



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1997/L.7
7 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

GROUPE D'EXPERTS DE L'ADMINISTRATION
ET DES FINANCES PUBLIQUES
Treizième session
27 mai-4 juin 1997

LES CONDITIONS PROPICES AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Rapport établi par le Secrétariat*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
PRÉFACE		3
I. INTRODUCTION	1 - 15	4
II. VUE D'ENSEMBLE DES RÉFORMES MENÉES EN NOUVELLE-ZÉLANDE	16 - 29	7
III. LA VOIE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE : BIEN CHOISIR LES POLITIQUES D'IMPORTANCE CRITIQUE	30 - 42	10
A. Le rôle de la politique monétaire	30 - 36	10
B. Perspective internationale sur la politique monétaire	37 - 42	12
IV. UNE RIGUEUR BUDGÉTAIRE SOLIDEMENT ANCRÉE DANS LA LOI	43 - 91	12
A. Le problème budgétaire dans différents pays . . .	55 - 59	14
B. La transformation du secteur public	60 - 91	15

* Pour établir ce document, le Secrétariat a eu recours à une consultante, Mme Ruth Richardson, l'ancien Ministre néo-zélandais des finances.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
V. TENDANCES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE RÉFORME ET DE MODERNISATION DE L'ÉTAT	92 - 149	20
A. Responsabilité, prévisibilité et transparence	95 - 102	21
B. Fiscalité	103 - 107	22
C. Réforme du marché du travail	108 - 130	23
D. Marchés financiers	131 - 140	26
E. Aide aux entreprises	141 - 145	28
F. Rythme et enchaînement des réformes	146 - 149	29
VI. CONCLUSIONS	150 - 154	30

PRÉFACE

L'Organisation des Nations Unies est favorable au libre jeu des forces du marché

"On s'accorde maintenant universellement à reconnaître que le jeu des forces du marché est indispensable à un développement durable. La conception du rôle de l'État évolue dans la plupart des pays en développement, et l'État est considéré non plus comme ayant vocation de régenter la vie économique, mais comme devant créer les conditions qui rendent possible un tel développement... Les Nations Unies ont un rôle vital à jouer en préparant le terrain à l'investissement privé, national ou étranger."

Propos tenus par le Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies au
Forum économique mondial à Davos (Suisse)
le 1er février 1997

Que se passe-t-il quand un gouvernement se trompe?

"Il est absolument essentiel que les politiques soient bien conçues. L'une des choses les plus fantaisistes que l'on entend actuellement au sujet de l'économie internationale c'est que du fait que le capital se déplace si rapidement et si librement, les politiques suivies par les États n'ont guère d'influence. En réalité, c'est précisément en raison de la mobilité bien plus grande des capitaux que la différence entre les politiques sages et les politiques erronées n'a jamais été aussi grande... Et, de même que le succès récompense plus généreusement qu'auparavant les politiques bien conçues, c'est un échec plus grave qui sanctionne les politiques erronées."

Lawrence Summers, au sujet du Mexique
The Economist, 23 décembre 1996

Le fond du problème

"S'agissant de la compétitivité, le fond du problème est que les politiques économiques suivies par un pays exercent une influence prépondérante sur la croissance économique à moyen terme. L'ouverture des marchés, l'absence de gaspillage dans les dépenses publiques, une fiscalité légère, la flexibilité des marchés du travail, un système judiciaire qui fonctionne et un système politique qui est stable, tous ces éléments contribuent à la croissance économique d'une façon soutenue et fiable."

Rapport sur la compétitivité mondiale, 1996

I. INTRODUCTION

1. La prospérité d'un pays dépend de façon décisive de la qualité de sa politique économique et de la constance avec laquelle cette politique est appliquée. Par comparaison, les ressources naturelles sont d'ordinaire d'un intérêt strictement limité pour un pays : le fait est attesté par l'existence de beaucoup de pays pauvres qui sont pourtant riches en ressources, et de pays riches qui sont pourtant pauvres en ressources. Des facteurs culturels tels que l'éthique capitaliste et le civisme revêtent plus d'importance, pour la prospérité des pays que la dotation en ressources naturelles; pourtant, si la politique économique est mal conçue, les conditions culturelles les plus prometteuses ne donneront pas de bons résultats économiques.

2. Il est vrai qu'un pays riche peut souvent tolérer une politique économique mal conçue pendant un certain temps, avant que les contradictions internes ne deviennent trop pressantes et qu'il faille impérativement les résoudre, tandis qu'un pays pauvre, ayant une politique économique inadéquate, sera rapidement en crise. Mais riche ou pauvre, un pays ne peut indéfiniment attribuer des résultats économiques médiocres à l'état du commerce international ou à d'autres facteurs extérieurs de cet ordre.

3. En fin de compte, quelles que soient les caractéristiques initiales d'une économie donnée, une croissance durablement faible, un chômage massif, une inflation forte et un lourd endettement sont, en fait, des choix politiques. Par exemple, un pays où le chômage est élevé en raison du manque de souplesse du marché du travail fait en réalité le choix politique de conserver un taux de chômage élevé. Ce pays pourrait choisir – comme l'a fait la Nouvelle-Zélande – de s'attaquer aux droits acquis en libéralisant son marché du travail, ou au contraire choisir de continuer à compromettre l'emploi.

4. Au cours des deux dernières décennies est apparu un consensus sur ce qui constitue un choix politique judicieux. Au niveau micro-économique, l'économie orthodoxe souligne le rôle de l'ouverture et de la compétitivité des marchés dans la création de richesses. Comme l'a déclaré le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies "le jeu des forces du marché est indispensable à un développement durable". Au niveau macro-économique, il est désormais admis que les politiques monétaire et budgétaire ne doivent pas être utilisées, dans un esprit volontariste, pour tenter de relancer l'activité économique à court terme, mais doivent au contraire être conduites de façon à offrir un climat général stable et prévisible qui ne compromette pas les bons résultats obtenus à moyen terme par le secteur privé : la politique monétaire, en visant la stabilité des prix, la politique budgétaire, en équilibrant à peu près le budget sur l'ensemble du cycle conjoncturel.

5. En Nouvelle-Zélande, les réformes ont été entreprises par deux gouvernements successifs à partir de 1984, et au cours des 10 années qui ont suivi, elles ont transformé de fond en comble le fonctionnement de l'économie. Rares sont les pays qui ont entrepris un ensemble de réformes aussi cohérent. Comme le signale l'Organisation de coopération et du développement économiques dans son étude sur la Nouvelle-Zélande : "Si d'autres pays de l'OCDE ont bien suivi des politiques similaires, rares sont ceux, s'il y en a, qui l'ont fait

dans un cadre d'ensemble aussi cohérent, mettant l'accent sur la prédictibilité, la transparence et la responsabilité."

6. Les réformes ont été guidées par les principes suivants :

a) L'abandon de l'équilibre des opérations courantes en tant qu'objectif direct de la politique de l'État;

b) L'abandon de la politique budgétaire comme moyen d'ajustement à court terme, et au contraire l'adoption d'une stratégie budgétaire à moyen terme tendant à contrôler la progression des dépenses publiques et à éliminer le déficit budgétaire;

c) Une politique monétaire ayant pour seul objectif de parvenir à la stabilité des prix et de la maintenir;

d) La renonciation à l'usage d'instruments de politique économique à des fins distributives, et l'idée que les préoccupations au sujet d'un niveau adéquat des revenus des ménages ou au sujet de la distribution des revenus relèvent expressément du système fiscal et du système de prestations sociales;

e) La réhabilitation des marchés compétitifs et du rôle du système des prix dans l'allocation efficace des ressources;

f) La volonté d'exposer les entreprises néo-zélandaises, chaque fois que possible, à la concurrence internationale, sans accorder de subventions et sans intervenir par des droits de douane ou autres obstacles artificiels;

g) La conviction que le système fiscal doit avoir un effet aussi neutre que possible sur les différents types d'activité;

h) Dans tous les domaines de la politique économique, un souci premier des conséquences à moyen terme des politiques suivies, plutôt qu'à court terme.

7. Ce qui a inspiré ces réformes c'était la conviction que les ressources n'étaient pas bien employées en Nouvelle-Zélande et que ce n'était qu'en exposant l'industrie néo-zélandaise aux forces du marché et à plus grande concurrence internationale que l'on pourrait transformer radicalement le fonctionnement de l'économie néo-zélandaise. Il y avait donc un parti pris très net de libéralisme économique : les marchés fonctionnant librement se présentaient comme le principal moteur de la croissance économique à moyen terme. On constatait aussi que les politiques macro-économiques obnubilées sur le court terme étaient gravement dommageables. Il fallait maîtriser la politique monétaire et la politique budgétaire, et les faire concourir à la croissance.

8. Le regain d'intérêt porté, ces temps derniers, à la réflexion économique sur le marché ne doit pas faire oublier que depuis longtemps, la science économique souligne l'importance des marchés, qui impliquent l'existence de la propriété privée et de la liberté de transaction conformément aux dispositions d'un contrat. Il y a à cela de très bonnes raisons. Une économie de marché repose sur l'idée de gains mutuels. Elle permet à ceux qui y participent de se

spécialiser dans ce qu'ils font le mieux et d'échanger volontairement, avec d'autres, leurs biens et leurs services. Si une transaction a lieu volontairement, c'est manifestement que les deux parties espèrent en profiter.

9. Une économie de marché est donc une institution sociale grâce à laquelle, par la coopération, ont lieu de nombreux échanges qui sont mutuellement profitables aux intéressés. Dans ce processus, les prix jouent un rôle décisif. Les prix résument une information essentiellement dispersée sur les raretés relatives des ressources et sur les préférences des consommateurs. En suivant les signaux donnés par les prix, les agents économiques, sur un marché, sont fortement incités à entreprendre des activités qui sont bénéfiques à l'ensemble de la société.

10. La supériorité des marchés compétitifs, où les prix sont libres de fluctuer conformément aux indications données par le marché, sur les marchés réglementés ou sur l'économie dirigée repose essentiellement sur deux considérations essentielles – l'information et l'incitation. L'information existe sous une forme extrêmement dispersée dans toute économie (de marché ou non), mais le mécanisme des prix d'une économie de marché lui permet d'en faire un bien meilleur usage qu'une économie planifiée. Plus le marché est compétitif, plus il incite ceux qui produisent et distribuent le bien ou le service en question à le faire efficacement et à réduire les coûts; sur des marchés compétitifs, les producteurs portent un intérêt direct à la satisfaction des besoins des consommateurs.

