

# Du paternalisme à l'incitation

**L'Inde doit adopter une forme de gouvernement qui laisse libre cours à l'esprit d'entreprise des citoyens**

*Raghuram Rajan*



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

**L**A VOLATILITÉ récente du marché boursier indien semble davantage liée à une réévaluation mondiale des marchés émergents qu'à des craintes particulières quant à la croissance future du pays. L'économie indienne est fondamentalement forte et a toutes les chances de le rester. Pourtant, il n'est pas inutile de s'interroger sur ce qui pourrait freiner son essor. En effet, jusqu'à présent, on a surtout réfléchi aux mesures que l'État pourrait prendre çà et là, et beaucoup moins à la nature et à la finalité de l'État. À mon sens, il devient de plus en plus urgent que l'Inde troque son système paternaliste et dirigiste, qui cherche à remédier à tout ce qui ne va pas par des subventions ou des quotas, contre un système soucieux de laisser libre cours à l'esprit d'entreprise. Cela nécessitera un changement de mentalité, qui est déjà amorcé mais qui devra s'accélérer.

Qu'est-ce qui me fait tenir ce raisonnement? Un pays pauvre n'a-t-il pas besoin d'un État dirigiste pour remédier aux injustices et aux inégalités du passé? En Inde, l'État a toujours cherché à orienter la croissance économique, mais cela n'a jamais produit les résultats escomptés, ce qui a eu diverses conséquences. Aujourd'hui encore, on attend de lui qu'il oriente l'économie sur tel but ou tel autre. Mais ce dirigisme va se heurter de plus en plus aux nécessités du marché. Il faudra que l'un ou l'autre cède, et si c'est le marché, ce sera au détriment de la croissance économique, comme l'Inde en a déjà fait l'expérience à maintes reprises. En s'attachant, au contraire, à créer un environnement propice à l'épanouissement de l'esprit d'entreprise, qui garantisse l'accès de tous à l'éducation, à la santé, à la finance, sans oublier un dispositif de protection minimale — autrement dit en ouvrant largement les possibilités de développement au lieu de dicter les résultats à atteindre —, le pays aura de bien meilleures chances de connaître la croissance et la justice sociale.

Qu'est-ce qui me fait penser que ce changement de mentalité si long à venir est devenu

urgent? L'Inde n'est pas un pays en développement typique : les politiques menées par le passé ont eu des effets inattendus, qui l'ont dotée de capacités de rang mondial dans le domaine des technologies de l'information, des produits pharmaceutiques et de la finance, ainsi que d'un secteur manufacturier qui fait de plus en plus appel à de la main-d'œuvre qualifiée. La jeunesse de sa population et la progression du taux de participation seront certainement des atouts dans les années à venir. Mais la croissance et les réussites de ces vingt-cinq dernières années masquent deux grands sujets de préoccupation.

## **Trop peu d'emplois**

Tout d'abord, l'Inde ne crée pas assez d'emplois. Il est généralement admis que seule une croissance fondée sur les activités à forte intensité de main-d'œuvre peut créer des emplois, comme en Asie de l'Est. Or, c'est la recette du dirigisme : en tenant ce raisonnement, on autorise l'État à identifier les secteurs prioritaires, à les protéger de la concurrence et à les inonder de ressources, pour qu'ils puissent, par exemple, se moderniser.

Mais peut-être faut-il raisonner autrement. Ainsi, il pourrait être plus facile à l'Inde de mettre ses atouts au service d'un secteur d'exportation vigoureux, où les rémunérations sont élevées, dans les finances, les services aux entreprises, les technologies de l'information et d'autres branches d'activité faisant appel à une main-d'œuvre qualifiée que de soutenir un secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre tourné vers l'exportation. Pour l'Inde, la voie du développement réside peut-être dans une croissance tirée par la demande intérieure, fondée sur les services à ces employés bien rémunérés, qui sont créateurs d'emplois dans la restauration, l'hôtellerie, le tourisme, le bâtiment et le commerce de détail.

Je ne dis pas que le secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre a peu de chances d'apporter une solution; je dis simple-

ment qu'un État incitatif ne jetterait pas son dévolu sur une seule solution. Il se demanderait plutôt ce qui empêche un secteur privé dynamique de créer des emplois dans un pays aussi riche en main-d'œuvre, puis il ferait la guerre à ces contraintes.

