



# La primauté des institutions

(ce que cela veut dire et ce que cela ne veut pas dire)

*Dani Rodrik et Arvind Subramanian*

**E**XPLIQUER les énormes écarts de revenus moyens entre pays riches et pays pauvres est l'une des questions les plus fondamentales de l'économie du développement. D'où vient ce vaste fossé et que faire pour le réduire?

Trois théories peuvent nous aider à répondre à ces questions. La première, ancienne et bien connue, attribue un rôle dominant à la *géographie*. La géographie est le déterminant principal du climat et des dotations en ressources naturelles et peut aussi jouer un rôle essentiel dans la morbidité, les frais de transport et le degré de diffusion de nouvelles technologies en provenance de régions plus avancées. Par conséquent, elle influe notablement sur la productivité agricole et la qualité des ressources humaines. Parmi les travaux les plus remarquables concernant cette théorie figurent de récentes études de Jared Diamond et Jeffrey Sachs (voir page 38).

Une deuxième théorie insiste sur le rôle du commerce international comme moteur de la croissance de la productivité et du revenu. Cette théorie de l'*intégration* donne à la participation — et aux obstacles à la participation — à l'économie mondiale un rôle prépondérant dans la promotion de la convergence économique entre les régions pauvres et les régions riches. Bien entendu, le débat sur la mondialisation concerne dans une large mesure les mérites de cette théorie de l'*intégration*.

Enfin, une troisième théorie met l'accent sur les *institutions* — en particulier le rôle des droits de propriété et l'état de droit. Ce qui importe, selon cette théorie, ce sont les règles du jeu d'une société, telles qu'elles sont définies par les normes de conduite explicites et implicites en vigueur et leur capacité d'encourager un comportement économique souhaitable. Cette théorie, associée peut-être le plus étroitement à Douglass North, lauréat du prix Nobel, a été l'objet récemment de nombreuses études économétriques, notamment de Daron Acemoglu (voir page 27), Simon Johnson et James Robinson.

L'idée qu'un, voire tous les déterminants cités ci-dessus puissent expliquer les grands écarts de revenus entre les pays semble peut-être grotesque à première vue. Mais nous tenions à comparer ces théories et notre analyse de régression a donné des résultats précis et remarquables qui ont des conséquences

d'ordre général pour la conditionnalité du développement. Ces résultats montrent que la qualité des institutions prime sur tout le reste. Après neutralisation des effets des institutions, la géographie a, au mieux, un faible effet direct sur les revenus, bien qu'elle exerce des effets indirects notables via les institutions en influant sur leur qualité. De même, le commerce a un effet significatif sur la qualité des institutions, mais aucun effet positif direct sur les revenus.

## Une causalité complexe

Il n'est pas aisé de concevoir une stratégie empirique rationnelle permettant d'établir dans quelle mesure ces trois déterminants peuvent expliquer les écarts de revenus entre les pays, ainsi que leur influence relative. Il est difficile, comme l'illustre le graphique 1, de démêler l'écheveau des liens de causalité complexes entre ces facteurs et les revenus.

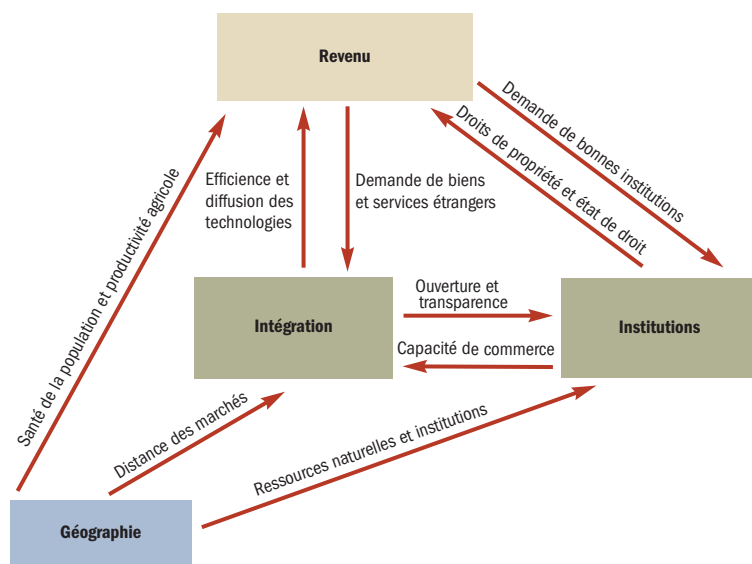
La géographie est le seul de ces facteurs à être exogène, c'est-à-dire qu'il n'est pas influencé par le revenu. Comme le montre le graphique 1, elle peut influencer directement sur le revenu (en déterminant, par exemple, la productivité agricole) ou indirectement, via son impact sur le degré d'intégration des marchés ou la qualité des institutions. Cependant, avec l'intégration commerciale et les institutions, la causalité peut aller dans les deux sens. L'intégration peut accroître le revenu, mais il est aussi possible que le commerce soit le résultat d'une plus grande productivité de l'économie. Bien que de meilleures institutions et une meilleure protection des droits de propriété accroissent les investissements et stimulent le progrès technologique, et donc les revenus, de meilleures institutions peuvent être aussi le résultat du développement économique, notamment parce que la demande de meilleures institutions augmente à mesure qu'un pays et ses citoyens s'enrichissent.

