



Qualité des institutions et résultats économiques

Un lien vraiment étroit?

Hali Edison

UN GRAND nombre d'études économiques réalisées ces dernières années suggèrent que les institutions sont vitales pour le développement et la croissance économiques. Se fondant sur le PIB par habitant comme mesure du développement économique, les économistes constatent en général que les écarts internationaux (les revenus annuels par habitant allant d'une centaine de dollars seulement dans certaines régions subsahariennes à plus de 40.000 dollars dans certaines économies avancées) sont étroitement liés à des différences dans la qualité des institutions. Une étude du FMI fait le point sur les récents travaux consacrés à l'influence des institutions sur trois dimensions des résultats économiques (niveau de développement, croissance et instabilité de la croissance) et cherche à faire avancer le débat grâce à une nouvelle analyse empirique. Ses auteurs tentent en particulier d'estimer la solidité empirique de ces relations, les répercussions potentielles des améliorations institutionnelles sur le revenu et la croissance dans différentes régions, ainsi que le rôle de la politique économique dans le renforcement des institutions et, plus généralement, à l'appui de meilleurs résultats économiques.

Pour évaluer l'effet des institutions sur les résultats économiques, nous avons conçu un modèle économétrique simple qui met en relation les résultats macroéconomiques de chaque pays avec 1) une mesure de ses institutions (encadré 1), 2) une mesure ou une série de mesures de sa politique macroéconomique et 3) une série de variables exogènes. Ce modèle permet d'examiner les diverses explications avancées dans les ouvrages spécialisés — notamment le rôle des institutions, de l'action des pouvoirs publics et de la géographie — et de quantifier leur effet. Selon cette étude, la qualité des institutions influe de manière significative non seulement

sur le revenu, mais aussi sur la croissance et son instabilité. Ce constat se confirme quelle que soit la mesure des institutions utilisée, mais nous employons l'indice global de gouvernance pour les illustrations. Sachant que le facteur institutionnel est prépondérant, l'action des pouvoirs publics a-t-elle néanmoins un rôle à jouer? Les résultats montrent que oui.

Institutions et revenu

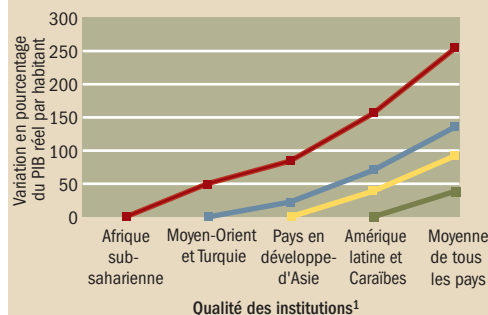
Selon l'étude, les institutions ont un effet statistiquement significatif sur les résultats économiques : elles accroissent substantiellement le PIB par habitant, et ce, peu importe que la qualité des institutions soit mesurée à l'aide d'indicateurs globaux (tels qu'un indicateur agrégé des perceptions de la gestion du secteur public) ou plus spécifiques (tels que le degré de protection des droits de propriété ou d'application de l'état de droit). De plus, les résultats empiriques intègrent la possibilité d'un lien de causalité inverse (encadré 2).

Il apparaît donc que les pays en développement pourraient sensiblement améliorer leurs résultats économiques en renforçant leurs institutions. Par exemple, comme l'indique le graphique 1, si la qualité moyenne des institutions en Afrique subsaharienne rattrapait celle des pays asiatiques en développement, le revenu par habitant de la région s'élèverait de 80 %, passant d'environ 800 dollars à plus de 1.400 dollars. Les gains potentiels pour l'Afrique subsaharienne continuent d'augmenter fortement à mesure que les institutions s'améliorent. Le revenu régional serait multiplié par 2½ si le renforcement des institutions permettait d'aligner leur qualité sur la moyenne de tous les pays étudiés; les gains seraient nettement supérieurs si leur qualité atteignait celle observée dans les économies avancées. Ces calculs sont présentés essentiellement à

Graphique 1

Effet sur le revenu

Une amélioration des institutions pourrait accroître le revenu. Par exemple, la ligne rouge indique dans quelle mesure le revenu progressera en Afrique subsaharienne si celle-ci porte la qualité de ses institutions au niveau observé dans les autres régions.



