

Supposer l'anarchie?

Pourquoi un modèle orthodoxe n'est peut-être pas le meilleur guide de la politique économique

Raghuram Rajan



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

LES INSTITUTIONS font fureur. L'absence d'institutions — par exemple d'un appareil judiciaire efficace et impartial, de systèmes juridiques protégeant la propriété intellectuelle, d'une administration fiscale efficace et sans corruption et de banques centrales crédibles — est évoquée pour expliquer les grands mystères de l'économie du développement, notamment pourquoi tant de pays ne se développent pas assez vite pour vaincre la pauvreté.

Mais, malheureusement, la théorie économique ne nous dit guère comment créer des institutions solides et comment les maintenir telles quelles. Et, si nous ne parvenons pas à mieux comprendre le problème, nous ne pourrions pas, en nous contentant de réciter le mantra «institutions», donner des conseils constructifs aux pays en développement, laissant ainsi le champ ouvert à d'autres vues plus contestables. Nombreuses sont les études actuellement entreprises sur la genèse des institutions, pour déterminer notamment si elles sont l'émanation de forces plus profondes. Mais mon but est ici d'examiner pourquoi les économistes classiques ont négligé ce point dans le passé. En particulier, je veux savoir à quel point la faute en revient au modèle canonique des marchés complets.

Supposons un monde parfait

Dans ce modèle théorique, celui que tout étudiant de deuxième cycle en économie rencontre sous une forme ou une autre, tout le monde est bien informé; toutes les éventualités sont évoquées dans les contrats; des tribunaux omniscients et incorruptibles assurent l'application de tous les contrats; et les gouvernements s'occupent automatiquement de tous les biens publics et n'interviennent pas du tout dans la gestion des biens privés. Certes, c'est là pure abstraction, même lorsque le modèle s'applique aux pays développés. Pourtant, celui-ci est considéré comme un point de départ utile pour plusieurs raisons.

Premièrement, le modèle est, à d'importants égards, une approximation raisonnable de la réalité. Deuxièmement, il sert de point de départ commun, et toutes les hypothèses qui s'en écartent (et moins il y en a, mieux c'est) doivent être justifiées. Cette approche discipline la recherche, empêchant les chercheurs originaux

mais sans méthode de se contenter d'établir des hypothèses farfelues. Elle permet aux économistes de se parler, mais aussi de s'entendre. Elle les aide à voir les conséquences de leur hypothèse favorite lorsqu'elle s'écarte des hypothèses du modèle des marchés complets en comparant les conclusions tirées du modèle intégrant cette hypothèse avec celles du modèle des marchés complets lui-même. En outre, elle rehausse le débat et les connaissances (et facilite les décisions de publication des études). Troisièmement, le modèle se prête à une démarche mathématique et permet d'établir des preuves et des théorèmes élégants.

On construit des modèles pour mieux connaître le monde réel en ignorant les détails inutiles. Sans modèles, nous n'aurions que des descriptions. Mais s'il importe de simplifier, il faut éviter d'exagérer, car le modèle perdrait alors toute sa signification. Et, dans bien des cas, au moins pour ce qui est des pays en développement, le modèle des marchés complets s'éloigne trop de la réalité pour être utile.

Prenons, par exemple, les conflits armés qui sévissent dans nombre de pays pauvres. Ils sont généralement considérés comme un gaspillage de ressources et, partant, comme économiquement inefficients. Il n'y a pas de place pour les conflits dans le paradigme des marchés complets, où nous n'aurions qu'à envisager toutes les situations de conflit possibles et à les évoquer dans les contrats. Mais, en vérité, l'une des raisons importantes de la poursuite des conflits dans certains pays est qu'il n'y a tout simplement aucun moyen crédible d'assurer l'application des contrats. Les seigneurs de la guerre peuvent signer des traités de paix, mais, sachant que leur respect ne sera pas assuré, mettent à profit la paix pour préparer la guerre suivante. Comment mobiliser la volonté contre la prédation et comment veiller à l'application des contrats au niveau national? Ce sont là des questions économiques de premier rang. Les premiers économistes, comme Hobbes et Locke, y ont réfléchi. Mais, à quelques exceptions près, les économistes les ont négligées pendant des dizaines d'années, en partie peut-être parce que beaucoup ont été formés dans des pays développés, où le modèle des marchés complets est quelque peu moins absurde. Ce n'est que récemment que les économistes sont revenus sur ces questions.

Bien que le modèle puisse être une abstraction utile dans certains cas, c'est un carcan intellectuel lorsqu'il est uniformément appliqué, en particulier parce qu'il ignore les coûts de la passation des contrats et de leur application. Exiger des économistes dignes de ce nom qu'ils ne s'écartent guère du modèle, c'est risquer de nuire grandement à leur capacité de se tenir à l'essentiel dans un environnement différent de celui qui a donné naissance au modèle. Et je maintiens cela même si plusieurs percées notables faites en économie ces trente dernières années ont été le résultat de faibles déviations, consistant par exemple à supposer que tout le monde ne détient pas la même information (cas d'information dite «asymétrique») ou que l'activité économique est exercée par des organisations (ou «agences») dont les employés ne partagent pas toujours les objectifs.