Nous avons adopté une stratégie simple, et pourtant universelle, pour évaluer simultanément les éléments du graphique 1, tout en prenant en compte la structure complexe de la causalité. En utilisant l'approche des variables instrumentales, nous avons estimé une série de régressions liant les revenus à des mesures de la géographie, de l'intégration et des institutions. En particulier, nous avons utilisé des instruments pour les deux facteurs endogènes (institutions et intégration),

Graphique 1

## Les déterminants du revenu

Les relations entre le développement et ses déterminants sont multiples et complexes, et il est donc difficile d'établir et de quantifier la causalité.



en nous appuyant sur les études d'Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) et de Jeffrey Frankel et David Romer (1999). Ces instruments nous permettent de saisir la variation du déterminant qui est exogène.

Nos résultats, illustrés par le graphique 2, montrent que la qualité des institutions (mesurée par un indicateur synthétique de plusieurs éléments qui saisissent la protection des droits de propriété et la solidité de l'état de droit) est le seul déterminant positif et significatif des revenus. Après neutralisation des effets des institutions, l'intégration n'a pas d'effet direct sur les revenus, alors que la géographie a, au mieux, des effets directs faibles. Ces résultats sont très robustes. Ils supportent un large éventail de modifications raisonnables de notre spécification économétrique de base (différents échantillons, différentes mesures de la géographie et de l'intégration, différents instruments et covariables supplémentaires, entre autres).

Pour ce qui est des relations entre les déterminants, nous avons noté que la qualité des institutions a toujours un effet positif et significatif sur l'intégration, alors que l'intégration exerce aussi un effet (positif) sur la qualité des institutions — ce qui porte à croire que le commerce peut avoir un impact indirect sur les revenus en améliorant la qualité des institutions. Nos résultats tendent aussi à confirmer ceux de William Easterly et Ross Levine (2002), selon lesquels la géographie est un déterminant important de la qualité des institutions.

Dans quelle mesure de bonnes institutions peuvent-elles accroître les revenus? Nos estimations indiquent qu'une amélioration de la qualité des institutions peut entraîner une forte hausse du revenu par habitant. Par exemple, en termes statistiques, l'écart de qualité des institutions entre la Bolivie et la Corée du Sud équivaut à un écart type, soit un coefficient de 6,4. En d'autres termes, si la Bolivie disposait d'institutions de la qualité de celles de la Corée du Sud, son PIB avoisinerait 18.000

dollars, contre 2.700 dollars aujourd'hui. Ce n'est pas tout à fait un hasard si cela correspond *grosso modo* à l'écart de revenu entre les deux pays.

## Les fonctions des institutions

La plupart des travaux récents sur les institutions et la croissance économique insistent sur l'importance d'un groupe particulier d'institutions, à savoir celles qui protègent les droits de propriété et qui garantissent l'exécution des contrats. On pourrait les appeler institutions *créatrices de marchés*, puisqu'en leur absence, les marchés n'existent pas ou fonctionnent très mal. Mais le développement économique à long terme exige plus qu'une simple stimulation de l'investissement et de l'esprit d'entreprise. Il faut aussi mettre en place trois autres types d'institutions pour soutenir la dynamique de croissance, renforcer la capacité de résistance aux chocs et faciliter une répartition des charges socialement acceptable en cas de chocs. On pourrait parler d'institutions :

- *de réglementation des marchés*, qui s'occupent des effets externes, des économies d'échelle et des informations imparfaites. Ce sont, par exemple, les organismes de réglementation des télécommunications, des transports et des services financiers.

- *de stabilisation des marchés*, qui garantissent une inflation faible, réduisent au minimum l'instabilité macroéconomique et évitent les crises financières. Ce sont, par exemple, les banques centrales, les régimes de change et les règles budgétaires.

