

Pourquoi les réformes sont-elles si difficiles?

Les avantages des réformes structurelles ne sont pas toujours aussi évidents que leurs coûts à court terme, pourtant plus faibles

Raghuram Rajan



Raghuram Rajan est Conseiller économique et Directeur du Département des études au FMI.

BIEN DES PROBLÈMES économiques tiennent au dysfonctionnement des marchés, et non, par exemple, à des pénuries de ressources ou à un excédent ou une insuffisance de la demande globale. Pour la plupart des économistes, le besoin de réformes structurelles — mesures modifiant le cadre institutionnel et réglementaire régissant le comportement du marché — semble alors évident. Si ces réformes peuvent nuire à certains dans le court terme, leurs bénéficiaires potentiels seront bien plus nombreux à long terme. Les économistes pensent que l'hostilité de ces quelques opposants peut être surmontée par une indemnisation de la part de l'État. Mais cela est rarement le cas. Pourquoi?

Il est difficile de faire accepter les réformes

Tout d'abord, les avantages des réformes ne sont jamais aussi clairs pour le grand public que pour les économistes, souvent parce qu'ils ne sont pas directs. Considérons l'abolition du plafond de taux d'intérêt sur les prêts. Le public y verra probablement une autorisation pour les prêteurs d'appliquer des taux exorbitants.

En réalité, si les plafonds sont éliminés dans un système financier concurrentiel, le prix des prêts reflétera correctement le risque, et les prêts seront alloués plus efficacement. Le type de distorsions créé par les plafonds dépend du type de prêteurs présent dans le système. Si les prêteurs sont des banques privées à la recherche du profit, ils refuseront tout simplement de soutenir des projets pour lesquels le taux correspondant au seuil de rentabilité se situe au-dessus du plafond. Aussi les projets risqués seront-ils écartés, même s'ils en valent la peine.

Mais, si les prêteurs ne se soucient pas du profit ou ne peuvent évaluer les risques, ils seront inondés de demandes de prêts de la part d'emprunteurs à haut risque pour des projets non viables. Comme il est défendu aux prê-

teurs d'appliquer un taux supérieur au plafond, ils peuvent utiliser un autre moyen pour choisir parmi les emprunteurs disposés à payer davantage — par exemple à verser le plus gros pot-de-vin. Les emprunteurs qui ont le plus à gagner à offrir des pots-de-vin sont ceux dont les projets sont le moins viables, car ce sont eux qui obtiendront la plus grande bonification d'intérêts. Ainsi, non seulement les prêteurs (souvent sous contrôle de l'État) succomberont à la corruption, mais ils feront aussi des prêts très risqués.

Lorsque les plafonds *sont* en vigueur, que les prêteurs recherchent le profit ou non, les allocations de prêts ne sont pas optimales : le risque supporté par l'économie est trop faible ou trop élevé. En outre, les prêteurs ne peuvent tirer de leurs prêts un revenu suffisant pour verser aux épargnants un taux propre à engendrer de l'épargne dans l'économie.

Le problème, c'est que seul un politicien qui connaît le sujet et sait bien s'exprimer peut apprécier ces arguments à leur juste valeur et les résumer par les petites phrases persuasives qui seraient probablement nécessaires pour «vendre» la libéralisation des taux d'intérêt au public. Bien plus facile de s'attaquer aux usuriers et de conserver les plafonds!

Les réformes structurelles sont en outre difficiles à «vendre», car elles peuvent nuire à certains dans le court terme. Par exemple, une réforme qui facilite le licenciement rend les entreprises plus à même d'adapter leurs effectifs à leurs besoins et plus disposées à recruter. À court terme, elles mettront à profit cette liberté nouvellement acquise pour se débarrasser des poids morts. Quant aux employés, il se peut que, face à l'insécurité de l'emploi découlant des réformes, ils consomment moins, ce qui freine la croissance. Mais, à long terme, bien que cela puisse paraître paradoxal aux non-économistes, une plus grande liberté de licenciement pour les entreprises devrait stimuler l'emploi et accroître les revenus.

Les réformes peuvent avoir des coûts pour certains et des avantages pour d'autres. Selon

les économistes, si une réforme est dans l'ensemble bénéfique, ceux qui en tirent profit pourraient, en principe, indemniser ceux qui en pâtissent. S'ils le faisaient vraiment, ces derniers seraient plus disposés à mettre un terme à leur opposition et tout le monde y gagnerait. Malheureusement, cette indemnisation peut être difficile à opérer : la réforme du travail décrite ci-dessus est favorable aux entreprises et aux chômeurs qui trouvent maintenant un emploi, mais elle nuit aux effectifs licenciés. Comment, par exemple, indemniser un sidérurgiste qui aime ce qu'il fait et sait qu'il ne retrouvera jamais un travail qui soit, et loin s'en faut, aussi bien rémunéré? Et comment faire la différence, dans les systèmes d'indemnisation, entre les bons ouvriers licenciés, qui trouveront un nouvel emploi, et les mauvais, qui n'en trouveront pas, sans décourager les premiers de rester dans la vie active? Comment l'ouvrier peut-il savoir qu'après avoir quitté son emploi, il recevra, sous l'influence de l'opinion publique, une indemnisation à un moment où il sera sans pouvoir?

En fin de compte, ceux qui se considèrent comme les perdants éventuels — probablement la majorité des ouvriers, puisque personne ne sait qui sera licencié — s'opposeront aux réformes, et leur solidarité fera d'eux un groupe d'intérêts très puissant.