Si l'emploi peine à se développer, c'est en grande partie à cause d'un droit du travail archaïque qui protège quelques-uns au détriment du plus grand nombre, en créant le paradoxe d'un pays pauvre qui, doté d'une main-d'œuvre non qualifiée surabondante, se spécialise dans des secteurs à forte intensité de capital et de main-d'œuvre qualifiée. Un entrepreneur hésitera à recruter s'il sait qu'il devra garder l'employé toute sa vie. Il préférera renoncer à se développer, sauf s'il est absolument certain que la demande se maintiendra. Et s'il décide de se développer, il se tournera davantage vers les machines ou vers des employés qualifiés plus faciles à licencier. Le résultat? Bajaj Auto a récemment ouvert une nouvelle usine sans y recruter pratiquement aucun employé non qualifié : pourquoi se compliquer la vie avec des syndicats et la main-d'œuvre qu'ils représentent?

Mais la modification du droit du travail n'est pas simplement une question de législation. La justice sociale exige que les travailleurs aient des recours contre les licenciements abusifs, faute de quoi ils chercheront réparation en dehors de la loi. La flexibilité du travail inquiétera moins les travailleurs s'ils savent qu'ils pourront avoir accès rapidement et à peu de frais à des tribunaux qui les protégeront contre les abus. Quand ils ne peuvent compter sur un système judiciaire qui fonctionne bien, les travailleurs préfèrent l'interdiction des licenciements. Peut-on s'en étonner?

Naturellement, les travailleurs s'opposeront à tout changement s'il n'existe aucun dispositif de protection minimale pour les aider à survivre quand ils sont au chômage et à retrouver un emploi. C'est à l'État qu'il incombe de créer ce filet de sécurité, pour protéger non pas les entreprises mais les individus.

Bref, pour instaurer une vraie flexibilité sur le marché du travail tout en créant un environnement plus propice à la croissance et plus juste pour tous les travailleurs, et pas seulement pour ceux qui font partie du secteur organisé, il faudra changer tout le système. Voyons maintenant les autres causes probables de la faible croissance de l'emploi.

Un assouplissement du marché du travail ne saurait compenser entièrement la médiocrité des infrastructures. Dans les secteurs qui sont fortement intégrés à l'économie internationale et utilisent en général de la main-d'œuvre non qualifiée, les marges sont très faibles. Étant donné que les infrastructures médiocres alourdissent les coûts — s'il faut 10 jours pour charger un cargo, ce sont 10 jours de stocks supplémentaires à enregistrer —, les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et à marges faibles resteront peu compétitifs en Inde si les infrastructures ne s'améliorent pas. De même, la production agricole à valeur ajoutée restera une chimère. L'amélioration des infrastructures élargira l'accès aux marchés et, partant, aux emplois; c'est donc un ingrédient fondamental de la croissance de l'emploi.

Une autre raison pour laquelle l'emploi de la main-d'œuvre non qualifiée est si faible tient peut-être au fait que toute la main-d'œuvre disponible n'a pas les caractéristiques recherchées. Des travailleurs qui sont mal nourris ou qui n'ont pas accès aux soins de santé seront plus souvent malades et donc moins productifs. L'amélioration du système de santé et l'éducation primaire universelle sont donc des compléments indispen-

sables à la réforme du marché du travail et à l'amélioration des infrastructures.

Là aussi, un État dirigiste ne s'occupera que des ressources. Il ferait mieux de se demander pourquoi, pendant une journée normale dans les écoles publiques, 25 % des professeurs sont absents et 45 % d'entre eux seulement enseignent, pourquoi les pauvres acceptent de payer des centaines de roupies par mois aux écoles privées et fuient l'école publique gratuite, et pourquoi les professeurs du privé sont présents aussi souvent que leurs collègues du public alors qu'ils ne gagnent qu'un huitième à un quart de leur salaire. Si c'est en partie une question de ressources, l'État doit aussi chercher à améliorer les incitations, ce qui signifie, par exemple, heurter de front les puissants syndicats d'enseignants.

Par ailleurs, même si le financement public excessif de l'éducation tertiaire dans le passé était une aberration, l'industrie et les services se sont spécialisés de telle manière qu'ils ont bel et bien besoin d'un flux constant d'étudiants qualifiés. Tout en s'efforçant de rattraper les années pendant lesquelles l'éducation primaire a été négligée, l'Inde doit multiplier les établissements tels que les instituts indiens de technologie et les collèges techniques régionaux sur lesquels repose sa réussite actuelle. Cela ne veut pas dire que l'État doit mettre la main au portefeuille. Au contraire, il s'agit d'encourager l'ouverture d'établissements privés et étrangers tout en préservant la qualité grâce à un système transparent d'accréditation. Malheureusement, en Inde, l'enseignement supérieur reste l'un des derniers bastions du Licence Raj, où les entrées sont filtrées et où la réglementation est étouffante. Il faut que cela change.