11. Un marché compétitif permet le jeu d'une profusion bien plus grande d'idées et de démarches très diverses que ne le fait un marché fortement réglementé ou un monopole. Dans ce dernier cas, seules les connaissances ou les idées d'un petit groupe de personnes sont mises à l'épreuve. Mais là où le marché est compétitif, un éventail beaucoup plus large d'expériences est possible. Sur un marché compétitif, les idées mauvaises font long feu, tandis que les bonnes idées se propagent, par le simple fait qu'elles sont visibles, qu'elles se révèlent profitables et sont imitées par autrui. Et comme les prix du marché tendent à varier d'une façon qui contribue à éliminer les pénuries ou les surplus éventuels, les marchés compétitifs sont bien le mécanisme le plus efficace pour garantir que les ressources sont employées au mieux.

12. Les raisons qui ont poussé la Nouvelle-Zélande à favoriser des marchés intérieurs compétitifs sont essentiellement celles qui font que ce pays milite énergiquement pour la liberté des échanges internationaux de biens et services.

13. La justification théorique du libre-échange a été apportée par David Ricardo, qui, au début du siècle dernier, a montré que deux pays ont tout à gagner à se spécialiser dans la production des marchandises pour lesquelles ils ont un avantage comparatif et à échanger ces marchandises à un prix mutuellement satisfaisant.

14. Une économie fondée sur la propriété privée et l'échange sur le marché n'implique pas bien entendu que l'État n'a pas de rôle à jouer; il a au contraire un rôle décisif à jouer en mettant en place une législation solide à l'abri de laquelle les transactions pourront être menées en toute confiance. Les lois doivent être claires et mutuellement compatibles et des tribunaux

efficaces et compétents doivent veiller à leur respect, avec un minimum de corruption. Il est regrettable que, alors que de nombreux gouvernements, dans le monde entier, se chargent de nombreuses tâches pour lesquelles ils ne sont pas faits, la plupart ne parviennent pas à s'acquitter de ces fonctions essentielles. Les gouvernements ont également un rôle légitime à jouer dans divers domaines de politique sociale, ils doivent en particulier s'assurer que tous leurs nationaux ont accès à une éducation de qualité.

15. Ces dernières années, la renaissance du libéralisme et de l'économie de marché dans le monde entier et l'échec patent des économies planifiées ont amené de nombreux pays à libéraliser leur économie. Mais aucun pays développé ou en développement n'est allé aussi loin que la Nouvelle-Zélande dans la restructuration. Après les réformes, rares sont les pays riches qui jouissent désormais d'une plus grande liberté économique et d'une structure économique d'ensemble plus compatible avec les préceptes de base de l'économie libérale que la Nouvelle-Zélande. Pour cette raison, la renaissance économique qu'a connue récemment ce pays est d'une grande pertinence tant pour les pays riches que pour les pays pauvres.

II. VUE D'ENSEMBLE DES RÉFORMES MENÉES EN NOUVELLE-ZÉLANDE

16. La Nouvelle-Zélande, pays relativement riche, était réduite, en 1984, au statut de "pays pauvre", au regard des normes du "premier monde" par suite de politiques mal choisies. Son économie intérieure était excessivement réglementée, inefficace, entourée de barrières protectionnistes élevées; des politiques monétaires et budgétaires non cohérentes et irresponsables donnaient à la Nouvelle-Zélande le taux de croissance de la productivité le plus mauvais et la croissance économique par habitant la plus faible de tous les pays de l'OCDE.

17. En 1984, le pays approchait aussi du moment où allait éclater une crise, car l'accumulation rapide de l'endettement intérieur et extérieur – autre record – était devenue insupportable. Les exportations néo-zélandaises, quoiqu'en cours de diversification, restaient dominées par les produits agricoles non transformés – essentiellement un modèle d'exportation typique d'un pays du tiers monde. Les mauvais résultats obtenus par l'économie néo-zélandaise ne pouvaient plus de façon plausible être attribués à l'influence de l'extérieur; le pays n'avait plus d'excuse et la nécessité de réformer l'économie était indéniable.

18. L'un des traits les plus significatifs du programme de réforme néo-zélandais découlait de la notion "d'échec de la puissance publique", tel que l'analysent les théoriciens de l'école des choix publics. De façon générale, il faut s'attendre à ce que les équipes dirigeantes agissent dans leur propre intérêt; rien ne garantit qu'elles suivront des politiques qui porteront au maximum le bien-être général des nationaux.

19. En Nouvelle-Zélande, les responsables politiques se sont mis en quête de règles institutionnelles qui, autant que possible, contraindraient les gouvernements à suivre des politiques macro-économiques bien conçues, alors même qu'ils seraient, à court terme, incités à suivre des politiques en fait mal

conçues. Des mesures telles que l'adoption du Reserve Bank Act en 1989 et du Fiscal Responsibility Act en 1994 peuvent s'interpréter dans ce sens.

20. Après une décennie de réformes, les principales initiatives prises se résument comme suit :

- a) La mise en fluctuation libre du dollar néo-zélandais;
- b) Une série de mesures destinées à rationaliser, mieux cibler, discipliner et rendre transparentes les dépenses publiques (State Sector Act, Public Finance Act et Fiscal Responsibility Act);
- c) Une réforme des transferts sociaux, dans le but d'enrayer la progression des dépenses et de concentrer l'aide de l'État sur ceux qui en ont vraiment besoin;
- d) Le Reserve Bank Act, qui assigne à la Banque centrale comme premier objectif de préserver la stabilité des prix;
- e) La mise sous le régime du droit commercial privé d'activités commerciales auparavant menées par l'État – et dans de nombreux cas leur privatisation;
- f) L'introduction d'un taux unique de la taxe à la valeur ajoutée, une réduction des taux marginaux d'imposition sur le revenu, et une série de mesures élargissant l'assiette fiscale et éliminant les anomalies de la fiscalité néo-zélandaise;
- g) La déréglementation du secteur financier, notamment par l'abolition du contrôle des changes, la levée des contrôles sur les taux d'intérêt, l'abolition des contrôles exercés sur les banques au sujet du taux des réserves obligatoires et le développement simultané d'un nouvel ensemble de règles prudentielles;
- h) L'introduction, par le Employment Contracts Act, d'une plus grande liberté de contracter sur le marché du travail;
- i) L'élimination des subventions les plus directes aux exportateurs de produits de l'élevage et de produits manufacturés, l'élimination progressive du régime des licences d'importation et une réduction échelonnée et substantielle des droits de douane, ces droits étant ramenés à presque rien ou à zéro;
- j) D'autres mesures de déréglementation, notamment l'élimination de plusieurs mesures de contrôle spécifique des prix, la libéralisation des transports aériens et du cabotage et l'introduction de la concurrence dans le secteur de l'électricité et des télécommunications.

21. Ces réformes vont tout à fait dans le sens des idées exprimées, au sujet du développement, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans son allocution devant le Forum économique mondial :

"Les Nations Unies ont défini une plate-forme d'action commune en faveur du développement dont elles s'efforcent de promouvoir l'application (...) Les diverses tâches qui nous incombent dans ce domaine consistent à appuyer la réforme du service public, la restructuration économique, les programmes de privatisation et la mise en place d'infrastructures de base, ainsi que le renforcement de l'appareil des lois et des réglementations. Nous définissons les normes internationales qui rendent le progrès possible."

22. La Nouvelle-Zélande n'est bien sûr pas le seul pays à avoir entrepris certaines de ces réformes. Mais dans de nombreux domaines elle fait figure de pionnier. Par exemple, le Reserve Bank Act et la série de réformes du secteur public qui a culminé dans la promulgation du Fiscal Responsibility Act montrent que la Nouvelle-Zélande a fait office de chef de file dans le monde. Le marché du travail de la Nouvelle-Zélande est, de tous les pays de l'OCDE, sans doute celui qui est le plus libre, et sa fiscalité est celle qui est la moins biaisée.

23. On distingue deux vagues successives de réformes majeures. La première a constitué une libéralisation rapide mais inégale et a été entreprise par le gouvernement travailliste élu en 1984. Une deuxième vague de réformes, incluant la libéralisation du marché du travail et une plus grande maîtrise des dépenses publiques, a eu pour effet d'éliminer les dernières anomalies majeures de la politique économique et de planter ainsi le décor de la reprise économique. Cette seconde vague de réformes a été menée durant le premier gouvernement du parti national en 1990.

24. L'engagement résolu des principaux acteurs de la scène politique en faveur des réformes a été un des éléments décisifs de leur succès. Les périodes les plus propices aux réformes ont en effet été caractérisées par l'existence d'une stratégie dépourvue d'ambiguïté, adoptée sans réserves par les ministres, et par son application cohérente dans tout le secteur public. Les mauvais résultats obtenus par l'économie et de puissants intérêts catégoriels s'opposaient au changement, et il fallait donc, pour entretenir l'élan des réformes, susciter un sentiment d'urgence. Il était également indispensable de placer des gens très compétents dans certains postes de haut niveau du secteur public pour s'assurer que les conceptions des réformateurs n'étaient pas contrecarrées, à la phase de l'exécution, par la résistance de la bureaucratie au changement.

25. Il était essentiel aussi de bien faire connaître à tous la raison d'être des réformes. Les milieux d'affaires devaient en effet comprendre l'esprit de la réforme de façon à être le mieux à même d'en réaliser les avantages. Une fraction suffisante du public devait également être convaincue d'accorder au moins à la réforme le bénéfice du doute pendant la période initiale d'essai, celle où les coûts de l'ajustement dépassaient encore les avantages tangibles. Pour faire accepter la libéralisation par l'opinion, il s'est avéré important d'obtenir le soutien à la réforme de milieux d'affaires influents.

26. Mais la détermination du gouvernement n'était pas moins importante : à mesure que les réformes ont progressé, certains intérêts catégoriels ont renoncé à exiger le rétablissement de leurs privilèges et ont au contraire commencé à demander au gouvernement de les traiter équitablement en étendant la réforme aux secteurs qui n'avaient pas encore été libéralisés.

