



Gouvernements libres, bonnes politiques

File d'électeurs en Transkei lors des premières élections après la chute de l'apartheid en Afrique du Sud (1994).

Paola Giuliano, Prachi Mishra et Antonio Spilimbergo

Les réformes économiques peuvent faire peur aux décideurs politiques, mais démocratie et libéralisation économique vont souvent de pair

LA CRISE financière mondiale a montré que les pays doivent entreprendre des réformes structurelles pour rehausser leur revenu et stabiliser leur économie. En supprimant les obstacles à la croissance, les réformes comme la libéralisation des échanges, les privatisations et la réglementation des monopoles peuvent accroître la production potentielle et donc, à terme, profiter à tous.

Cependant, les réformes structurelles touchent souvent des intérêts puissants et peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Selon la formule du premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker : « nous savons tous quoi faire, mais nous ne savons pas comment nous faire réécrire après l'avoir fait » (*The Economist*, 2007). Pourquoi? Certains cadres institutionnels sont-ils plus propices que d'autres à la réforme? L'une des plus vieilles questions en économie et en sciences politiques, encore sans réponse à ce

jour, est de savoir si la liberté politique est un ingrédient essentiel — ou une entrave — aux réformes structurelles. Il y a de bons arguments théoriques et beaucoup d'exemples à l'appui de tous les points de vue.

Ceux qui sont convaincus que les régimes moins démocratiques sont bénéfiques pour la libéralisation économique peuvent citer les importantes réformes entreprises au Chili par la junte militaire sous Augusto Pinochet dans les années 70 et 80 et en Corée du Sud pendant le règne autocratique de Park Chung-hee dans les années 60 et 70. Bon nombre de pays actuellement industrialisés n'étaient pas des démocraties lors de leur décollage économique. En Asie de l'Est par exemple, le développement a souvent eu lieu sous des régimes non démocratiques.

En théorie, il y a de bonnes raisons de penser que les régimes autocratiques peuvent favoriser les réformes économiques et la croissance.



Un régime entièrement démocratique peut être la proie de certains groupes d'intérêt qui font passer leurs objectifs avant le bien-être général de la société. Des capitalistes campant fermement sur leurs positions de recherche de rente sont parfois les premiers à s'opposer aux réformes. Dans un pays nouvellement indépendant, il peut falloir un «dictateur bienveillant» pour protéger les institutions, empêcher le gouvernement de tomber sous la coupe de groupes d'intérêt et faire fonctionner l'État efficacement. Des groupes d'intérêt peuvent, en particulier, bloquer les réformes si la répartition des bénéfices à en attendre est incertaine (Fernandez et Rodrik, 1991). La démocratie peut aussi aller de pair avec une consommation privée et publique excessive et un manque d'investissements (Huntigton, 1968), tandis que les régimes dictatoriaux peuvent faire augmenter le taux d'épargne intérieure par la répression financière. Les salaires sont généralement plus élevés dans une démocratie (Rodrik, 1999). Plusieurs pays, dont ceux de l'ex-URSS et une grande partie de ceux d'Asie de l'Est, ont accru leur épargne et sont finalement parvenus à un rythme de croissance économique élevé grâce à un système politique répressif, doublé d'un système financier très réglementé.

Ces exemples historiques et ces arguments théoriques prouvent-ils de manière irréfutable que la démocratie ne favorise pas les réformes économiques? Non. Des arguments théoriques puissants et des éléments empiriques solides confortent l'idée que la démocratie accompagne souvent les réformes économiques. Voici certains des arguments théoriques :

- Les préférences des dictateurs peuvent varier avec le temps. Puisque aucune loi ne les empêche de changer d'avis, la volonté de réforme des dictateurs ne peut pas être crédible (McGuire et Olson, 1996).

- Les autocrates ont tendance à se comporter de façon prédatrice, ce qui perturbe l'activité économique et réduit à néant les efforts de réforme.

- Les régimes autocratiques ont tout intérêt à différer les réformes et à réserver à leurs partisans l'accès aux activités génératrices de rentes. À l'opposé, les dirigeants démocratiques sont généralement plus sensibles aux intérêts de la population et plus enclins à entreprendre des réformes qui démantèlent les monopoles dans l'intérêt de tous.

- La protection des droits de propriété que garantit une démocratie est essentielle pour le développement économique.

Il existe aussi de nombreux éléments empiriques qui prouvent que la démocratie et les réformes vont de pair. La corrélation entre démocratie et réformes économiques est très forte, dans le temps et de par le monde. Le graphique 1 fait apparaître la corrélation au fil du temps

entre les indices de liberté politique et les indices de réforme. Les indices de liberté politique se fondent sur les critères établis par la base de données Polity IV (Marshall et Jaggers, 2009), 0 étant le régime le plus autoritaire et 1, le plus démocratique. Les réformes sont mesurées au fil du temps dans six domaines — marché financier intérieur, compte de capital, marchés de produits (électricité et télécommunications), agriculture, commerce extérieur et transactions courantes (voir encadré). Là encore, l'indice est compris entre 0, qui correspond aux secteurs les moins réformés et 1, aux plus réformés. Les réformes dans chacun des six secteurs dénotent une corrélation forte avec la démocratie qui précède habituellement la déréglementation. Le graphique 2 décrit cette forte corrélation pour un échantillon représentatif de pays.

