



## Qu'entend-on par politiques structurelles?

**Les politiques monétaire et budgétaire servent à réguler les fluctuations économiques à court terme, mais les problèmes sont souvent plus profonds**

*Khaled Abdel-Kader*

**L'**ÉCONOMIE peut se dérégler pour diverses raisons. Les responsables économiques peuvent, quant à eux, y remédier de plusieurs façons, selon la nature des problèmes.

Lorsque, par exemple, les prix grimpent trop vite et que les consommateurs et les entreprises dépensent à un rythme supérieur à la capacité de production de biens et services du pays — autrement dit, lorsque la demande globale augmente trop rapidement —, les gouvernants peuvent entreprendre de freiner la demande. De même, en période de ralentissement économique, lorsque les entreprises et les consommateurs ne dépensent plus — d'où une contraction de la demande globale — le gouvernement peut essayer de les encourager à sortir leur portefeuille ou engager des dépenses publiques pour compenser le repli des dépenses privées. C'est ce qu'il est convenu d'appeler les politiques de *gestion de la demande* ou de *stabilisation*.

Il arrive que les problèmes économiques soient plus profonds et durables qu'un excédent ou déficit de la demande, en général parce que la politique gouvernementale ou les pratiques des opérateurs privés nuisent à la production efficace et harmonieuse de biens et services — autrement dit, à l'offre. Pour y remédier, il faut transformer le tissu économique, ce qui requiert des *réformes structurelles*.

Les politiques de stabilisation sont importantes à *court terme*, car il est plus facile de modifier temporairement les diverses composantes de la demande globale que de rendre les ressources du pays plus productives. Le gouvernement peut utiliser à cet effet la fiscalité ou les dépenses publiques (voir «Qu'est-ce que la politique budgétaire?» *F&D*, juin 2009) ou jouer sur les taux d'intérêt et la masse monétaire (voir «Qu'est-ce que la politique monétaire?» *F&D*, septembre 2009). Lorsque des réformes structurelles de plus longue haleine sont nécessaires pour redresser l'offre globale, les pouvoirs publics doivent s'attaquer à des problèmes particuliers qui peuvent être intimement liés à la *structure* même de l'économie, par exemple le mode de fixation des prix, la gestion des finances publiques, les entreprises publiques, la réglementation du secteur financier, le fonctionnement et la réglementation du marché du travail, la protection sociale ou bien encore les institutions.

À la suite des récentes crises de la finance et des dettes souveraines, les appels se sont multipliés en faveur de réformes structu-

relles énergiques dans plusieurs pays de la zone euro, tandis que le ralentissement de la croissance de nombre de pays développés et en développement a rendu nécessaires des réformes budgétaires, financières, institutionnelles et réglementaires pour rehausser la productivité et dynamiser la croissance et l'emploi. Les politiques structurelles non seulement favorisent la croissance économique, mais elles préparent aussi le terrain aux mesures de stabilisation.

### Agir sur le long terme

Les politiques structurelles peuvent viser divers pans de l'économie :

**Contrôle des prix** : sur les marchés libres, les prix traduisent les coûts de production sous-jacents. Cependant, dans divers pays, les autorités fixent les prix de certains biens et services — électricité, gaz ou communications par exemple — à un niveau inférieur aux coûts de production, surtout lorsqu'ils sont produits par des entreprises publiques. Ces prix réglementés causent des pertes que l'État doit compenser, ce qui peut grever le budget et entraîner des problèmes de stabilisation. En outre, la consommation de biens et services est plus forte que si leurs prix correspondaient à leurs coûts de production. Le contrôle des prix conduit à une mauvaise affectation des ressources de la société. Si on le supprimait, les prix monteraient et couvriraient les coûts, ce qui serait bon pour la concurrence et l'efficacité.

**Gestion des finances publiques** : même si, en période de récession, l'État doit parfois dépenser plus qu'il n'engrange — ou, en période de boom économique, percevoir plus d'impôts que nécessaire pour ralentir les dépenses —, sur le long terme, les dépenses et les rentrées fiscales doivent s'équilibrer. Or, il peut être difficile, à cause de la complexité de la réglementation ou de l'inefficacité de l'administration fiscale, de percevoir suffisamment de recettes publiques, ce qui cause souvent de gros déficits budgétaires et l'accumulation de dettes, aux effets déstabilisants. Du coup, l'État peut avoir du mal à financer les dépenses nécessaires au développement dans la santé, l'éducation et les infrastructures. Les réformes fiscales peuvent promouvoir le civisme fiscal et accroître les recettes en supprimant les exonérations, en exigeant des versements anticipés ou en simplifiant le barème des impôts. Une meilleure administration fiscale peut aussi accroître les recettes. Par exemple, des percepteurs mieux formés et mieux rémunérés peuvent réduire la corruption, et dans ces conditions, il est plus aisé de conserver du

personnel compétent. Avec des finances publiques mieux gérées, les fonds publics sont employés de façon plus productive.

**Entreprises publiques :** dans nombre de pays, les entreprises publiques représentent une part considérable de l'économie. Certaines fonctionnent efficacement et dans l'intérêt des consommateurs. Mais, souvent, elles n'ont guère ou pas de concurrents et elles produisent des biens et services de piètre qualité. Celles qui sont en concurrence avec des entreprises privées produisent souvent à perte en raison d'interférences politiques ou de coûts de fonctionnement élevés (par exemple du fait d'effectifs en surnombre), et l'État doit compenser les pertes. Des problèmes de stabilisation peuvent surgir si ces entreprises publiques doivent s'adresser à des banques commerciales pour couvrir leurs pertes. Leurs emprunts sont généralement garantis par l'État, ce qui grève le budget de passifs conditionnels, puisque c'est l'État qui devra les rembourser en cas de défaut. Les pays ayant de grosses entreprises publiques peuvent les céder à des particuliers ou à des entreprises privées. Ils peuvent aussi en conserver le contrôle, mais fermer celles qui sont inefficaces ou produisent à perte, remanier les équipes de direction ou adapter les effectifs aux besoins — avec un accompagnement social approprié des travailleurs licenciés.