27. Après une période initiale difficile, l'économie néo-zélandaise fonctionne désormais avec une telle robustesse que les réformes ont été décrites par l'OCDE comme un "succès remarquable". Depuis le début de la reprise économique en 1991, la croissance a été en moyenne de 3 à 4 % par an, le taux de chômage est tombé à 5,9 % (l'un des plus faibles parmi les pays de l'OCDE), et le budget de l'État est excédentaire, ce qui a permis une réduction d'impôt et le remboursement intégral de la dette publique extérieure.

28. L'investissement privé progresse. La cote financière de la Nouvelle-Zélande a été relevée. Le secteur des exportations est plus complexe et diversifié qu'avant les réformes. Des enquêtes telles que celles du Forum économique mondial placent la Nouvelle-Zélande parmi les nations les plus compétitives. Et l'organisation allemande de lutte contre la corruption "Transparency International" considère que la Nouvelle-Zélande, parmi les 41 pays étudiés, est celui où la corruption est la plus réduite – ce qui reflète à la fois la culture propre du pays et le degré de liberté économique dont jouissent actuellement les Néo-Zélandais.

29. Avec tous ces résultats favorables, il n'est guère surprenant que le Financial Times écrive que "la Nouvelle-Zélande a démontré que des réformes économiques orthodoxes, menées avec énergie, peuvent changer du tout au tout les perspectives d'une économie. Pour cette raison, elle offre d'importants enseignements"; ces importants enseignements sont les suivants :

a) La réforme doit être complète. Les réformes menées en Nouvelle-Zélande avaient un caractère à la fois micro-économique et macro-économique. Elles portaient à la fois sur les marchés des capitaux et du travail, sur les marchés des marchandises et sur le secteur public;

b) Les réformes doivent être équilibrées. L'économie néo-zélandaise n'a commencé à reprendre durablement sa croissance qu'après que les derniers principaux obstacles à la croissance eurent été effectivement éliminés (à savoir la rigidité du marché du travail et les dépenses publiques trop lourdes);

c) L'horizon visé doit être le moyen terme. C'était le cas de toutes les principales réformes menées en Nouvelle-Zélande;

d) Il faut un véritable engagement politique, une stratégie claire et une application de qualité confiée à des personnes choisies avec soin;

e) Il est important de veiller à bien faire connaître le sens de la réforme, et d'en faire comprendre l'urgence.

III. LA VOIE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE : BIEN CHOISIR LES POLITIQUES D'IMPORTANCE CRITIQUE

A. Le rôle de la politique monétaire

30. Une constatation empirique établie depuis longtemps veut qu'à moyen terme, la politique monétaire ne peut être utilisée avec fruit que pour influencer le niveau des prix. Le fait de desserrer la politique monétaire pour stimuler la croissance ou l'emploi ne peut au mieux fonctionner qu'à très court terme.

Ultérieurement, l'effet expansionniste se dissipe et le relâchement de la politique monétaire alimente l'inflation – ce qui, en soi, a des effets économiques néfastes. Pour cette raison, il est de plus en plus largement admis de par le monde que la politique monétaire doit chercher simplement à préserver la stabilité des prix et doit éviter toute fluctuation erratique qui ne peut qu'amplifier le cycle conjoncturel.

31. Pourtant, le fait que la politique monétaire peut avoir un impact favorable à court terme sur l'activité présente un problème du point de vue de l'appareil institutionnel de cette politique. Nombreux sont les politiciens – en particulier ceux des pays démocratiques qui songent à se faire réélire – qui ont un horizon temporel remarquablement rapproché. Ils sont souvent tentés de préconiser une politique monétaire laxiste, étant donné que les effets néfastes en seront pour la plupart reportés à plus tard.

32. De plus, le problème n'est pas seulement celui de savoir comment brider les pires instincts des politiciens. Même si les autorités monétaires ont un comportement responsable, elles doivent encore convaincre le secteur privé qu'elles agiront effectivement de façon responsable, alors que ce même secteur privé sait que les autorités sont, à court terme, tentées de relancer l'activité par l'inflation. Il est donc important de bien maîtriser les anticipations du secteur privé, car plus le secteur privé sera convaincu que la politique monétaire vise bien la stabilité des prix, plus faible sera la prime de risque qui s'ajoute aux taux d'intérêt.

33. La solution donnée par la Nouvelle-Zélande à ce problème a consisté à donner à sa banque centrale une autonomie opérationnelle, tout en inscrivant dans ses statuts l'obligation de chercher à préserver la stabilité des prix. Le Reserve Bank of New Zealand Act de 1989 précise que l'une des fonctions premières de la banque centrale est de préserver la stabilité du niveau général des prix. Le gouverneur de la banque centrale et le Ministre des finances doivent se mettre d'accord sur un "ensemble d'objectifs de politique économique". Au jour le jour, la banque est autonome.

34. Cependant, deux fois par an, la banque centrale doit déposer sur le bureau du parlement une déclaration détaillée de politique monétaire, qui est examinée par une commission parlementaire. Le gouvernement peut temporairement donner pour instructions au gouverneur de la banque centrale de mener une politique monétaire conforme à un objectif autre que la stabilité des prix, mais une telle dérogation au régime général – très improbable – doit elle-même être transparente : elle doit également être communiquée au parlement.

35. Le caractère officiel de cette demande de dérogation au mandat de la banque centrale, allant de pair avec l'ouverture des marchés financiers néo-zélandais, fait qu'il est très peu probable que cette disposition soit utilisée. Une politique monétaire facile ne parvient à relancer l'activité à court terme que si elle amène les agents économiques à penser, incorrectement, qu'il y aura une augmentation de la demande réelle de leurs services, alors que cette augmentation n'existe que sur le papier. Si la dérogation a un caractère officiel, cet effet de "surprise" est atténué.

36. Dans l'ensemble, le Reserve Bank Act donne à la Nouvelle-Zélande une banque centrale dotée d'un mécanisme expressément responsable, transparent, répondant à un objectif simple : il y a là un engagement institutionnel fort en faveur de la stabilité des prix. En codifiant cet engagement, la loi sur la banque centrale renforce la crédibilité de la politique monétaire et réduit la prime pour risque inflationniste qui s'ajoute aux taux d'intérêt.

B. Perspective internationale sur la politique monétaire

37. À l'échelle internationale, l'existence d'une banque centrale jouissant d'une pleine indépendance tant politique que pratique constitue une exception plutôt que la règle. Trop souvent, les gouvernements considèrent que la politique monétaire est un instrument commode à manier quand la politique budgétaire devient trop difficile. De façon hautement pernicieuse, beaucoup de gouvernements ont cédé à la tentation de l'inflation dans l'espoir de se tirer d'affaire.

38. Pour sortir de ces pratiques peu honorables, plusieurs stratégies ont été employées afin de rendre plus crédible la lutte contre l'inflation.

39. Ainsi, l'Argentine a souscrit au concept de convertibilité de la monnaie : le peso est accroché au dollar, de sorte qu'en fait la politique monétaire de l'Argentine est menée par procuration par la Banque fédérale de réserve des États-Unis d'Amérique.

40. L'Argentine devra bien sûr un jour émanciper sa politique monétaire, mais, en tant que position provisoire, le principe de la convertibilité a rendu plus crédible la politique économique de ce pays. Par contraste, il est très difficile de considérer comme crédible la politique d'un pays comme El Salvador, où le gouverneur de la banque centrale est également membre du gouvernement.

41. Rendre crédible la conduite de la politique monétaire n'est pas un problème des seuls pays en développement. Le Système monétaire européen (SME) revient en fait à un blanc-seing que donnent les nations participantes à la politique monétaire de la Bundesbank. Cependant, comme le montre la sortie spectaculaire du SME de l'Italie, du Royaume-Uni et d'autres pays, durant "le mercredi noir", en 1992, il n'est pas possible de continuer à appliquer des normes d'origine extérieure quand la politique suivie à l'intérieur s'y oppose.

42. Les pays riches comme les pays pauvres souffrent beaucoup d'une forte inflation, qui, en particulier, spolie les pauvres et ceux dont les revenus sont fixes et faibles. Comme il existe une très nette corrélation entre l'indépendance de la banque centrale et une faible inflation, il est judicieux de s'orienter vers le modèle néo-zélandais, qui ne manque pas de mérites.

IV. UNE RIGUEUR BUDGÉTAIRE SOLIDEMENT ANCRÉE DANS LA LOI

43. La politique budgétaire présente, en plus complexe, la même difficulté que la politique monétaire, celle d'obliger le gouvernement à la conduire sans s'écarter d'objectifs à moyen terme rigoureusement établis. En effet, des déficits budgétaires persistants ne peuvent que léser les épargnants et les investisseurs et compromettre à long terme la croissance de l'économie, en

gonflant la consommation dans l'immédiat. Pourtant, l'ignorance du problème par l'opinion, les préoccupations à courte vue des politiciens et les habitudes des groupes de pression se conjuguent pour entraîner fréquemment une dérive des dépenses publiques et un alourdissement des déficits budgétaires.

44. Cela donne à penser que les pays ont besoin d'un mécanisme institutionnalisant autant que possible un comportement budgétaire responsable, et empêchant de s'en écarter. Cependant, des règles budgétaires qui seraient trop simples – par exemple l'obligation d'équilibrer chaque année le budget – présentent des inconvénients théoriques divers et n'ont pas, en pratique, donné de bons résultats.

45. Pour résoudre ce problème, la Nouvelle-Zélande a adopté le Fiscal Responsibility Act en 1994. Cette loi définit le cadre réglementaire d'une conduite responsable de la politique budgétaire et cherche à inverser la dérive institutionnelle et politique qui conduit souvent, au fil des ans, le gouvernement à accroître les dépenses et à financer le déficit budgétaire par l'endettement. C'est le pendant, pour la politique budgétaire, de ce qu'est le Reserve Bank Act pour la politique monétaire.