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les chiffres ne sont pas à l'échelle. Ils sous-estiment les différences de qualité des institutions d'un pays à l'autre.

¹Mesurée par l'indicateur global de gouvernance.

Définir et mesurer les institutions

Qu'entend-on par institutions?

Le terme d'institution est défini de différentes manières. Douglass North en fait un concept très large désignant les règles formelles et informelles qui régissent les interactions humaines. Des définitions étroites (et plus faciles à saisir) mettent l'accent sur des organismes, procédures ou réglementations spécifiques. À un niveau intermédiaire, les institutions sont définies en référence à la protection des droits de propriété, à l'application équitable des lois et règlements et à la corruption. Cette acception est moins large que celle de North, qui englobe toutes les normes régissant les interactions humaines. En général, les travaux récents sur les déterminants du développement économique utilisent cette définition intermédiaire.

Comment mesurer la qualité des institutions?

Les analyses empiriques récentes retiennent généralement trois mesures assez générales des institutions : qualité de la gestion des affaires publiques (corruption, droits politiques, efficacité du secteur public et poids de la réglementation); existence de lois protégeant la propriété privée et application de ces lois; et limites imposées aux dirigeants politiques. Les mesures elles-mêmes ne sont pas objectives : elles sont plutôt des appréciations et des évaluations subjectives d'experts nationaux ou des évaluations de la population lors d'enquêtes réalisées par des organisations internationales et des organisations non gouvernementales.

La première de ces mesures, l'*indice global de gouvernance*, est la moyenne des six mesures des institutions présentées dans une étude de Daniel Kaufmann, Art Kraay et Pablo Zoido-Lobaton (1999), à savoir 1) *participation des citoyens et responsabilisation* — possibilité pour les citoyens de choisir leurs dirigeants, de jouir de droits politiques et civils et d'avoir une presse indépendante; 2) *stabilité politique et absence de violence* — probabilité qu'un État ne soit pas renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents; 3) *efficacité des pouvoirs publics* — qualité de la prestation des services publics et compétence et indépendance politique de la fonction publique; 4) *poids de la réglementation* — absence relative de réglementation par l'État des marchés de produits, du système bancaire et du commerce extérieur; 5) *état de droit* — protection des personnes et des biens contre la violence et le vol, indépendance et efficacité de la magistrature et respect des contrats; 6) *absence de corruption* — pas d'abus de pouvoir au profit d'intérêts privés.

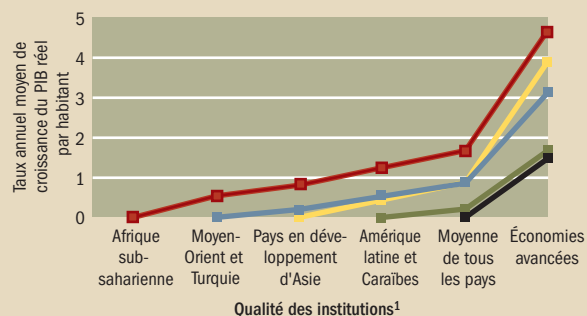
La deuxième mesure concerne les *droits de propriété*. Elle rend compte de la protection dont bénéficie la propriété privée. La troisième mesure — le *contrôle du pouvoir exécutif* — fait état des limites institutionnelles et autres qui sont imposées aux présidents et aux autres dirigeants politiques. Dans une société où le pouvoir des élites et des politiciens est limité de manière appropriée, le contrôle de l'État est moins l'objet d'affrontements entre les divers groupes, et l'action des pouvoirs publics est plus viable.

titre d'illustration, car les gains ne seraient ni immédiats ni automatiques dans la pratique, mais les résultats sont frappants et donnent une signification empirique à l'importance des institutions pour le développement économique.