### **L'aggravation des inégalités**

Ma deuxième grande préoccupation, liée à la première, est l'aggravation des inégalités entre les zones rurales et les centres urbains, les États en plein essor et ceux qui sont à la traîne, les castes avancées et les castes du bas de l'échelle. Avant la libéralisation de l'économie pendant les années 80, les États et les collectivités se développaient au même rythme, avec nonchalance et de façon inefficace. Dans une économie davantage axée sur le marché, les écarts économiques se sont naturellement creusés, en faisant monter à la surface les inquiétudes de ceux qui disposent du pouvoir politique, mais n'ont guère de pouvoir économique.

Ces tensions se traduisent par une défiance et une antipathie accrues à l'égard des réformes de marché, ainsi que par des demandes diverses : les États peuplés mais en retard veulent une plus grande part des recettes fiscales, les entreprises obsolètes réclament des subventions pour investir dans les nouvelles technologies, et les groupes défavorisés demandent davantage de places dans les universités et d'emplois dans le secteur privé. La réaction d'un État dirigiste est de céder à ces demandes, mais ce n'est qu'une solution populiste temporaire, même si elle a l'avantage d'être claire et immédiate. Le vrai problème est que ces demandes ne feront que s'amplifier indéfiniment si les causes profondes des inégalités ne sont pas éradiquées : accès inégal à l'éducation, aux soins de santé, à la finance, aux marchés et même à la justice, bref : inégalité des chances. Les inégalités engendrent le désir de niveler par le bas en déterminant *a priori* les résultats ou en instaurant le socialisme. C'est la solution de facilité, à laquelle l'Inde a déjà eu recours. La

meilleure réponse consiste à niveler par le haut en offrant des chances au plus grand nombre possible : tel est précisément le rôle d'un État incitatif.

### Les mentalités doivent changer

Pourquoi l'État indien est-il si dirigiste? Je ne peux avancer que des suppositions : peut-être l'héritage colonial fait-il que l'État considère les citoyens comme des enfants brouillons à surveiller tout en subvenant à leurs besoins, ou peut-être les «sahibs bruns» ont-ils, plus tard, hérité de cette conception de l'État *mai-baap* (mère et père). Peut-être le dirigisme vient-il de ce que l'économie soviétique était l'exemple de développement à suivre au moment où l'Inde a acquis son indépendance. Quelle qu'en soit l'origine historique, un État dirigiste suscite la formation de communautés d'intérêts qui attendent de lui qu'il soit dirigiste, d'une société pour qui l'État a un rôle distributif, et non incitatif, une société fondée sur la recherche de rentes, selon la formule célèbre d'Anne Krueger.

Alors que certains secteurs de la société indienne ont adopté l'économie de marché, c'est loin d'être le cas de la société tout entière, ce qui explique que la nature de l'État indien et la mentalité de ses dirigeants n'ont pas changé. Ainsi, à mesure que la démocratie s'implante dans la société indienne, l'État devient l'État *du* peuple puisque c'est lui qui l'élit. À ses débuts, la politique indienne était dominée par quelques élites, mais cela est de moins en moins vrai aujourd'hui et l'État fonctionne davantage *par* le peuple. En revanche, l'idée que l'État a pour rôle d'offrir des chances à tous — l'État *pour* le peuple — est beaucoup moins répandue. La conquête du pouvoir a pour but de mettre l'État et ses moyens au service de la communauté ou du groupe dont on est issu. L'élite a été la première à le faire, c'est maintenant le tour des autres.