46. Cette loi comporte deux éléments essentiels : le premier est un ensemble de principes de rigueur budgétaire, qui prévoit expressément des directives de conduite prudente de la politique budgétaire. Ces principes sont notamment celui d'un équilibre du budget "en moyenne, sur une période raisonnable" (c'est-à-dire la durée du cycle économique), la réduction de la dette publique, qui doit être ramenée à un niveau prudent, et la mise en oeuvre de politiques compatibles avec une prédictibilité raisonnable des futurs taux d'imposition. Ces principes n'empêchent pas toutefois un gouvernement élu de prendre au besoin une série de décisions entraînant des dépenses, conformes aux priorités de sa politique sociale.

47. Aux termes de cette loi, un gouvernement reste libre de préciser dans la préparation du budget les grandes priorités stratégiques qui le guideront. Le gouvernement peut – et doit – réaliser les ambitions qu'il a données à sa politique économique et sociale. Mais l'expression officielle de ces principes permet de s'assurer que le gouvernement poursuivra ses objectifs en mettant en oeuvre une politique budgétaire responsable.

48. Le Fiscal Responsibility Act reconnaît également que le gouvernement peut, à l'occasion, être temporairement contraint de s'écarter des principes d'une politique budgétaire responsable. Cependant, quand il le fait, il doit justifier cette dérogation et montrer comment il entend revenir à une politique compatible avec les principes d'une politique budgétaire responsable.

49. La volonté de transparence dans l'établissement du budget n'est pas moins importante. La loi en question a été conçue pour assurer une bonne compréhension par le public comme par les parlementaires des paramètres de la préparation du budget. Trois mois au moins avant le début de l'exercice budgétaire, le ministre des finances publie une déclaration de politique budgétaire, qui énonce les grandes priorités du gouvernement en matière de politique budgétaire.

50. Ainsi la loi expose au contrôle parlementaire, mais aussi à celui de l'opinion, les bases mêmes de la préparation du budget par le gouvernement avant qu'il soit définitivement arrêté. Cela contribue à légitimer les choix du gouvernement sur les grandes questions budgétaires.

51. Cette loi stipule aussi qu'un ensemble détaillé de projections économiques et budgétaires à trois ans doit être publié au moment de l'adoption du budget, ces projections étant assorties d'une analyse de la politique budgétaire dans l'esprit d'une gestion prudente. Il faut en outre publier, en milieu d'exercice budgétaire, un deuxième ensemble de projections économiques et budgétaires à l'horizon de trois ans.

52. En outre, la loi prescrit la publication, juste avant les élections législatives, d'un ensemble de projections à trois ans, de façon à permettre à tous les partis politiques et à l'opinion publique de débattre des questions et de proposer des politiques en disposant de la meilleure information possible sur l'état des comptes du pays. Publier l'état réel de ces comptes est en effet un bon moyen d'éviter une surenchère des partis politiques dans les semaines qui précèdent une consultation électorale.

53. Les principes de la responsabilité budgétaire inscrits dans la loi, ainsi que la large diffusion de l'information sur le budget, incitent vivement le gouvernement à mener une politique budgétaire responsable. Son adoption a déjà notablement infléchi la dynamique politique et élargi le débat sur la politique économique : l'actuel gouvernement de coalition espère convaincre l'opinion qu'il mène une politique budgétaire responsable aux termes de la loi, tandis que le secteur privé considère le respect de cette loi comme un élément essentiel d'une politique économique prudente.

54. Le Fiscal Responsibility Act, allant de pair avec le Reserve Bank Act, a donné à la Nouvelle-Zélande ce que l'hebdomadaire The Economist présente comme la politique budgétaire et la politique monétaire les meilleures au monde.

A. Le problème budgétaire dans différents pays

55. Tous les gouvernements ont à résoudre le problème de la dette publique et du déficit budgétaire. Dans certains cas, les difficultés sont à imputer au fait que les hommes politiques se voilent la face devant une diminution du pouvoir d'achat de la nation. Typiquement, ces pays vivent au-dessus de leurs moyens, empruntent, et espèrent retarder le plus longtemps possible le jour où il faut enfin compter. La dette constitue alors un legs douteux transmis à la génération suivante, mais c'est aussi de plus en plus une tache sur la politique économique du moment.

56. Dans d'autres cas, généralement celui des pays développés occidentaux, le taux de progression du volume des prestations sociales obligatoires dépasse celui de la capacité de payer. Des critères extérieurs tels que ceux que définit le Traité de Maastricht ou des moyens assez brutaux d'équilibrer le budget sont alors employés dans l'espoir d'éliminer le déficit budgétaire.

57. Le déficit et l'endettement peuvent entraîner des difficultés d'une tout autre ampleur dans les pays les plus vulnérables, quand il faut remédier à des

décennies de gestion aberrante. Pourtant les impératifs économiques restent les mêmes.

58. Tout développement durable suppose une forte épargne intérieure. Le premier coupable, à cet égard, n'est autre que le gouvernement, qui, pendant des générations, se livre ordinairement à une "désépargne". S'il veut que sa politique macro-économique soit crédible, ce qui est essentiel s'il veut attirer des capitaux étrangers, le gouvernement doit compléter une politique monétaire prudente par un comportement budgétaire responsable.

59. Dans une économie de marché ouverte, la sanction d'une dérive de la politique monétaire comme de la politique budgétaire arriverait brutalement et rapidement.

B. La transformation du secteur public

60. Comme l'écrit l'OCDE dans son rapport de 1995 sur "La gestion publique en mutation, les réformes dans les pays de l'OCDE", divers facteurs se conjuguent pour rendre urgente la question des réformes. Il faut citer notamment :

a) L'émergence d'un marché mondial, qui fait ressortir l'impact des décisions du gouvernement sur la compétitivité du pays;

b) La compréhension du fait que le secteur public obtient de moins bons résultats économiques que le secteur privé;

c) Le risque d'un effet d'éviction du secteur privé par le secteur public;

d) Les limites à la future croissance du secteur public, en raison de déficits budgétaires et du fort endettement public;

e) Une certaine désillusion quant à la capacité de l'État de résoudre des problèmes d'économie et de société à l'aide de remèdes traditionnels;

f) Le fait que les citoyens exigent un choix de services de qualité répondant mieux à leurs besoins;

g) Les exigences des fonctionnaires eux-mêmes.

61. L'effet conjugué de ces facteurs a amené à repenser la justification de l'intervention étatique et à réexaminer la gestion et le fonctionnement du secteur public.

62. Nombreux sont les pays, de par le monde, où on commence à percevoir les insuffisances de l'organisation des administrations publiques. Les objectifs sont souvent incertains ou contradictoires, l'obligation redditionnelle est mal assurée, les incitations à l'efficacité sont réduites au minimum et la haute fonction publique est paralysée par une centralisation excessive du pouvoir de décision et la lourdeur des règles bureaucratiques.

63. Dans ce climat, la résistance au changement tend à devenir endémique et les administrations paraissent moins occupées à servir l'intérêt des usagers qu'à défendre les prérogatives de leurs fonctionnaires. C'était certainement là l'esprit qui inspirait le secteur public en Nouvelle-Zélande avant les réformes économiques récemment entreprises.

64. Ces réformes ont commencé par une réflexion sur les principes de l'ensemble du rôle de l'État. Avec le temps, les administrations étaient devenues pléthoriques : elles entreprenaient de trop nombreuses activités là où elles n'avaient que faire, et généralement s'acquittaient mal de ce qui constituait au contraire leurs fonctions essentielles.

65. La tâche des réformateurs est de circonscrire les domaines où l'État a un rôle légitime à jouer, puis de déterminer dans chaque cas comment ce rôle peut être rempli avec le plus d'efficacité et de diligence. Cela amène inévitablement à réduire l'intervention publique dans l'économie, ainsi qu'à transformer la façon dont l'État s'acquitte des fonctions qui lui restent.

66. Typiquement, le rôle de l'État consiste à réglementer les activités du secteur privé, à produire lui-même de nombreux biens et services et à fournir des services sociaux. En vérité, l'État est souvent à la fois joueur et arbitre. Or il doit se cantonner à la fonction d'arbitre, c'est-à-dire une fonction de réglementation. Son rôle doit donc être beaucoup plus discret, et se borner à définir le cadre réglementaire du fonctionnement possible de marchés ouverts et compétitifs. Cela reste, bien entendu, une fonction tout à fait essentielle des pouvoirs publics. L'idéal est d'allier une législation bien conçue à un appareil judiciaire pur de toute corruption, indépendant et aussi compétent que possible, ce qui devrait suffire à assurer le fonctionnement de l'économie dans le respect de la légalité.

67. L'État devrait également réduire son rôle en tant qu'agent économique, en privatisant un grand nombre des activités commerciales qu'il entreprenait, ou tout au moins en les plaçant sous le régime du droit commercial privé. En ce qui concerne les services sociaux, par contraste, la plupart des changements introduits ont concerné la façon dont les pouvoirs publics s'acquittent de ces fonctions, plutôt qu'en réduisant le poids de l'État.

68. Une décennie de réformes du secteur public néo-zélandais a engendré un modèle de gestion publique qui a été salué de par le monde. Ce nouveau modèle de gestion publique commence au niveau stratégique, les ministres arrêtant les grandes priorités. Ce sont en effet les seuls agents ayant une légitimité démocratique, et il appartient donc aux ministres de fixer les objectifs sociaux et économiques qu'ils souhaitent assigner à l'action de l'État.

69. Chaque année le Gouvernement publie un document où il expose ses vues sur les objectifs qu'il entend atteindre dans les années qui suivent. Avant la présentation du budget au Parlement, le Gouvernement publie aussi une déclaration de politique budgétaire – autre document d'orientation où sont consignées ses ambitions économiques et sociales. Ce document de stratégie lie l'ensemble du Gouvernement.

70. Conformément à la stratégie ainsi publiée, chaque ministre, à son tour, définit les "produits" qu'il souhaite acquérir de son ministère et des autres établissements publics, afin d'aider à réaliser les résultats recherchés par le Gouvernement. Le secrétaire général de chaque ministère est chargé de fournir au ministre les "produits" ainsi demandés. Dans chaque ministère, ce haut responsable est recruté sur un contrat de durée déterminée et a une large liberté de manoeuvre dans la gestion des ressources utilisées par le ministère, y compris le personnel.