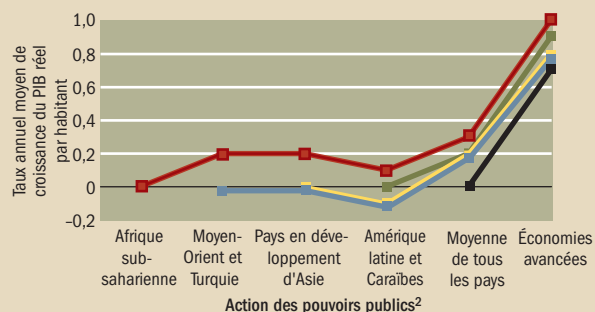
Graphique 2

Effet sur la croissance

Une amélioration des institutions pourrait avoir un effet significatif sur la croissance.



Des modifications du cadre d'action pourraient aussi exercer un effet notable, quoique un peu plus modéré.



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les chiffres ne sont pas à l'échelle. Ils sous-estiment les différences internationales dans la qualité des institutions et le ratio du crédit privé.

¹Mesurée par l'indicateur global de gouvernance.

²Mesurée par le ratio crédit privé/PIB.

Institutions et croissance

L'étude montre également que les institutions exercent un effet robuste et significatif sur la croissance du PIB par habitant, qui s'explique peut-être en partie par le fait qu'elles renforcent la viabilité de l'action des pouvoirs publics. En moyenne, une amélioration de la qualité des institutions équivalant à un écart type (soit à peu près la différence entre la qualité des institutions camerounaises et la qualité moyenne des institutions de tous les pays de l'échantillon) entraînerait une hausse de 1,4 point de la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant. Les effets de l'amélioration des institutions sur la croissance dans les différentes régions considérées sont illustrés par le graphique 2. Là encore, l'analyse empirique fait apparaître des gains substantiels. Par exemple, la croissance annuelle du PIB par habitant en Afrique subsaharienne augmenterait de 1,7 point si la qualité des institutions atteignait la moyenne de l'échantillon. Le graphique montre que les pays d'autres régions tireraient profit aussi d'une amélioration de la qualité de leurs institutions.

Institutions et instabilité

Les résultats de l'étude indiquent aussi que les institutions ont un effet marqué sur l'instabilité de la croissance (mesurée par l'écart type du taux de croissance du PIB par habitant) : plus la qualité des institutions est élevée, moins la croissance est instable. De plus, l'impact demeure significatif même après neutralisation des effets de l'action des pouvoirs

publics (écarts d'inflation, surévaluation de la monnaie, ouverture, déficits publics, etc.). Il semble qu'une hausse de l'indice global de gouvernance équivalant à un écart type réduirait l'instabilité d'environ 25 %. Le graphique 3 illustre l'effet d'améliorations progressives de la qualité des institutions dans différentes régions. Par exemple, si la qualité des institutions en Afrique subsaharienne égalait la moyenne de l'échantillon, l'instabilité de la croissance économique dans la région baisserait de 16 %.

Institutions et action des pouvoirs publics

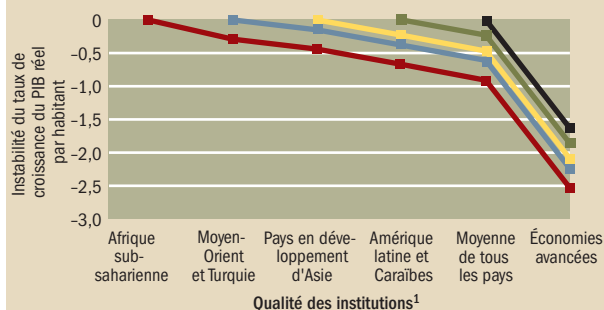
Étant donné la robustesse des résultats concernant le facteur institutionnel, quel est le rôle de l'action des pouvoirs publics dans le développement économique? De nombreux ouvrages spécialisés montrent que l'action des pouvoirs publics exerce un effet significatif sur les résultats macroéconomiques. En général, toutefois, lorsque les variables institutionnelles sont prises en compte en même temps, leur influence est prépondérante et l'action des pouvoirs publics ne semble guère avoir d'effet indépendant. Les travaux empiriques font état de résultats positifs en ce qui concerne les politiques macroéconomiques : le niveau de développement financier d'un pays, qui peut dépendre fortement de l'action des pouvoirs publics, exerce un effet positif significatif sur la croissance (graphique 2), et la surévaluation de la monnaie, qui s'explique peut-être par des déséquilibres macroéconomiques plus larges, accentue l'instabilité de la croissance (graphique 3).