Je citerai deux exemples qui montrent à quel point la défense des intérêts particuliers continue d'influer sur l'action des pouvoirs publics en Inde. Considérons le déficit budgétaire considérable, qui entrave la réalisation d'investissements publics pourtant bien nécessaires. Ce déficit est aggravé par des aides publiques inopportunes, dont la subvention aberrante de l'essence est l'exemple le plus récent. En effet, qui consomme de l'essence? Essentiellement les riches et la classe moyenne qui savent se faire entendre; les pauvres consomment du kérosène, qui reste fortement subventionné. Si les subventions de l'essence sont maintenues, comment seront-elles financées puisque le déficit budgétaire a ses limites? En réduisant les investissements publics si nécessaires qui bénéficieraient à tout le monde. Même si des membres éminents du gouvernement sont conscients du coût de ces subventions, il est trop tentant pour les politiciens d'accuser ceux qui prônent leur suppression d'être antipauvres. Apparemment, le public ne fait pas ses calculs et ne comprend pas que les subventions à l'essence nuisent fondamentalement aux pauvres. Ou bien une partie du public comprend trop bien la nature du régime politique en Inde, où les rentes passent avant les investissements publics, et préfère recevoir des subventions plutôt que de les laisser à d'autres.

Considérons maintenant un dispositif louable récemment mis en place pour créer des zones de promotion des exportations, dans lesquelles les infrastructures permettront aux entreprises d'être compétitives sur le marché international. C'est une initiative qu'il faut saluer. Pourtant, même dans ce cas, les groupes d'intérêts font pression pour obtenir des

exonérations fiscales, avec l'appui de certains responsables gouvernementaux. Avec ces exonérations, non seulement l'État renonce à des recettes dont il a bien besoin, mais il offre aux sociétés une incitation à déplacer la production existante vers les nouvelles zones, en en faisant supporter le coût énorme à la société. Naturellement, il affirme que seuls les nouveaux investissements sont concernés, mais qui déterminera ce qui constitue un nouvel investissement? L'inspecteur des impôts mal rémunéré? Et les sociétés ne déplaceront-elles pas aussi tous leurs investissements vers les nouvelles zones, privant ainsi l'État de recettes? L'Inde doit retenir les leçons de son propre passé : si l'on crée des incitations économiques perverses en confiant aux bureaucrates le rôle d'entraver les entreprises qui exploitent ces incitations, on obtiendra au bout du compte très peu d'investissements supplémentaires et beaucoup moins de recettes, mais des bureaucrates bien plus riches.

### Quels changements en Inde?

Je conclurai par les leçons à tirer du passé fortement réglementé de l'Inde. Premièrement, les politiques que l'Inde a menées jadis dans le domaine des sciences et de l'éducation, quels qu'en aient été les défauts, ont doté le pays de capacités pour le secteur manufacturier nécessitant une main-d'œuvre qualifiée et celui des services, secteurs où elle détient aujourd'hui un avantage comparatif. L'Inde ne devrait pas sacrifier cet avantage inconsidérément pour suivre l'exemple de l'Asie de l'Est et de son secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée. En particulier, elle devrait mettre fin à la surréglementation de l'enseignement supérieur et à la sclérose du système judiciaire, sources de distorsions qui la brident dans les domaines où elle excelle. Mais elle doit aussi éliminer ce qui entrave la création d'emplois non qualifiés, non seulement en supprimant les mécanismes archaïques de protection de l'emploi tout en mettant en place un véritable filet de sécurité pour tous les travailleurs, mais aussi en améliorant les infrastructures, surtout dans les États à la traîne et dans les zones rurales, afin qu'ils s'intègrent mieux au reste de l'économie.

Deuxièmement, l'État ne peut simplement fixer par décret les résultats à atteindre ou les réaliser en offrant des ressources ou des subventions, d'autant plus que l'économie repose de plus en plus sur les principes du marché. Cela pourrait même être dommageable. Ce que l'État entend accomplir et ce qui se produit réellement peuvent être deux choses très différentes en raison des réactions que suscitent dans la population les décisions des pouvoirs publics. L'État doit au contraire s'employer à mettre en place le bon environnement et à ouvrir ainsi des perspectives à tous.

Troisièmement, dans une large mesure, l'État ne se réformera pas de lui-même. Il ne faut pas s'attendre à une révolution dans l'attitude des responsables gouvernementaux, car la société indienne n'y est pas prête. Je pense que le changement sera plus évolutif : à mesure que les Indiens verront l'économie de marché leur offrir de nouvelles perspectives, ils réclameront un État plus incitatif, et la démocratie indienne fera le reste. Plus cela adviendra vite — et les réformateurs du gouvernement peuvent y contribuer en multipliant les possibilités d'activité —, mieux cela vaudra pour l'Inde, car c'est en améliorant la gouvernance et en ouvrant les perspectives, et non en tournant le dos aux réformes de marché, que l'Inde trouvera le chemin de la justice sociale et de la prospérité. ■