71. Les pratiques de recrutement sont flexibles, l'affiliation syndicale est volontaire et une grande proportion des agents du secteur public sont recrutés par des contrats individuels (comme dans le secteur privé). Il est courant que la rémunération soit liée aux résultats. Souvent, les tâches sont confiées en sous-traitance à des organismes privés qui peuvent remplir plus efficacement la fonction demandée; on ne présume aucunement que le fournisseur préféré sera un organisme public.

72. Outre l'acquisition de "produits" sur le marché, l'État a également un intérêt en tant que propriétaire des actifs publics. Dans chaque secteur étatique essentiel, chaque ministère doit désormais calculer un bilan, et un système d'imputation de la valeur du capital a été mis en place. Ces deux règles incitent puissamment les secrétaires généraux de ministère à surveiller ce bilan et à faire l'usage le plus efficace possible des actifs qui leur sont confiés.

73. Cependant, dans le domaine des activités commerciales d'État, l'idée d'une propriété publique a été radicalement repensée. Avant la réforme, la plupart des activités commerciales étaient confiées à des ministères bien précis, peu soucieux de rentabilité, soumis à des contrôles bureaucratiques et visant des objectifs ambigus. Le service fourni était de qualité notoirement médiocre et de nombreuses activités enregistraient en permanence des pertes. La réforme a consisté à dissocier ces activités en entités distinctes, qui sont devenues des entreprises publiques.

74. Les entreprises publiques sont constituées en sociétés en vertu du Companies Act; elles sont pour l'essentiel gérées comme des entreprises privées. Elles ont expressément pour objectif de faire des bénéfices; leur conseil d'administration est presque entièrement à l'abri de tout contrôle politique. Quand elles empruntent, c'est sur compte propre; elles versent des impôts et les dividendes au Trésor public. Elles ne sont pas à l'abri de la concurrence du secteur privé. Leur gestion courante est confiée à une direction qui répond devant un conseil d'administration. Les actions sont détenues par deux ministres actionnaires, dont la seule tâche consiste à veiller à l'intérêt du contribuable propriétaire, en nommant le conseil d'administration, en fixant les règles concernant le paiement des dividendes et en suivant les résultats d'ensemble de l'entreprise.

75. Ce nouveau régime étant très incitatif, la transformation des entreprises publiques en sociétés relevant du droit commercial a entraîné d'énormes gains de productivité. New Zealand Telecom, la nouvelle compagnie des télécommunications, a presque doublé sa productivité; la société publique des houillères a réduit ses effectifs de moitié pendant la première année, tout en

augmentant la production; la société des chemins de fer a réduit ses effectifs de près des deux tiers en quatre ans, tout en accroissant le tonnage transporté. Ces gains de productivité n'ont pas profité uniquement à ces entreprises : ils ont été répercutés sur le consommateur sous forme de baisses de prix et, souvent, d'un service de meilleure qualité :

a) Le prix de l'électricité a diminué de 13 %; les prix des télécommunications ont baissé de 20 % environ, comme les prix du charbon; les taux de fret ferroviaire ont diminué de moitié; l'affranchissement d'une lettre normale a également nettement baissé; les nouvelles compagnies portuaires ont de même fortement réduit les prix pratiqués;

b) Plus que les organisations qui les ont précédées, la plupart des entreprises publiques du nouveau régime s'intéressent avant tout au client. Par exemple, le délai moyen d'attente d'un nouveau raccordement téléphonique est passé de six semaines à deux jours.

76. Le contribuable en profite aussi. La grande majorité des entreprises publiques sont rapidement devenues rentables, parfois après des années successives de pertes. Prises collectivement, les entreprises publiques ont augmenté de 75 % environ en un an seulement le rendement de leur capital-actions. Comme elles versent des impôts et des dividendes au Trésor public, elles sont devenues une source importante de recettes publiques.

77. Cette évolution est bien venue, mais, dans le cas de la grande majorité des entreprises publiques, il y avait de bonnes raisons économiques d'aller plus loin et de transférer purement et simplement ces entreprises au secteur privé. Il est le seul à pouvoir maximiser la productivité et chaque entreprise est alors la mieux placée pour entreprendre de nouveaux investissements.

78. La transformation des entreprises publiques en sociétés était une étape intermédiaire seulement, et, tout en étant nettement améliorées, les primes de résultats et les mécanismes de surveillance sous contrôle public n'étaient pas aussi bons que ceux offerts par le secteur privé, dont les actions sont librement négociables et où les sociétés sont exposées au risque d'être absorbées.

79. Les entreprises publiques comportent également un risque authentique de dérive politique au fil du temps. Les modes politiques peuvent changer et des considérations commerciales peuvent facilement être assujetties à de nouvelles considérations politiques, étant donné que le calendrier politique est souvent à très court terme. La lente pénétration de considérations politiques dans les principes régissant les entreprises publiques pourrait se manifester par un certain laxisme quant au taux de rendement exigé, par une ingérence dans les décisions essentielles relatives aux prix, et par des nominations à caractère politique dans les conseils d'administration. C'est pour toutes ces raisons qu'un important programme de privatisations a été lancé en Nouvelle-Zélande.

80. Pour être couronnée de succès, la privatisation devrait avoir des objectifs clairs et être bien comprise au moment de la mise sur le marché. En Nouvelle-Zélande, il s'agissait de maximiser le produit de chaque vente au profit du contribuable. D'autres objectifs concevables comme un souci de

développer le capitalisme populaire et de redistribuer les revenus entre groupes sociaux n'ont pas joué un rôle important à cette occasion.

81. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, c'est une démarche purement économique qui a été suivie. En cherchant à obtenir pour chaque actif le meilleur prix possible, on servait non seulement directement les intérêts du contribuable, mais aussi plus généralement l'intérêt de l'efficacité économique, étant donné que les acheteurs qui sont disposés à payer le prix le plus élevé sont en général ceux qui sont le mieux à même de gérer le plus efficacement l'entreprise privatisée.

82. En Nouvelle-Zélande, il a paru important qu'avant toute vente d'actifs publics, le cadre réglementaire de l'activité de l'industrie correspondante soit précisé de façon satisfaisante, de façon que toutes les parties concernées connaissent les règles du jeu avec la plus grande certitude possible. On n'a pas non plus fait l'erreur de vendre les monopoles d'État pour en faire de simples monopoles privés.

83. Les réformes économiques entreprises en Nouvelle-Zélande faisaient du marché ouvert à tous, libéralisé, la norme générale. Si une industrie présente certaines des caractéristiques d'un monopole naturel, la démarche suivie consiste néanmoins à en faire un marché autant que possible ouvert à tous, avec une réglementation légère.

84. Outre cette définition préalable du cadre réglementaire, il fallait, avant tout processus officiel de vente d'un actif public, que le Parlement donne expressément son accord. Si en effet le Trésor public cherche à maximiser le produit de la vente, il doit éviter d'assortir la législation correspondante de conditions arbitraires, qui répondent à une motivation politique mais qui auront pour effet de fausser la vente. Si un grand nombre d'actifs sont privatisés, une législation-cadre est souhaitable. Dans le cas néo-zélandais, toutes les entreprises publiques ont été créées en vertu du State-Owned Enterprises Act de 1986. Comme aux termes de cette loi, l'État détenait les actions de ces sociétés, leur vente au secteur privé ne nécessitait pas de législation nouvelle.

85. Une fois une vente en cours, il est important, pour conserver la confiance des parties, de veiller à la transparence et à l'honnêteté du processus. La vente elle-même doit obéir aussi fidèlement que possible aux dispositions du droit commercial. Les soumissionnaires doivent recevoir toute l'information possible. La date de la vente ne doit en aucune façon être liée à un calendrier budgétaire. Ce serait une grave erreur que de vendre un actif public pour "redresser" l'équilibre budgétaire de l'année.

86. Une telle démarche conduirait à des ventes bâclées, à des erreurs dans le processus même de la vente et à un bradage. Pour cette raison, le Ministre des finances s'est abstenu délibérément d'inscrire le produit projeté des ventes d'actifs publics dans les projections budgétaires. Le produit de toutes les ventes a au contraire été consacré à la résorption de la dette publique.

87. Le programme néo-zélandais de privatisations a produit 14 milliards de dollars. La plupart des ventes ont été faites par appel d'offres, et de nombreux actifs sont allés à des intérêts étrangers.

88. La distinction systématique faite entre les fonctions commerciales et les autres fonctions des administrations publiques en Nouvelle-Zélande a été un des aspects majeurs de la restructuration du secteur public : les objectifs de l'État et les règles de responsabilité financière s'en sont trouvés considérablement précisés. Ainsi, la préparation d'avis consultatifs sur les politiques à suivre a systématiquement été dissociée des fonctions opérationnelles des ministères, notamment pour éliminer tout risque de conflit d'intérêts chez les personnes concernées.

89. Pour des raisons semblables, on a soigneusement dissocié le financement des activités de leur exécution. Les fonctions réglementaires ont également été confiées à des organismes distincts. Dans un domaine donné de la politique économique, on trouve généralement un ministère, aux effectifs peu nombreux, qui rend des avis sur la politique à suivre, et plusieurs autres organismes qui font office d'acheteurs ou de vendeurs de biens ou de services. Presque tout le secteur public a été restructuré dans cet esprit.

90. Un gouvernement qui prendra au sérieux son rôle d'acquéreur de produits et de propriétaire d'actifs veillera à mettre en place un système solide de mesure de la performance. Là encore, le secteur public néo-zélandais constitue un modèle susceptible d'être reproduit dans le monde. Dans tout le secteur public, les besoins d'information sont substantiels. Comme l'accent est mis sur la production de biens et de services, dans toutes les administrations l'établissement de comptes et de rapports financiers est fait dans cette optique.

91. Au niveau macro-économique, le Gouvernement néo-zélandais établit désormais chaque année un compte d'opérations sur la base de l'exercice, ainsi qu'un bilan consolidé de l'ensemble du secteur public – la Nouvelle-Zélande est le seul pays au monde à le faire. Les projections budgétaires sont également ouvertes et transparentes. Le Gouvernement est tenu de produire et de publier deux fois par an des projections économiques et budgétaires, y compris un ensemble de projections juste avant chaque élection législative.

V. TENDANCES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE RÉFORME ET DE MODERNISATION DE L'ÉTAT

92. La nécessité de moderniser l'État s'est imposée dans toutes les régions du monde. Tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres, veulent un État qui fonctionne mieux et coûte moins. Les réformes peuvent être radicales (Nouvelle-Zélande), audacieuses (programme "Next Steps" au Royaume-Uni) ou très graduelles (dans la plupart des pays d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie).

