelles » sont donc l'application de la théorie néoclassique à l'économie réelle. Qu'en attend-on en théorie ? Une baisse des prix des biens et des services, mais aussi des salaires, grâce à la concurrence accrue. Cet effet déflationniste doit, en retour, favoriser l'activité par plusieurs biais : amélioration du pouvoir d'achat, incitation à l'innovation, amélioration de la compétitivité externe et, enfin, attractivité accrue pour les investissements étrangers. Enfin, grâce au « ruissellement » de la richesse des plus fortunés vers les autres couches de la population, on doit parvenir au bien-être général et au renforcement de la croissance.



Emmanuel Macron quittant son domicile, dimanche 7 mai 2017 au matin. © Reuters

Cette vision imprègne profondément la pensée du nouvel hôte de l'Élysée, qui s'est engagé à vaincre les « blocages » et à « libérer les énergies ». C'est parce que ces réformes sont essentielles à tout le reste de son programme qu'Emmanuel Macron a annoncé qu'il les engagerait rapidement et par ordonnances. Les premières réformes toucheront l'emploi : réduction des « rigidités » et restructuration de l'assurance chômage pour inciter les demandeurs d'emploi à travailler. Ces réformes du marché du travail doivent réduire le chômage et améliorer la compétitivité du pays. Tout en découlera ensuite. Mais ces réformes seront-elles vraiment la panacée pour l'économie hexagonale ? Rien n'est moins sûr.

## Un effet sur la croissance ?

La vraie réduction du chômage passe évidemment par la croissance. Or, là encore, dans la pensée libérale, seules les réformes structurelles sont capables de donner un coup d'accélérateur à la croissance française puisque les autres leviers, notamment le budgétaire, sont soit inopérants, soit impossibles. Mais ici, le pari est encore plus audacieux que pour le chômage. Le lien entre réformes structurelles et croissance est des plus incertains. Démonstré dans les hypothèses d'équilibre général restreint des économistes libéraux, ce lien peine à se concrétiser dans la réalité. [En décembre dernier](#), concernant la zone euro, l'économiste du think tank économique CEPS de Bruxelles Daniel Gros ne pouvait faire que ce constat factuel : « *Le mantra selon lequel les réformes structurelles produisent une croissance vigoureuse ne peut pas être vérifié dans les chiffres de la croissance de l'UE.* »

Les différentes vagues de politiques européennes visant à faire, comme la stratégie de Lisbonne de 2000, de l'UE « *l'économie la plus compétitive du monde* », cela ne s'est pas traduit par une accélération de l'activité. Entre 1995 et 2010, le rythme de croissance par tête dans l'UE s'est ainsi réduit de 11,9 % par rapport à la période 1980-1995 qui, pourtant, devait ressembler à un « enfer régulateur ». Le phénomène n'est pas isolé, d'ailleurs : le potentiel de croissance de toutes les économies avancées, qui toutes ont pratiqué les « réformes », a reculé depuis trente ans. Pourquoi la France qui, comme on l'a vu, n'est pas dans les faits un pays « verrouillé » comme on essaie de le faire croire, connaîtrait-elle grâce à ces réformes une période faste ? Daniel Gros prévient : « *Il ne faut pas trop attendre de l'effet des réformes structurelles sur la croissance.* »



Certes, il existe toujours quelques contre-exemples – souvent cités – comme l’Allemagne ou l’Espagne. Mais ces deux cas ne sont guère comparables à la France. En Espagne, les réformes ont conduit à une forte baisse du coût du travail, qui a elle-même conduit à une augmentation mécanique de sa compétitivité sur un niveau de gamme très sensible aux coûts. La croissance a certes été forte, entre 2,5 % et 3 % par an depuis deux ans, mais elle a juste permis d’effacer les effets de la crise pour le moment. Se calquer sur l’Espagne est absurde pour un pays comme la France qui doit chercher à monter en gamme, à moins de souhaiter une baisse brutale des revenus des ménages. Quant à la croissance de l’Allemagne, elle est supérieure à celle de la France et de la zone euro, tout en restant sous les 2 % (1,9 % en 2016, 1,7 % prévu cette année), [ce qui n’a rien d’exceptionnel](#) compte tenu de la situation de ce pays en plein emploi, fortement exportateur et très industrialisé.

D’ailleurs, beaucoup, [à commencer par Emmanuel Macron lui-même](#), estiment que l’Allemagne doit davantage stimuler sa croissance dans l’intérêt de la zone euro. N’oublions pas en outre que le redressement allemand s’est effectué dans des conditions « idéales » : l’ajustement a été isolé, sans concurrence d’autres États de la zone euro, la croissance s’est faite avec un creusement temporaire mais inévitable du déficit budgétaire et, enfin, elle s’est effectuée dans un contexte de forte demande des produits allemands par les pays émergents. Rien qui ressemble au contexte de 2017 pour la France. Du reste, le tissu productif allemand en 2002, beaucoup plus industrialisé, exportateur et porté sur le haut de gamme et les biens d’équipement, n’a pas grand-chose à voir avec la situation industrielle française actuelle.