- *de légitimation des marchés*, qui fournissent une protection et une assurance sociales, organisent la redistribution et gèrent les conflits. Ce sont, par exemple, les systèmes de retraite, les dispositifs d'assurance chômage et autres fonds sociaux.

Une étude de Rodrik (1999) sur plusieurs pays subsahariens fait apparaître certaines fonctions de stabilisation et de légitimation des institutions. Pas moins de quinze de ces pays affichaient une croissance annuelle de plus de 2,5 % avant 1973. Cependant, à cause de la faiblesse de leurs institutions nationales, peu d'entre eux — voire aucun — ont pu résister aux chocs pétroliers et autres chocs macroéconomiques dans les années 70, d'où un net ralentissement de la croissance au cours des années qui ont suivi. Les ripostes macroéconomiques à de tels chocs entraînent de sérieuses conséquences pour la distribution des revenus. Par exemple, en réponse à une crise de la balance des paiements, les pays doivent réduire la demande globale en durcissant leur politique budgétaire. Mais comment? Faut-il relever les impôts ou comprimer les dépenses? Dans le deuxième cas, s'agit-il de réduire les dépenses militaires, les dépenses d'équipement, les dépenses de santé ou les dépenses d'éducation? Des institutions nationales robustes, en particulier celles qui assurent une large participation, permettent de gérer ces conflits au moindre coût possible et empêchent que des conflits politiques et sociaux intérieurs ne viennent aggraver le choc économique initial.

## Des formes diverses

Les institutions sont donc essentielles dans le processus de développement. Toutefois, chaque fonction des institutions

peut prendre diverses formes. Quel système juridique un pays doit-il adopter — droit coutumier, droit civil ou un système hybride? Quel est le juste équilibre entre concurrence et réglementation dès lors qu'il s'agit de surmonter certaines défaillances standards des marchés? Quelle est la taille appropriée du secteur public? Quel doit être le niveau de discrétion et de flexibilité dans la conduite des politiques budgétaire, monétaire et de change?

Malheureusement, l'analyse économique n'est guère utile pour répondre à ces questions, ce qui peut paraître étonnant. En fait, il est de plus en plus évident que les dispositifs institutionnels souhaitables sont largement influencés par des spécificités contextuelles qui résultent de différences historiques, géographiques et politico-économiques, entre autres conditions initiales. Ceci expliquerait pourquoi les pays en développement qui obtiennent de bons résultats combinent presque toujours des politiques conventionnelles et non conventionnelles. L'Asie de l'Est a combiné une politique orientée vers l'extérieur et une intervention dans l'industrie. La Chine a greffé une économie de marché sur une économie planifiée plutôt que d'éliminer totalement la planification centrale. L'île Maurice a mis en place des zones franches industrielles plutôt que d'opérer une libéralisation générale. Même le Chili a combiné une réglementation des mouvements de capitaux et une politique économique plutôt conventionnelle par ailleurs. Ces variations pourraient aussi expliquer pourquoi des différences institutionnelles majeures — dans le rôle du secteur public, la nature des systèmes juridiques, le gouvernement d'entreprise, les marchés de capitaux, le marché du travail et les dispositifs d'assurance sociale, entre autres — persistent dans les pays avancés d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, ainsi qu'au Japon. En outre, il se peut que des choix institutionnels qui donnent de bons résultats dans un pays soient inappropriés dans un autre qui ne dispose pas des normes d'accompagnement et des institutions complémentaires. En d'autres termes, les innovations institutionnelles ne s'exportent pas nécessairement bien.

Comment doit donc s'opérer le choix des institutions? Bien que l'analyse économique permette d'identifier les avantages de dispositifs différents et les compromis correspondants, le débat public et le choix de la collectivité jouent

un rôle très important. En fait, la démocratie politique peut être perçue comme une métainstitution qui aide les sociétés à choisir les institutions qu'elles désirent. Si les mesures de la démocratie ne permettent pas toujours d'établir quels pays se développent plus vite ou plus lentement sur une période donnée, elles expliquent les revenus à long terme. En d'autres termes, s'il est possible d'accélérer la croissance dans le cadre de différents dispositifs institutionnels, comme le confirme la période de l'après-guerre, il semble qu'il soit plus facile de pérenniser ces bonds de la croissance et de les transformer en un niveau de vie systématiquement plus élevé dans un système démocratique.