Globalement, cependant, plusieurs raisons font que l'effet de l'action des pouvoirs publics semble moins marqué que

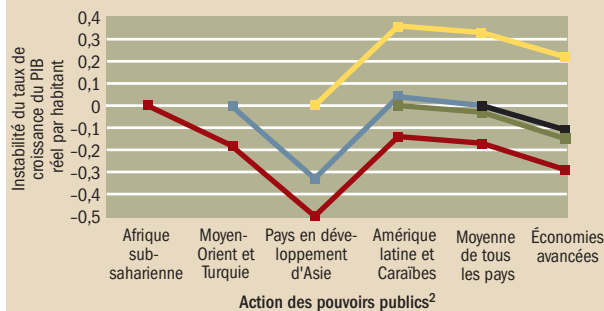
Graphique 3

Effet sur l'instabilité de la croissance

Une amélioration des institutions pourrait réduire l'instabilité.



Une politique macroéconomique durable pourrait aussi apporter une contribution notable.



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les chiffres ne sont pas à l'échelle. Ils sous-estiment les différences dans la qualité des institutions et la surévaluation du taux de change.

¹Mesurée par l'indicateur global de gouvernance.

²Mesurée par la surévaluation du taux de change.

Encadré 2

Problèmes empiriques

L'identification de l'effet des institutions se heurte à deux problèmes importants. Premièrement, en raison de leur caractère subjectif, toutes les mesures de la qualité des institutions sont entachées d'erreurs. Deuxièmement, les institutions sont endogènes : il appartient aux pays de mobiliser du temps et des ressources pour se doter de bonnes institutions; en d'autres termes, les pays riches ont plus de chances d'avoir de bonnes institutions. Il faut donc veiller dans l'analyse empirique à ne pas saisir un lien de causalité inverse — à savoir qu'une amélioration des résultats économiques contribue probablement à une amélioration des institutions.

D'un point de vue économétrique, les chercheurs doivent identifier une série d'instruments efficaces de mesure des institutions. Une méthode consiste à inclure une variable instrumentale en utilisant des éléments propres à l'époque où ces institutions ont été établies. Par exemple, dans certaines études, les auteurs emploient la mortalité des colons, qui, selon eux, a exercé une influence importante sur le type d'institutions mises en place dans les territoires colonisés par les Européens (voir page 27). Une autre méthode — adoptée par les services du FMI dans une étude portant sur un échantillon de pays plus large (2003) — utilise des instruments basés sur la langue, à savoir la part de la population qui est anglophone et celle qui parle des langues européennes autres que l'anglais.

celui des institutions. S'agissant du PIB par habitant, ce n'est probablement pas étonnant. Les disparités de revenu entre les pays résultent de politiques séculaires, qu'il est peut-être difficile de représenter en ne mesurant l'action des pouvoirs publics qu'au cours des dernières décennies, comme dans notre analyse. En outre, les mesures de la qualité des institutions et de l'action des pouvoirs publics sont souvent étroitement liées, en partie parce que les mesures subjectives des institutions utilisées dans l'analyse (par exemple les perceptions de l'efficacité des pouvoirs publics et du poids de la réglementation) constituent un amalgame de facteurs concernant l'action des pouvoirs publics et de facteurs institutionnels. De manière plus générale, la corrélation entre les institutions et l'action des pouvoirs publics semble indiquer qu'une action avisée doit être appuyée par de bonnes institutions, tandis que des institutions défaillantes réduisent peut-être les chances qu'une politique avisée soit adoptée ou compromettent peut-être son efficacité. Autrement dit, l'essentiel n'est pas que l'action des pouvoirs publics soit un facteur négligeable, mais bien que son effet sur les résultats économiques se retrouve déjà dans la solidité des institutions. ■

Hali Edison est économiste principale au Département des études du FMI.

Cet article s'inspire du chapitre III des Perspectives de l'économie mondiale d'avril 2003 du FMI. Ce chapitre, préparé par Maitland MacFarlan, Hali Edison et Nicola Spatafora, est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>.