Comme le souligne dans une note publiée le 7 mai Christopher Dembik, économiste chez Saxo Bank à Paris, l’enjeu du nouveau président sera moins de baisser le coût du travail que d’améliorer la productivité. « *Les deux moteurs traditionnels de la croissance française sont la démographie et la productivité* », explique-t-il. [Celle-ci a en effet beaucoup ralenti ces dernières années](#), passant de 2 % en moyenne entre 1990 et 2000 à 0,8 % entre 2009 et 2014, tout en restant à des niveaux élevés. Là encore, la théorie estime que les réformes, en favorisant la concurrence et les profits des entreprises, favorise les investissements et la productivité. Dans la réalité, il n’en est rien, bien au contraire. La croissance de la productivité ralentit partout, même en Allemagne, depuis trente ans. Un des pays les plus « libéralisés » du monde selon les critères de l’OCDE, le Royaume-Uni, connaît même une croissance de la productivité quasi nulle, voire négative. Là encore, on voit mal comment les réformes structurelles d’Emmanuel Macron pourraient échapper à cette règle. Du reste, comme le souligne Mark Weisbrot, le coauteur de l’étude du CEPR sur la France, les entreprises n’auraient en théorie pas besoin de ces réformes pour investir compte tenu de la faiblesse du coût de l’endettement en France.

Comment expliquer la baisse de la productivité malgré les réformes ? Il existe évidemment l’effet de la crise financière qui, en réduisant la capacité de financement de l’économie, a réduit la capacité d’investissement de cette dernière. L’autre raison pourrait être la « stagnation séculaire », théorisée entre autres par Lawrence Summers. L’évolution technologique, la tertiarisation de l’économie et la transition démographique ne permettraient plus des taux de croissance de la productivité aussi forts qu’auparavant. Dans ce cas, les « réformes » permettraient de compenser en partie seulement cette moindre croissance. Rien n’est cependant moins certain. Dans une économie fortement financiarisée, où la gouvernance des entreprises est centrée sur le rendement financier, l’investissement dans l’économie réelle est naturellement moins attractif. Et la baisse de l’investissement pèse sur la productivité et la croissance future. C’est la thèse défendue par Michel Aglietta, notamment.

Dans cette perspective, les réformes, en favorisant les rendements des entreprises et en abaissant le coût du travail, peuvent même avoir un effet encore plus négatif. D’autant que, comme le soulignait [une étude du think tank britannique Institute for Fiscal Studies \(IFS\) en 2013](#), la baisse des salaires réels, qui est le vrai but des réformes structurelles sur le marché du travail, conduit les entreprises à « *employer davantage de travailleurs qu’ils n’auraient pu employer autrement* », donc à réduire leur productivité. Le travail étant moins cher, il est moins urgent d’investir.

L’économie britannique est l’exemple parfait de ce phénomène de recul tendanciel de la productivité, alimenté par la précarité des « *zero hour jobs* », entre autres. La baisse du chômage aurait donc comme corollaire la baisse de la productivité et, donc, de la croissance potentielle future. Ce choix peut politiquement se comprendre, mais il comporte des risques importants à moyen terme. Et, comme on l’a vu, il ne saurait répondre aux problèmes français. Pire même, il pourrait mettre fin à une force de l’économie française : sa haute

productivité, notamment dans les services.

Reste un dernier élément : les économistes, même libéraux, conviennent que les réformes structurelles comportent des risques à court et moyen termes. La libéralisation du marché du travail peut inciter les entreprises à réduire rapidement leurs surcapacités. L'effet sur la demande des ménages peut, dans un premier temps, être négatif. C'est pourquoi Gerhard Schröder avait exigé en 2003 de disposer d'une marge de manœuvre budgétaire pour amortir cet effet. Dans la France de 2017, cet amortissement n'existera pas, la consolidation budgétaire devant se poursuivre. Surtout, ces politiques nécessairement déflationnistes interviendraient dans un contexte d'inflation encore très faible et au moment où la BCE s'apprête à engager un resserrement monétaire. Les risques d'un impact négatif sur l'économie ne sont donc pas à exclure. L'impact sera-t-il réduit ? Peut-être, mais rien n'est certain, alors que la situation économique mondiale, malgré une légère reprise, demeure fragile.

À quoi servent alors les « réformes structurelles » ? Daniel Gros remarque qu'elles permettent une « *meilleure résistance* » aux crises. Mais de ce point de vue, la France a déjà montré une capacité de résistance grâce à ses stabilisateurs automatiques à la crise de 2007-2013. Depuis 2007, son PIB a crû, peut-être de façon plus linéaire que d'autres pays, de 5,26 %, soit davantage que celui de la zone euro (+ 3,23 %). Très attendues par les chefs d'entreprise, les réformes pourraient aussi avoir un impact sur la confiance. Mais cet impact disparaîtra vite s'il ne s'accompagne pas d'une croissance solide ou d'un soutien à cette croissance.

C'est la leçon de la crise de la zone euro, où les réformes ont souvent ouvert une spirale négative. De ce point de vue, le caractère « unilatéral » de l'ajustement français alors que l'Allemagne n'entend pas changer de politique ni modifier le cadre budgétaire de la zone euro, [comme l'a confirmé le 8 mai Angela Merkel](#), pose problème. Pourtant, les stabilisateurs automatiques français ont, durant la crise, joué un rôle protecteur pour l'ensemble de l'économie européenne.

L'impact des réformes ne sera pas nécessairement entièrement négatif, mais il semble largement surestimé par le nouveau président. Finalement, tout se passe comme si ce mantra des « réformes structurelles » servait à dissimuler une incapacité à définir une politique économique adaptée au pays. « *Il est difficile pour un politique de reconnaître qu'il n'a pas de solutions, alors il reste les réformes structurelles* », conclut Daniel Gros.