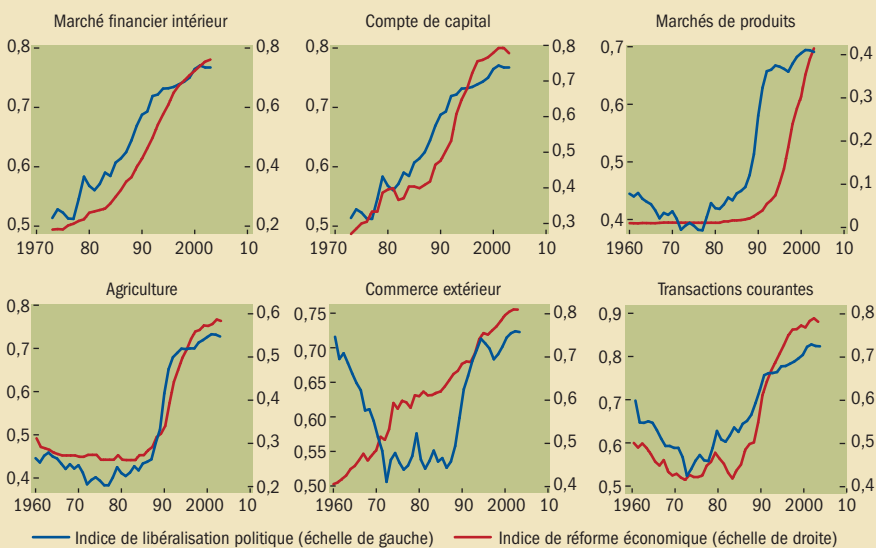
Les pays plus démocratiques sont aussi les plus réformés, mais une corrélation ne signifie pas nécessairement que la démocratie est la cause des réformes économiques. Cette relation pourrait très bien être inversée, ou il se pourrait encore qu'un troisième facteur commun soit le moteur des deux autres. La question de l'effet de la démocratie sur la réforme économique reste en grande partie sans réponse.

Afin de déterminer si la démocratie est cause de réformes, nous utilisons un nouvel ensemble de données qui recouvre près de 150 pays, 6 secteurs et plus de 40 ans (Giuliano, Mishra et Spilimbergo, 2009). Nous en concluons que l'amélioration des institutions démocratiques (mesurée par Polity IV) est significativement corrélée avec l'adoption de réformes économiques. La transition d'un régime autocratique à une démocratie totale s'accompagne d'une hausse de 25 % de l'indice de réforme. Nous n'avons pas décelé d'effet de rétroaction : la libéralisation économique ne déclenche pas la libéralisation politique. Ce ré-

Graphique 1

Commençons par le commencement

La libéralisation politique précède généralement les réformes économiques.



Sources : Base de données Polity IV (Marshall et Jaggers, 2009); et calculs des auteurs (Giuliano, Mishra et Spilimbergo, 2009).

Note : Ce graphique représente la corrélation au fil du temps entre les indices de démocratie (mesurés par Polity IV et normalisés entre 0 et 1) et les réformes des six secteurs ou domaines suivants : 1) marché financier intérieur, 2) compte de capital, 3) marchés de produits (électricité et télécommunications), 4) agriculture, 5) commerce extérieur (basés sur les droits de douane) et 6) transactions courantes. Notons qu'on calcule l'indice de démocratie comme étant la moyenne de l'échantillon des pays disposant d'un tel indice pour une réforme en particulier et donc que l'indice varie (légèrement) d'un panneau à un autre. Tous les indices sont normalisés entre 0 et 1, 0 étant le degré de réforme le plus bas, et 1 le plus haut.

L'ensemble de données sur les réformes structurelles

Notre analyse se fonde sur une nouvelle large série de données, établie par le département des études du FMI, qui décrit le degré de réglementation dans 150 pays industrialisés et en développement (Ostry, Prati et Spilimbergo, 2009). Six indicateurs de réforme englobent les secteurs financier et réel. Les indicateurs du secteur financier incluent les réformes touchant aux marchés financiers intérieurs et au compte de capital externe; les indicateurs de réforme structurelle du secteur réel incluent des mesures des marchés de produits, des marchés agricoles, du commerce extérieur et du compte courant. Chaque indicateur se compose de sous-indices qui résument les différentes dimensions de la réglementation de chaque secteur. On compile ensuite les sous-indices pour construire les indices de façon à ce que toutes les mesures de la réforme soient comprises entre 0 et 1, les valeurs les plus élevées dénotant une libéralisation plus poussée.

sultat décevra ceux qui sont convaincus qu'un soutien économique aux autocraties peut favoriser le changement politique.