93. La démarche adoptée en Nouvelle-Zélande se caractérise par son exhaustivité : les réformes visent l'ensemble de l'appareil d'État, y compris ses fonctions essentielles. Au Royaume-Uni, la réforme a consisté à créer toute une série d'organismes parapublics à partir des départements administratifs qui fournissaient des services à des tiers, mais au cœur de l'administration publique, la réforme de la gestion des ressources humaines et de la gestion financière ne fait que commencer.

94. La Malaisie a entrepris une réforme de la gestion du secteur public qui est plus progressive, en adoptant des objectifs qui mettent l'accent sur les résultats. Elle est en train d'élaborer une charte pour promouvoir la qualité totale et la concertation avec le public au sujet du niveau des services fournis.

A. Responsabilité, prévisibilité et transparence

95. La réforme du secteur public néo-zélandais se fonde sur trois principes essentiels de bonne gestion : la responsabilité, la transparence et la prévisibilité. Le sens des responsabilités a été renforcé à tous les échelons. Désormais, les chefs de service sont directement comptables des résultats de leur service et même les fonctionnaires subalternes sont plus responsabilisés que lorsque le secteur public était dominé par les syndicats.

96. L'obligation de résultats de chaque département est maintenant clairement définie. Les ministres comme le grand public peuvent savoir ce qu'ils achètent et à quel prix, et qui est responsable. Les entreprises publiques privatisées sont désormais assujetties à la discipline du marché. Celles qui, pour diverses raisons, n'ont pas encore été privatisées sont néanmoins beaucoup plus tenues de rendre des comptes : l'État-actionnaire exige un rendement économique satisfaisant pour les actifs financés par les contribuables et les ministres sont habilités à ne pas reconduire les dirigeants à l'échéance de leur mandat.

97. Il existe d'autres moyens de renforcer le sens des responsabilités dans le secteur public. Un marché financier libre et ouvert peut être un allié important à cet égard. Il porte quotidiennement un jugement sur la politique économique du pays et expose rapidement le gouvernement aux conséquences à moyen terme d'une mauvaise politique.

98. Lorsque les prix de certains actifs paraissent aberrants, cela est généralement dû à une politique économique déséquilibrée. C'est par ces prix que les marchés financiers font pression sur les responsables politiques pour qu'ils remédient aux déséquilibres. En Nouvelle-zélande, la levée du contrôle des changes, la libération des taux d'intérêt et l'adoption d'un régime de taux de change flottant, décidés au milieu des années 80, ont beaucoup encouragé les gouvernements successifs à adopter une politique prudente, notamment en matière budgétaire et monétaire.

99. Le modèle néo-zélandais se caractérise aussi par une grande transparence. Des règles de fonctionnement claires et la libre circulation de l'information facilitent la prise de décisions économiques, réduisent l'incertitude et renforcent la légitimité du gouvernement (qu'il soit démocratique ou non). La Nouvelle-Zélande s'est dotée d'une loi sur l'information officielle (Official Information Act), dont l'application est contrôlée par un médiateur indépendant. Cette loi pose en principe général que l'information doit être accessible, sauf s'il existe des motifs impératifs de ne pas la divulguer. Les établissements publics doivent régulièrement rendre des comptes au Parlement et la divulgation des données budgétaires est plus complète que dans aucun autre pays. En vertu des dispositions de la loi sur la responsabilité budgétaire (Fiscal Responsibility Act), le Gouvernement doit expliquer sa stratégie budgétaire.

100. Les autres grands instruments de la politique économique font également l'objet d'obligations de transparence substantielles. Ainsi, la loi sur la Banque centrale (Reserve Bank Act) définit un cadre très transparent pour la conduite de la politique monétaire.

101. La transparence et la responsabilisation contribuent aussi à améliorer la prévisibilité de l'effet des politiques. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, l'autonomie opérationnelle de la Banque centrale, le fait qu'un objectif unique lui est explicitement assigné et la transparence des relations entre le Gouvernement et la Banque donnent une grande prévisibilité à la politique monétaire.

102. De même, la transparence et l'adoption des objectifs à moyen terme pour la gestion du secteur public accroissent la prévisibilité de la politique budgétaire. En vertu de la loi sur la responsabilité budgétaire, le Gouvernement est tenu d'équilibrer le budget sur la durée du cycle économique et de fournir une information très poussée, et ces dispositions visent explicitement à forcer les autorités à mener une politique budgétaire prudente à long terme.

B. Fiscalité

103. Tout prélèvement fiscal a un coût indirect important pour la collectivité, en sus du coût direct de l'impôt. Ce coût indirect est dû essentiellement au fait que l'impôt réduit l'incitation à travailler, à épargner et à investir. L'enjeu principal de la politique fiscale est donc de limiter autant que possible ce coût. Une fiscalité bien conçue se caractérise par des taux d'imposition peu élevés et une assiette large et, sauf si cela est impossible en raison de difficultés d'administration, il faut en principe éviter d'appliquer des taux d'imposition différenciés selon les activités économiques.

104. Une fiscalité discriminatoire fausse les investissements, ce qui est contraire à l'intérêt général, car alors certains investissements sont motivés non par la rentabilité escomptée, mais uniquement par des avantages fiscaux, alors que d'autres investissements seront arbitrairement pénalisés. Il faut aussi éviter les taux marginaux élevés car ils ont un effet très dissuasif sur l'activité économique.

105. Il faut non seulement que la fiscalité soit bien conçue, mais aussi que la réglementation soit appliquée de façon compétente et cohérente par l'administration fiscale. Une mauvaise application peut avoir des conséquences économiques aussi graves qu'une fiscalité mal conçue. Il est plus facile d'appliquer la réglementation fiscale dans les pays ayant une tradition de respect des obligations légales, mais de toute façon l'incitation à la corruption et à la fraude fiscale est d'autant plus forte que les taux d'imposition sont élevés, autre raison pour laquelle il est bon de réduire les taux et d'élargir l'assiette fiscale.

106. Avant la réforme, la Nouvelle-Zélande avait une des fiscalités les plus déséquilibrées parmi les membres de l'OCDE. Son régime privilégiait l'impôt direct et comportait de nombreuses exemptions, si bien que les taux marginaux de l'impôt direct étaient très élevés. Cela décourageait le travail et faussait

considérablement les décisions d'investissement. La réforme économique a consisté notamment à rééquilibrer la fiscalité en accroissant le poids de l'impôt indirect, à éliminer progressivement les exemptions et à réduire considérablement les taux marginaux de l'impôt sur les revenus.

107. La clef de voûte de la réforme fiscale a été l'institution d'une taxe à la valeur ajoutée de taux uniforme, perçue sur la quasi-totalité des biens et services. Cette nouvelle taxe sur les biens et services a remplacé l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires, qui comportait plusieurs taux, et a permis de réduire sensiblement les taux marginaux de l'impôt sur le revenu. Elle est difficile à éviter et facile à administrer et son incidence est uniforme, ce qui en fait un impôt modèle. D'autres mesures ont été prises pour élargir l'assiette fiscale et éliminer diverses exemptions, tant pour l'impôt sur les bénéficiaires que pour l'impôt sur les revenus des personnes physiques. En 1989 déjà, l'OCDE considérait que le nouveau régime néo-zélandais était probablement le moins biaisé de tous les régimes fiscaux de l'OCDE.

C. Réforme du marché du travail

108. Les dysfonctionnements du marché du travail et en particulier le chômage sont un des plus graves problèmes qu'aient à résoudre de nombreux gouvernements aujourd'hui. Pourtant, le chômage n'est pas une fatalité : la théorie économique classique indique comment on peut le combattre et quelles sont les erreurs à éviter. Une des erreurs bien trop fréquentes consiste à considérer que le marché du travail est d'une certaine façon fondamentalement différent des autres types de marchés.

109. Le marché du travail a certainement des particularités, mais il a beaucoup plus de points communs avec les autres types de marchés que de différences. Les arguments de la théorie économique orthodoxe en faveur de l'ouverture des marchés et de la concurrence en général militent aussi en faveur de la flexibilité et de la déréglementation du marché du travail.

110. Comme tout autre marché, le marché du travail se fonde sur la convergence des intérêts de l'acheteur et du vendeur. L'acheteur de travail est l'employeur et le vendeur est le salarié. Pour servir leur intérêt commun, il faut faciliter la coopération volontaire entre les deux parties, en leur donnant l'information et les incitations nécessaires pour maximiser les avantages découlant d'un éventuel accord.

111. En même temps, la meilleure façon de servir l'intérêt général est de mettre en concurrence les employeurs qui souhaitent embaucher et les travailleurs qui cherchent un emploi. Dans ces conditions, les ressources en main-d'oeuvre ont le plus de chances d'être employées de la façon la plus productive.

112. En conséquence, le principe essentiel est qu'il faut élargir autant que possible la liberté contractuelle sur le marché du travail. Le travailleur doit pouvoir soit conclure un contrat directement avec l'employeur, soit charger un syndicat de négocier en son nom. Il faut laisser le choix aux parties concernées et l'État doit éviter de restreindre arbitrairement la nature du contrat qui peut être conclu entre un travailleur et un employeur.

113. Un marché du travail caractérisé par une grande liberté contractuelle présente des avantages considérables en termes de productivité, de relations entre employeurs et salariés et de satisfaction professionnelle, mais son avantage essentiel est qu'il maintient le chômage involontaire au niveau le plus bas possible.

114. Un certain chômage frictionnel est inévitable, car il y a toujours des travailleurs qui sont entre deux emplois, mais tant que les travailleurs acceptent un degré raisonnable de mobilité et que la liberté contractuelle est véritablement assurée, les travailleurs ne devraient pas tarder à trouver un acheteur pour leur force de travail.

115. Il y a tout lieu de penser que la croissance économique est plus forte et le chômage moins élevé lorsque le marché du travail est souple que lorsqu'il est très réglementé. Les "tigres" d'Asie de l'Est, dont les marchés du travail sont parmi les moins réglementés du monde, ont réussi à combiner le quasi plein emploi avec une croissance économique spectaculaire et une élévation rapide du niveau de vie.