Un mauvais guide pour la politique économique

L'un des problèmes qui se posent lorsque l'on utilise des modèles qui ne s'écartent guère du modèle des marchés complets pour guider un pays pauvre dans la conduite de la politique économique est que les solutions peuvent sembler plus faciles qu'elles ne le sont en réalité. Par exemple, dans ces pays, certains contrats sont rigides ou n'existent pas. La solution facile du modèle consiste à assouplir les termes du contrat ou à créer le contrat manquant. Mais il se peut qu'il y ait des déficiences bien plus grandes à corriger pour rectifier le problème.

Par exemple, la rigidité des contrats de travail, en particulier la difficulté de licencier des employés, est jugée inefficace parce qu'elle ne permet pas aux entreprises de réagir rapidement à l'évolution de la conjoncture. Souvent, les interdictions de ce type sont attribuées à l'existence de syndicats trop puissants qui tiennent l'économie en otage. Mais si l'appareil judiciaire est lent ou corrompu, de sorte que l'employé renvoyé à tort n'a aucun recours, l'interdiction de licenciement est peut-être le seul moyen de protéger les employés de l'arbitraire des employeurs (toute infraction ne pouvant passer inaperçue). La titularisation peut elle aussi être une forme de protection sociale, nécessaire parce que celle qui provient de l'État est déficiente et qu'il n'existe pas d'assurance privée. Certes, il s'agit là de spéculations, et il se peut que la vérité soit toute autre. Mais ce que je veux dire, c'est que des interdictions de licenciement pures et simples porteuses d'inefficacité sont parfois une bonne réponse à un certain nombre de déficiences du système, dont beaucoup se renforcent mutuellement de façon subtile. Dans ce cas, il se peut que les syndicats jouissent d'un fort soutien populaire en raison des déficiences du système, dont ils ne sont pas la cause. Cela ne veut pas dire que les contrats rigides sont sans coût, mais que leur modification peut nécessiter de profondes réformes.

Prenons un autre exemple. Les petits entrepreneurs des pays en développement doivent souvent donner un bien en gage pour obtenir un prêt. Les pauvres de ces pays ne détiennent pas souvent de titres de propriété bien clairs, par exemple pour la terre qu'ils occupent. Dans ce cas, l'un des moyens de leur don-

ner accès au financement, d'après certains analystes, est de leur remettre un titre sans ambiguïté. Dans la pratique, toutefois, cette proposition est difficile à appliquer lorsque tant d'autres éléments sont déficients. Ainsi, qu'en est-il de la mince protection de la propriété privée existante lorsque des squatters obtiennent des droits de propriété? Si l'usage est de déterminer la propriété d'un bien immobilier en établissant ses antécédents historiques, à quelles fins abusives peut-il être exploité quand les gangsters et politiciens locaux peuvent exercer une coercition sur les citoyens? Au lieu d'analyser les effets de la passation de contrats dans un monde où tout marche bien, il vaudrait peut-être mieux en étudier les effets dans un monde où rien ne marche. Nous pourrions faire une analyse plus éclairée si nous prenions pour point de départ un monde où règne l'anarchie, et non un monde parfait de contrats complets.

Je ne veux pas dire que les décideurs analysent effectivement les problèmes en se fondant sur le modèle des marchés complets. Ils modulent, bien entendu, leur analyse en fonction du monde auquel ils sont confrontés. Mais leurs vues sont naturellement influencées par les modèles qui leur ont été enseignés. Et parce que ces modèles intègrent tant d'hypothèses irréalistes, à quel point les décideurs peuvent-ils se fier aux recommandations qui en découlent?

Je ne plaide pas en faveur d'une pensée économique débridée, de l'adoption de n'importe quelle hypothèse. L'économie a fait du chemin au cours du demi-siècle écoulé, et beaucoup de ce que nous avons appris est d'une grande pertinence. Des économistes

respectables, comme Oliver Hart et Jack Hirshleifer, ont échappé au carcan du modèle des marchés complets sans dépasser les limites du raisonnable. Mais un groupe important d'économistes reste convaincu qu'il n'y a qu'un seul modèle, celui des marchés complets. On ne peut que soupçonner que l'attrait de ce modèle réside dans son élégance plutôt que dans sa pertinence.

Supposer l'anarchie?

Le renforcement des institutions est un domaine où les institutions financières internationales et les décideurs ont tiré des enseignements de l'expérience et se sont fiés à leur bon sens pour élaborer des approches pratiques sans se laisser beaucoup guider par la théorie. Et un nombre croissant d'études laissent espérer que les étudiants en économie du développement seront plus nombreux à se rendre compte qu'il vaut mieux prendre comme point de départ, non pas un monde dont les déficiences ne sont que mineures, mais un monde où rien n'est facile à faire appliquer, où les droits de propriété et les droits individuels sont loin d'être choses certaines et où le respect de chaque contrat est assuré par un système issu des premiers principes — le monde dont Hobbes a donné une description si vivante. Non seulement ce type de travail rendra mieux compte de la réalité dans les pays les plus pauvres qui sont déchirés par les conflits, mais il pourrait aussi donner lieu à une politique plus sensée. ■

«Le problème qui se pose lorsque l'on utilise des modèles qui ne s'écartent guère du modèle des marchés complets pour guider un pays pauvre dans la conduite de la politique économique est que les solutions peuvent sembler plus faciles qu'elles ne le sont en réalité.»