**Secteur financier :** le secteur financier a pour fonction de prêter l'argent des épargnants aux emprunteurs. Son bon fonctionnement garantit que cet argent est employé de la façon la plus productive, dans l'intérêt de la croissance et du développement économiques. En revanche, les systèmes financiers sous-développés ou mal réglementés de certains pays en développement peuvent freiner la croissance économique et compliquer la mise en œuvre des mesures de stabilisation. À titre d'exemple, la politique monétaire des banques centrales consiste souvent à acheter et vendre sur le marché libre des titres d'État vendus au public. Mais s'il n'existe pas de marché secondaire des titres publics, ou s'il est peu développé, l'efficacité de la politique monétaire peut en souffrir et la banque centrale peut recourir à des outils inefficaces (ou injustes), tels que le rationnement du crédit ou le contrôle des taux d'intérêt. Si les banques sont mal réglementées, elles tendront à adopter des comportements à risque qui entraînent des crises bancaires, par exemple une panique des déposants qui s'empresse de retirer leurs avoirs ou une faillite, qui résulte en général de mauvaises pratiques de crédit. Mais même les banques solides peuvent sombrer si elles sont prises dans une ruée générale qui siphonne les liquidités dont elles ont besoin pour rémunérer les déposants. Les crises bancaires peuvent interrompre l'approvisionnement des emprunteurs, décourager l'épargne et gonfler les déficits publics si l'État se porte garant des dépôts ou recapitalise les banques. Il est possible de remédier au sous-développement du système financier en créant des marchés secondaires, en développant les places boursières ou en privatisant les banques publiques. Pour atténuer l'effet des crises, les autorités doivent affermir le système financier à l'aide d'un dispositif efficace de réglementation et de supervision.

**Protection sociale :** l'État s'efforce le plus souvent de garantir un niveau de vie minimum aux pauvres et aux autres groupes défavorisés. Mais, dans beaucoup de pays en développement, il existe des systèmes coûteux — de subventionnement des produits pétroliers et alimentaires par exemple — et mal ciblés, qui profitent plus aux riches qu'aux démunis. Dans les pays développés, il y a des régimes de retraite par répartition qui ont d'énormes engagements

non capitalisés, car il y a plus de départs en retraite que d'entrées dans la population active. De plus, les prestations généreuses aux sans-emploi sont souvent une des causes du chômage élevé, car les employeurs, qui ont à verser les primes d'assurance-chômage, rechignent à embaucher. Les gouvernements peuvent réformer la protection sociale afin de cibler les plus défavorisés et de réduire considérablement les coûts. Pour venir en aide aux démunis, les autorités peuvent délivrer aux ménages à faible revenu des coupons alimentaires pour les denrées de première nécessité ou distribuer de la nourriture dans les zones pauvres. Elles peuvent aussi remplacer les subventions des produits alimentaires et pétroliers par des transferts monétaires. Il est possible de réformer les régimes de retraite de façon à aligner les prestations sur les recettes prévisionnelles en relevant l'âge de la retraite ou en instituant des régimes financés par capitalisation.

**Marché du travail :** le chômage sévit dans de nombreux pays pour diverses raisons et il augmente en général lorsque l'économie va mal. Mais sa cause est parfois plus profonde que les effets du cycle conjoncturel. Par exemple, les cotisations sociales excessives ou le niveau relativement élevé du salaire minimum peuvent enfler le coût d'embauche à tel point que la demande de main-d'œuvre se contracte et le chômage augmente. La demande peut aussi baisser si les travailleurs n'ont pas les compétences requises par manque de formation ou d'instruction. La réforme de l'éducation et l'amélioration de la formation sur le tas peuvent aider à redynamiser la demande de main-d'œuvre.

**Institutions publiques :** le fonctionnement des institutions publiques peut avoir une incidence considérable sur le climat économique. Une faible rémunération des fonctionnaires, de l'administration fiscale, par exemple, peut encourager la corruption. De même, l'inefficacité du système juridique et le manque de tribunaux et de magistrats compliquent le règlement des différends pour les entreprises, ce qui accroît le coût des activités commerciales et dissuade les investisseurs, surtout les investisseurs directs étrangers — au détriment de la croissance économique. Il est possible d'améliorer la gouvernance et les institutions en simplifiant la réglementation commerciale et les procédures d'agrément, en améliorant le système juridique national, en rationalisant l'administration fiscale et en rehaussant les salaires des employés de l'État chargés de services cruciaux, tout en limitant l'emploi dans la fonction publique en fonction des besoins du service.

## Des réformes à mener de pair

Pour accroître le potentiel de croissance de l'économie, il faut miser sur la complémentarité des mesures de stabilisation et des politiques structurelles. La stabilisation pose les bases de la croissance économique en faisant baisser l'inflation, en lissant la consommation et l'investissement, et en réduisant les déficits publics. Les politiques structurelles ne peuvent réussir qu'une fois corrigés ces déséquilibres macroéconomiques. De même, les politiques structurelles renforcent l'efficacité de nombre de mesures de stabilisation : la promotion de la concurrence (politique structurelle) peut par exemple favoriser la baisse des prix et donc faire diminuer l'inflation (but de la stabilisation). ■

*Khaled Abdel-kader est économiste au Département des relations extérieures du FMI.*