Comment concilier le constat que la démocratie favorise les réformes avec celui de Juncker, selon lequel les électeurs ont tendance à sanctionner les décideurs politiques qui réalisent des réformes? Il s'avère que les craintes de Juncker ne sont pas confirmées par les faits. Buti, Turrini et van den Noord (2008) montrent que les décideurs qui adoptent des réformes ne perdent pas les élections qui suivent, notamment dans les pays financièrement très développés. Cela se vérifie aussi s'agissant des conséquences

politiques d'une forte réduction du déficit budgétaire. Alesina, Carloni et Lecce (2010) — étudiant un échantillon de 19 pays de l'OCDE entre 1975 et 2008 — ne trouvent aucune preuve qu'un gouvernement est systématiquement évincé du pouvoir après une réduction rapide du déficit budgétaire.

La conclusion finale est donc que la démocratie est bénéfique pour les réformes structurelles, mais que l'inverse n'est pas vrai : la libéralisation économique pratiquée par les autocraties ne provoque pas de transition vers la démocratie. De plus, rien ne confirme les craintes des politiciens qui pensent que les électeurs punissent toujours ceux qui réforment le secteur financier ou qui réduisent les déficits budgétaires. ■

Paola Giuliano est maître de conférences à l'Anderson School of Management de l'University of California, Los Angeles. Prachi Mishra est économiste au Département des études du FMI et Antonio Spilimbergo est conseiller au Département Europe du FMI.

Bibliographie :

- Alesina, Alberto, Dorian Carloni, and Giampaolo Lecce, 2010, "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments" (unpublished).
- Buti, Marco, Alessandro Turrini, and Paul van den Noord, 2008, "Can Governments Implement Structural Reforms and Yet Be Re-elected?" Available at www.voxeu.org/index.php?q=node/1235
- Giuliano, Paola, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo, 2009, "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset," CEPR Working Paper 7194 (London: Centre for Economic Policy Research).
- Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik, 1991, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty,"

American Economic Review, Vol. 81, No. 5, p. 1146-55.

Huntington, Samuel P., 1968, Political Order in Changing Societies (New Haven, Connecticut: Yale University Press).

Marshall, Monty G., and Keith Jagers, 2009, Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007—Dataset Users' Manual (Arlington, Virginia: Polity IV Project).

McGuire, Martin C., and Mancur Olson, Jr., 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force," Journal of Economic Literature, Vol. 34, No. 1, p. 72-96.

Ostry, Jonathan, Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries, IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).

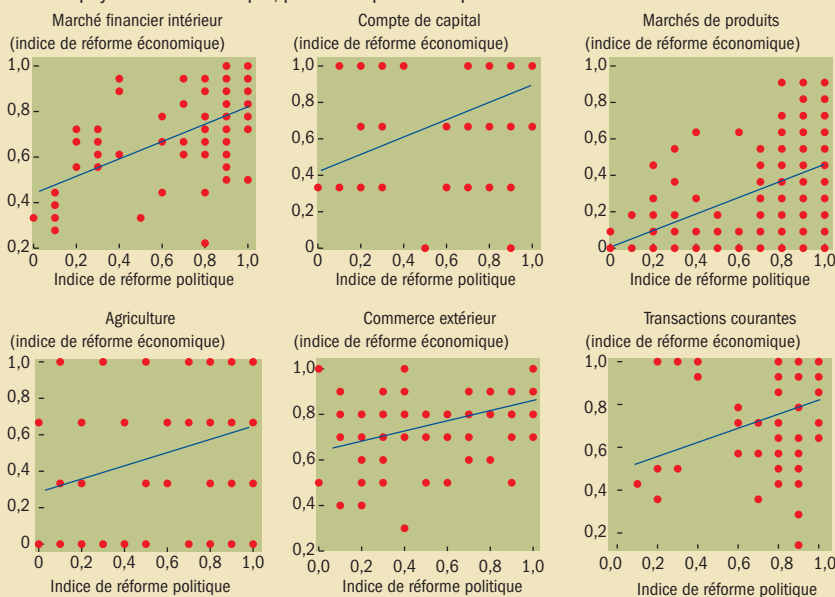
Rodrik, Dani, 1999, "Democracies Pay Higher Wages," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, No. 3, p. 707-38.

The Economist, 2007, "The Quest for Prosperity," March 15.

Graphique 2

Des progrès en parallèle

Plus un pays est démocratique, plus il est probable que son économie soit réformée.



Sources : Base de données Polity IV (Marshall et Jagers, 2009); et calculs des auteurs (Giuliano, Mishra et Spilimbergo, 2009).
 Note : Ce graphique représente la corrélation en l'an 2000 entre les indices de démocratie mesurés par Polity IV (0 étant le régime le moins démocratique et 1 le plus démocratique) et les indices de réforme économique (0 étant le degré de réforme le plus bas et 1 le plus haut) dans six secteurs économiques.