116. Il est largement admis qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne le marché du travail est beaucoup plus souple que dans la plupart des pays d'Europe continentale et que cela est une des principales raisons qui expliquent le niveau relativement bas du chômage dans ces deux pays.

117. Malgré ces différents exemples, dans de nombreux pays le marché du travail reste lourdement réglementé. Des lois censées aider les travailleurs font généralement obstacle à la création d'emplois. Certaines de ces lois, par exemple celles qui instituent un salaire minimum, ont pour effet direct d'exclure les travailleurs les moins productifs du marché du travail.

118. D'autres lois donnent un pouvoir injustifié aux travailleurs qui ont un emploi et qui peuvent les utiliser pour marginaliser les membres les plus vulnérables de la population active. L'existence durable et la portée de ces lois expliquent en grande partie la persistance du chômage dans presque tous les pays du monde.

119. Jusque récemment, la législation du travail de la Nouvelle-Zélande était un bon exemple de ce qu'il faut éviter. Chaque travailleur relevait d'une convention nationale qui déterminait la rémunération et les conditions auxquelles il avait droit. La négociation de la convention faisait l'objet d'un rituel annuel entre les syndicats et les représentants des principaux employeurs et le résultat était contraignant pour les employeurs comme pour les salariés. Les salariés étaient obligés de se syndiquer, sans avoir le choix entre plusieurs syndicats.

120. Les inconvénients de ce régime sautent aux yeux. Alors que chaque entreprise est unique en son genre, la même convention s'appliquait à des entreprises très différentes. La négociation des conditions de rémunération et d'emploi n'était pas laissée aux personnes les mieux placées pour se mettre d'accord, c'est-à-dire les salariés et les employeurs au niveau de l'entreprise, mais confiée à des tierces parties connaissant mal la situation. Ce processus limitait considérablement les gains de productivité. Les bons employeurs

étaient pénalisés parce qu'ils ne pouvaient pas innover, par exemple en concluant des accords de paix sociale, en utilisant de façon plus intensive leurs équipements ou en élaborant des grilles de rémunération plus souples.

121. Les syndicats avaient un monopole pour la représentation des salariés, ce qui ne les incitait pas à défendre au mieux les intérêts de leurs membres. La convention collective fixait les salaires de façon cartellaire, tant pour les employeurs que pour les salariés. Quant aux chômeurs, leurs intérêts n'étaient pas du tout pris en considération : la loi les empêchait de proposer leurs services sur le marché du travail à des conditions leur paraissant acceptables.

122. Les relations entre les partenaires sociaux étaient donc caractérisées par un comportement monopolistique de ceux qui étaient intégrés dans le système, au détriment de ceux qui en étaient exclus. La façon dont ce système opposait les employeurs aux syndicats dans les négociations collectives créait un climat d'hostilité entre les partenaires sociaux. L'intérêt commun fondamental de l'employeur et du salarié était souvent perdu de vue.

123. En 1991, dans la sixième année du programme général de réforme économique, il était devenu impératif de réformer le marché du travail. L'instrument employé à cet effet fut la loi de 1991 sur les contrats de travail (Employment Contracts Act), qui a marqué une rupture radicale et inauguré une nouvelle ère de liberté contractuelle, avec quelques restrictions.

124. La loi sur les contrats de travail ne comporte que très peu de restrictions quant à la nature des contrats que les employeurs et les salariés peuvent conclure. Le contrat peut être collectif ou individuel et les employeurs peuvent combiner ces deux formes de contrats. L'affiliation à un syndicat n'est plus obligatoire et chaque travailleur est libre de choisir son représentant pour négocier avec son employeur.

125. Aux termes de la loi, les grèves sont considérées comme une rupture de contrat et ne sont autorisées que lorsqu'elles sont liées à la négociation d'un contrat collectif pour les salariés concernés. Toutes les autres grèves, et notamment les grèves de sympathie, sont illégales. La loi admet aussi bien des contrats collectifs que des contrats individuels et ne favorise ni les uns ni les autres. Le principe fondamental est la liberté de choix et le choix entre un contrat collectif et un contrat individuel est aussi un des enjeux de la négociation entre employeurs et salariés.

126. On peut soutenir que dans certains domaines la loi n'est pas allée assez loin. En particulier, elle n'a pas aboli le salaire minimum ni la juridiction prud'homale. Malgré ces importantes restrictions, les résultats obtenus par l'économie néo-zélandaise depuis son entrée en vigueur ont dépassé même les attentes de ses avocats les plus fervents.

127. Le redressement de l'économie a commencé dès le trimestre qui a suivi l'adoption de la loi et la Nouvelle-Zélande a joui d'une croissance ininterrompue depuis. On peut discuter l'importance de l'influence de la loi sur la reprise, mais il est indubitable que c'est principalement grâce à elle que l'expansion a été si créatrice d'emplois. Lors de son entrée en vigueur, le taux de chômage atteignait presque 11 %; cinq ans après, il était tombé à 5,9 %.

Ainsi, dans cette période, alors que le chômage a augmenté dans presque tous les pays de l'OCDE, il a considérablement reculé en Nouvelle-Zélande et plus de 230 000 emplois ont été créés, ce qui représente une progression de près de 16 %.

128. Aucune des craintes suscitées par cette loi ne s'est révélée fondée. Elle n'a pas entraîné une multiplication des conflits sociaux; au contraire, le nombre de jours de grève a fortement diminué. Elle n'a pas non plus entraîné de baisse des salaires. De nombreuses données montrent qu'elle s'est traduite par une amélioration du climat social en Nouvelle-Zélande. D'après une enquête faite par le New Zealand Institute of Economic Research en 1993, 47 % des entreprises pensaient que la loi avait amélioré la productivité du travail, 63 % qu'elle avait permis une gestion plus souple, 29 % qu'elle avait amélioré le niveau de formation du personnel et 37 % qu'elle avait amélioré la qualité de l'encadrement. D'autres enquêtes ont produit des résultats similaires.

129. Quant aux salariés, une enquête faite l'année dernière a montré que plus de 75 % d'entre eux étaient satisfaits de leurs conditions de travail, de leurs employeurs et de leur travail. Depuis l'adoption de la loi, les contrats individuels ont souvent été préférés aux contrats collectifs. Le taux de syndicalisation a beaucoup baissé mais les syndicats n'ont pas disparu de la scène. Toutefois, aujourd'hui ils doivent attirer des adhérents en leur fournissant un service, comme toute autre organisation à laquelle l'affiliation est facultative.

130. En résumé, on peut dire que les effets économiques de la loi sur les contrats de travail ont confirmé la théorie classique et démontré qu'une réforme très efficace du marché du travail n'est pas seulement possible, mais qu'elle peut aussi être politiquement durable.

D. Marchés financiers

131. Des marchés financiers libres et faiblement réglementés facilitent le développement économique en permettant d'allouer les capitaux au mieux. La rapidité avec laquelle les marchés financiers ont été libéralisés au début du programme de réforme est l'une des caractéristiques de la Nouvelle-Zélande. Les plafonnements des taux d'intérêt ont été supprimés presque immédiatement de même que le contrôle des changes. Le système de coefficient de réserve obligatoire des banques a été abandonné.

132. La politique monétaire consistait désormais non pas à exercer un contrôle direct sur les banques mais à contrôler les liquidités dans l'ensemble du système financier. Toute distinction juridique entre banques et institutions non bancaires a été supprimée. Au lieu de bénéficier de la garantie du Gouvernement, les banques étaient soumises à un contrôle prudentiel de la Reserve Bank et à une réglementation souple.

133. En mars 1985, le dollar néo-zélandais a été mis en fluctuation libre. Depuis lors, la Reserve Bank a pratiqué un flottement pur, aucun achat ni vente n'étant opéré sur le marché des devises dans l'intention d'influer directement sur la valeur du dollar néo-zélandais. Sans être indifférente au niveau du taux de change, qui constitue un important mécanisme d'application de la politique

monétaire, la Reserve Bank n'a pas fixé d'objectif en matière de taux de change. Elle évalue la politique monétaire en surveillant divers indicateurs, dont le taux de change.

134. Deux grandes raisons justifiaient le flottement de la monnaie. D'une part, celui-ci facilitait la politique monétaire en permettant aux autorités de mieux contrôler la base monétaire que ne l'aurait permis un système de taux de change fixe. D'autre part, comme c'est le cas de tout autre prix, il y avait sur le plan théorique de bonnes raisons de laisser le taux de change fluctuer librement en réponse à l'évolution de l'offre et de la demande.

135. Comme les prix, le taux de change est un mécanisme par lequel d'importants signaux sont transmis aux acteurs économiques. Si la politique économique est équilibrée, un taux de change flottant contribue à une bonne affectation des ressources.

136. Le flottement du taux de change a certainement permis à la Nouvelle-Zélande d'assurer l'indépendance de sa politique monétaire. On peut toutefois se demander si, pendant les premières années de la réforme, ce flottement a facilité l'affectation des ressources. Il y avait en effet des déséquilibres ailleurs dans le programme de réforme, en particulier les déficits budgétaires importants qui ont persisté pendant quelques années. Ces déficits ont souvent poussé à la hausse le taux de change réel, au détriment du secteur des exportations.

137. Pendant la plus grande partie de son histoire, la Nouvelle-Zélande a appliqué un système relativement libéral aux investissements directs de l'étranger. Mais du fait de la réforme économique, elle constitue aujourd'hui un pôle d'attraction encore plus puissant. Entre 1989 et 1994, le volume des investissements étrangers directs a plus que triplé pour représenter environ un quart du PIB. À l'heure actuelle, une proportion importante des grandes sociétés néo-zélandaises appartiennent à des intérêts étrangers.

138. Le Gouvernement encourage l'investissement étranger direct qu'il considère comme un moyen important de permettre au pays d'acquérir des technologies et des compétences nouvelles et d'établir des liens avec d'autres marchés. Les investissements affluaient bien avant la reprise économique de 1991, preuve qu'ils étaient attirés par la nouvelle politique mise en place. En outre, les investisseurs étrangers sont désormais très présents sur le marché obligataire néo-zélandais : la proportion des obligations d'État détenues par des non-résidents est passée de 8 % en décembre 1988 à 62 % en décembre 1996.