Le tout, c'est de savoir quand intervenir

Malgré ces obstacles, les réformes structurelles sont *effectivement* exécutées. L'édition d'avril 2004 des *Perspectives de l'économie mondiale* contient un chapitre examinant quand et comment les réformes structurelles s'opèrent dans les pays industrialisés sur le marché financier, le marché du travail et des produits, et dans le domaine fiscal ou commercial. Voici certaines de ses conclusions et quelques explications possibles.

Premièrement, une période de croissance lente ou négative est propice aux réformes, car elle met en lumière les besoins en la matière, ou elle affaiblit la position des groupes d'intérêts qui s'y opposent. Par exemple, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, où de profondes réformes structurelles ont eu lieu dans les années 80, la persistance de conditions économiques difficiles avait renforcé le mouvement en faveur des réformes.

Deuxièmement, lorsqu'il existe une marge de manœuvre budgétaire, la réforme est plus facile à opérer. Cette flexibilité est utile si, par exemple, l'acceptation des groupes d'intérêts doit être achetée. Les réformes de l'emploi aux Pays-Bas dans les années 80 et 90 ont été facilitées par une grosse aide budgétaire. Si les prestations chômage et maladie et les pensions d'invalidité ont été réduites, les impôts et cotisations sociales à la charge des employés l'ont été aussi, et les réformes ont été ainsi plus tolérables.

Troisièmement, certaines réformes ont l'air de favoriser d'autres. Par exemple, les réformes du marché des produits semblent faciliter celles de l'emploi. L'une des raisons possibles en est que, lorsque les réformes permettent à la concurrence de jouer sur le marché des produits, les syndicats sont amenés à se préoccuper du risque que poserait pour les employeurs leur refus de se montrer plus flexibles.

Quatrièmement, les pressions extérieures interviennent elles aussi. Si trois des partenaires commerciaux d'une économie sont des pays industrialisés qui appliquent des réformes, celle-ci intensifiera en général elle aussi son effort en la matière. Il se peut que les réformes d'un pays nuisent à la compétitivité des

entreprises de ses partenaires, forçant ainsi ces derniers à changer pour survivre. Ainsi, la concurrence venue de l'extérieur, loin d'entraîner un « nivellement par le bas » comme il est souvent avancé, pourrait être un puissant facteur d'amélioration du climat des affaires. Lorsqu'un pays adhère à une organisation économique internationale, celle-ci peut être une seconde source de pressions. Nous savons que l'Union européenne a encouragé les réformes du système commercial et du marché des produits dans ses pays membres et que l'union monétaire a intensifié la réforme financière dans la zone euro. La surveillance du FMI est une forme de pression morale exercée sur les pays, au niveau mondial, pour qu'ils améliorent leurs politiques.

Cinquièmement, il y a lieu de croire que les petits groupes d'intérêts tendent à être plus puissants dans les systèmes de vote proportionnel. Dans le système de vote majoritaire, un parti doit chercher à plaire uniquement à un large groupe pour avoir la majorité ou la pluralité nécessaires, et non à tous les groupes d'intérêts. Les réformes devraient donc être plus faciles et, en fait, elles le sont, comme le montre le nombre plus grand de réformes appliquées ces dernières années dans les pays anglo-saxons typiquement adeptes d'un tel système. Les réformateurs les plus déterminés de ces pays s'avèrent ceux qui ont une forte majorité au Parlement.

Enfin, les réformes n'offrent pas tout le temps des avantages. En fait, comme déjà indiqué, les réformes de l'emploi semblent fort difficiles, parce qu'elles peuvent entraîner une baisse à court terme de la croissance et de l'emploi, et que les coûts ne sont pas proportionnellement répartis.

Les leçons à tirer par les réformateurs

Cette analyse est-elle porteuse d'enseignements? Oui, mais avec deux réserves : chaque pays est unique; et les réformateurs des pays industrialisés ont le luxe de décider du calendrier des réformes, ce qui n'est pas toujours le cas pour les pays en crise ou en développement, où le coût des distorsions peut être beaucoup plus élevé. On peut toutefois en tirer quelques leçons :

- *Lancer les réformes dans la phase de reprise économique.* C'est le bon moment, car le ralentissement qui l'a précédée a attiré l'attention sur le besoin de réforme et la reprise promet des gains plus rapides.

- *Utiliser l'excédent budgétaire pour acheter l'acceptation des réformes.* La capacité d'indemniser les perdants est un atout, alors pourquoi ne pas l'exploiter?

- *Commencer par les réformes qui offrent des avantages à plus brefs délais.* Les réformes commerciales et financières, par exemple, ont des effets bénéfiques même à court terme. Si elles sont fructueuses, non seulement elles ont une valeur de démonstration, mais elles peuvent aussi intensifier la concurrence, ce qui facilite la poursuite des réformes.

- *Mobiliser l'aide extérieure.* La signature d'un accord international ou l'adhésion à un organisme international peuvent créer la discipline extérieure qui accélérera les réformes. Par exemple, de fortes pressions s'exercent sur les banques chinoises pour qu'elles assainissent leur bilan, car, selon les modalités d'accession de la Chine à l'OMC, les banques étrangères pourront leur faire concurrence en Chine, dans des conditions d'égalité, à partir de 2007.

- *Essayer de changer votre système de vot...* non, pardon, rayez cela.

Bonnes réformes! ■