139. L'enseignement que d'autres pays en quête de capitaux peuvent tirer de l'expérience néo-zélandaise est qu'une politique saine attire l'investissement étranger. Dans le cas des pays en développement, seuls 10 % des capitaux qu'ils attirent proviennent d'organismes donateurs, l'essentiel étant d'origine privée. Le marché financier s'étant mondialisé, la qualité de la politique appliquée par un pays est un facteur déterminant pour attirer les investissements.

140. Les pays en développement gagneraient à faire preuve de plus d'ouverture. La transparence est un élément clef du bon fonctionnement d'un marché financier,

comme Lawrence Summers l'a souligné avec force en analysant les leçons à tirer de la crise financière mexicaine.

"La transparence attirera les capitaux en rassurant les investisseurs. En outre, elle favorisera la discipline sur le marché, ce qui suscitera une réaction plus rapide des analystes privés et des institutions publiques si des problèmes se dessinent. Qui plus est, du fait de la discipline qu'impose la transparence, les décideurs sont moins tentés de penser qu'ils peuvent, d'une façon ou d'une autre, se tirer d'affaire en présentant astucieusement l'information."

The Economist, 23 décembre 1996

E. Aide aux entreprises

141. Les gouvernements ne peuvent pas créer la richesse mais ils peuvent mettre en place un environnement qui en favorise la création dans le secteur privé. De nombreux éléments qui contribuent à l'instauration d'un climat favorable à l'entreprise ont été exposés dans le présent document : un cadre juridique sain; des prix stables; une politique budgétaire qui ne nuit pas à l'investissement dans le secteur privé; un secteur public qui n'impose pas des coûts excessifs au secteur privé; un marché du travail souple; des marchés financiers ouverts; une économie caractérisée par la compétitivité et la déréglementation.

142. D'autres initiatives visant à "aider" plus directement l'entreprise sont généralement vouées à l'échec. L'aide sous forme de subventions ou d'allègements fiscaux accordés à certaines entreprises est rarement judicieuse. Elle encourage des investissements qui sinon n'auraient pas été effectués, mais se traduit, sur le plan budgétaire, par une augmentation des taux d'intérêt ou des impôts, empêchant ainsi d'autres investissements plus avantageux.

143. Ce type d'aide ne peut être bénéfique pour l'économie que si l'État est systématiquement mieux à même que le secteur privé de choisir "les bons numéros". Or, rien n'indique qu'il est mieux informé, au contraire. En outre, il est évidemment moins motivé que le secteur privé.

144. Une aide sous forme de tarifs douaniers ou d'autres restrictions aux importations se justifie encore moins. Ces mesures réduisent les avantages qu'un pays peut retirer du commerce international. Les mesures de protection à l'encontre des importations encouragent le développement d'un secteur concurrent inefficace, tout en faisant supporter des charges excessives au secteur des exportations. Elles canalisent les ressources vers des activités pour lesquelles le pays n'a pas d'avantage comparatif, au détriment des activités pour lesquelles il en a. Il s'ensuit une baisse du bien-être économique général.

145. Partant de cette logique, la Nouvelle-Zélande a considérablement réduit ces dernières années l'aide directe aux entreprises et les mesures de protection à l'encontre des importations. Celles-ci pourraient toutefois être réduites encore davantage.

F. Rythme et enchaînement des réformes

146. La rapidité joue un rôle important dans les réformes structurelles et rien n'indique qu'un ralentissement du processus présente des avantages. En Europe orientale, par exemple, les pays qui n'ont pas tardé à procéder à des réformes ont sensiblement plus progressé en tant que groupe que ceux où le processus traîne.

147. Cependant, pour des raisons politiques et autres, la plupart des programmes de réforme sont appliqués par étapes, et il est évident que certains enchaînements donnent de meilleurs résultats que d'autres. En Nouvelle-Zélande, l'enchaînement était loin d'être parfait. On pourrait résumer comme suit le consensus concernant la meilleure façon de procéder :

a) La stabilisation macro-économique devrait, si possible, intervenir rapidement. Le Gouvernement devrait sans tarder prendre des mesures pour maîtriser le déficit budgétaire. Sinon, l'application d'une mauvaise politique macro-économique compromettra les acquis des réformes micro-économiques;

b) Les marchés intérieurs des biens et de la main-d'oeuvre devraient être déréglementés, dans toute la mesure possible, dès que les restrictions sur les importations diminuent. Cela permettra au secteur concurrent des importations d'opérer dans l'environnement le plus favorable, avant d'être exposé à la concurrence internationale;

c) La déréglementation des marchés financiers ne devrait pas intervenir avant que les marchés des biens et de la main-d'oeuvre soient longuement libéralisés et que le déficit budgétaire soit maîtrisé. Cette mise en garde vise particulièrement le marché des devises, une ouverture trop précoce pouvant entraîner une hausse excessive du taux de change réel;

d) Plus le programme de réforme est de vaste portée et plus les signes en sont clairs, plus il commencera à porter ses fruits rapidement.

148. En Nouvelle-Zélande, les réformes se sont déroulées en gros dans l'ordre suivant :

a) Libéralisation du marché financier – immédiate;

b) Libéralisation par étapes du marché des biens, essentiellement après la libéralisation du marché financier;

c) Réforme du secteur public par étapes, mais les déséquilibres budgétaires n'ont pu être maîtrisés qu'à la fin du programme de réforme;

d) Libéralisation du marché du travail – tardive.

Il y a donc eu deux grandes erreurs dans l'enchaînement des opérations :

a) La longue période qu'a nécessitée la maîtrise du déficit public à la suite de la déréglementation des marchés financiers (en particulier du marché

des devises), ce qui a exercé des pressions excessives sur les secteurs exposés de l'économie;

b) Le fait que le marché du travail n'a pas été libéralisé au début du programme de réforme, ce qui a compromis les efforts visant à rendre l'économie compétitive sur le plan international et a engendré un chômage excessif pendant la transition. Le rythme irrégulier de la réforme du marché des biens, processus au cours duquel l'aide aux exportateurs a été réduite plus rapidement que les mesures de protection, était lui aussi une erreur, qui s'est traduite, pendant un certain temps, par des pressions accrues sur le secteur des exportations.

149. Ces erreurs d'enchaînement ont indéniablement accru les coûts d'ajustement des réformes en Nouvelle-Zélande. La plus grande erreur a probablement été le retard avec lequel la réforme du marché du travail a été mise en oeuvre et elle a eu de lourdes conséquences sur l'emploi.

VI. CONCLUSIONS

150. Le Secrétaire général a souligné la nécessité d'un nouveau partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Il convient à ce stade d'indiquer brièvement, à partir des éléments exposés dans le présent rapport, quelles devraient être les modalités de fonctionnement de ce partenariat. D'une part, le Gouvernement doit créer un cadre de politique générale qui soit cohérent, transparent, prévisible et crédible. Il devrait non pas chercher à exercer des fonctions qui relèvent de la compétence du secteur privé, mais plutôt créer un climat dans lequel les marchés peuvent prospérer.

151. D'autre part, les acteurs du secteur privé doivent être prêts à prendre l'initiative en matière d'investissement et s'appuyer sur leurs propres ressources et compétences pour accroître la productivité plutôt que de chercher la protection de règles gouvernementales qui leur confèrent des privilèges tout en faisant supporter des charges supplémentaires à d'autres. Les acteurs du secteur privé doivent observer les règles légitimes de la concurrence et se conformer à la loi.

152. Un régime permettant la mise en place de ce partenariat avec une grande efficacité aurait les caractéristiques suivantes :

a) Une politique monétaire visant à stabiliser les prix et un mécanisme institutionnel – tel que la Reserve Bank Act (loi sur la Banque de réserve) – de la Nouvelle-Zélande qui inscrit effectivement la stabilité des prix dans la politique économique;

b) Une politique budgétaire qui tend non pas à être activement anticonjoncturelle mais à équilibrer les budgets pendant le cycle économique, de préférence avec un mécanisme institutionnel tel que la New-Zealand's Fiscal Responsibility Act (loi sur la responsabilité budgétaire), comme moyen d'inculper durablement des principes sains de gestion budgétaire;

c) Un secteur public qui se charge uniquement des tâches pour lesquelles il est mieux placé que le secteur privé, et ce de la manière la plus

transparente et la plus responsable possible. Le commerce est l'affaire du secteur privé;

d) Une fiscalité légère mais largement répartie;

e) Des marchés ouverts et compétitifs où il n'existe ni contrôle des prix ni monopole légal;

f) L'absence d'obstacles aux échanges. Si des mesures de protection s'avèrent nécessaires, les tarifs douaniers sont généralement préférables au contingentement. Leurs taux devraient être aussi uniformes que possible afin de minimiser les distorsions;

g) Des marchés financiers ouverts, compétitifs et faiblement réglementés, notamment un régime d'investissement qui attire les capitaux étrangers;

h) Un marché du travail caractérisé par une totale liberté de contracter entre l'employé et l'employeur (et la liberté de former des associations);

i) Surtout, des lois claires et cohérentes dont les acteurs économiques peuvent avoir la certitude qu'elles seront appliquées par les tribunaux. La ferme reconnaissance des droits de propriété et l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et intègre sont deux éléments essentiels du mécanisme nécessaire pour appuyer les marchés.

153. Il n'y a pas de recette toute faite pour assurer la réussite économique. Mais les leçons que l'on peut tirer à l'échelle mondiale, que ce soit de l'émergence spectaculaire de l'Asie de l'Est ou des réformes radicales entreprises en Nouvelle-Zélande, sont les mêmes. Plus que toute autre chose, le succès dépend des principes économiques fondamentaux que sont une gestion macro-économique stable, l'investissement dans les ressources humaines des marchés ouverts et des prix qui puissent refléter les raretés relatives.

154. Pour la plupart des pays, l'application de ces politiques exigerait une évolution notable de la manière dont le gouvernement perçoit son rôle, celui-ci n'étant plus de contrôler mais de mettre en place le cadre dans lequel les forces du marché peuvent opérer. Les enseignements tirés de l'expérience de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays indiquent que cette transition est possible et que les avantages économiques et sociaux qui en découlent sont largement supérieurs aux coûts de la transition. Ce qu'il faut, c'est la volonté politique.