### Les résultats sont-ils prédéterminés?

Le rôle important de l'histoire et de la géographie dans la formation des institutions signifie-t-il que la politique actuelle a peu d'effet et que la trajectoire du développement humain est prédéterminée? Certains le pensent. Selon Easterly et Levine, par exemple, l'action des pouvoirs publics n'a aucun effet sur les revenus une fois que les effets des institutions sont neutralisés. Mais rien dans nos travaux ne soutient cette thèse. En fait, nous pensons que le cadre de référence utilisé dans les études récentes ne permet pas vraiment de vérifier si l'action des pouvoirs publics exerce un effet ou non. Ce qui est expliqué — le revenu — est un phénomène à très long terme, qui est le résultat d'actions cumulées pendant des siècles, voire plus longtemps. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'une action mesurée sur des périodes plus courtes puisse expliquer ce phénomène à long terme.

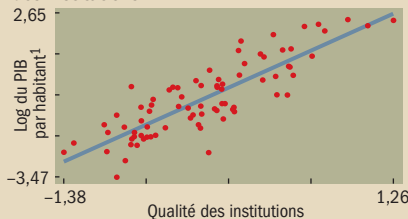
Par ailleurs, les institutions évoluent certes lentement, mais elles évoluent. Par exemple, entre les années 70 et les années 90, des changements notables ont été observés dans la qualité des institutions. Un des indicateurs de la qualité des institutions mesure les contraintes imposées au pouvoir exécutif. Vingt pays ont amélioré la qualité de leurs institutions de plus de 40 %. Bien entendu, il reste à savoir comment faire changer les institutions — une question difficile qui est peut-être au cœur de nombreux débats actuels sur la croissance et le développement —, mais ce qui est certain, c'est que les institutions peuvent changer et qu'elles exercent un effet durable sur le développement.

Graphique 2

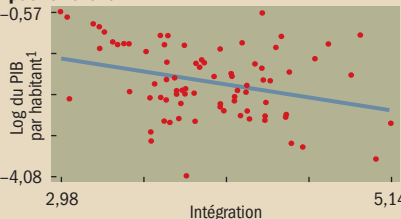
### La qualité des institutions est primordiale

La qualité des institutions peut accroître notablement le revenu; l'intégration mondiale et la géographie, à elles seules, n'ont pas le même effet.

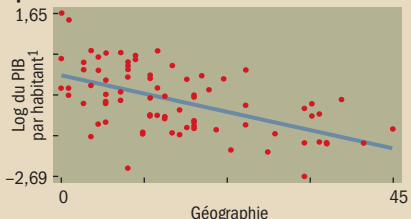
**Le revenu augmente parallèlement à la qualité des institutions...**



**... mais une plus grande intégration n'accroît pas le revenu**



**... pas plus qu'une situation géographique plus favorable.**



Source : auteurs.

Note : Les graphiques saisissent l'effet causal de chaque déterminant sur le revenu, après neutralisation de l'effet des autres déterminants. Les indicateurs d'intégration et de géographie sont le ratio des échanges au PIB et la distance de l'équateur. Pour plus de détails, voir Rodrik, Subramanian, and Trebbi (2002).

<sup>1</sup>Exprimé en termes de parité de pouvoir d'achat, 1995.

## Conséquences pour les prêts au développement

Nos résultats devraient soulever de sérieuses questions sur la manière dont le FMI et la Banque mondiale assortissent leurs prêts de conditions — ce qu'on appelle la conditionnalité. Si le changement institutionnel est lent, l'horizon temporel des programmes d'ajustement structurel doit en tenir compte. Un ajustement qui améliorerait durablement les perspectives de développement ne peut tout simplement pas se réaliser sur trois ou cinq ans — durée typique de ces programmes. Croire le contraire, c'est courir presque à coup sûr le risque que les attentes seront déçues.

De manière moins évidente, si les institutions sont vraiment les déterminants principaux du développement, on ne peut pas évaluer les politiques traditionnelles — budgétaire, monétaire, structurelles, de change — simplement en examinant leurs effets voulus. Quand les institutions ne sont pas modifiées de façon appropriée, la conditionnalité est souvent inefficace. Il convient donc de reconsidérer l'approche qui consiste à axer la conditionnalité exclusivement sur les «bonnes» politiques. Prenons le cas du Nigéria, où l'exhortation à épargner prudemment les recettes pétrolières a été systématiquement ignorée. Pouvait-on vraiment s'attendre à ce que le Nigéria réalise des objectifs budgétaires passant par le lissage des dépenses financées par les recettes pétrolières?

Au fil des ans, la norme en matière de conditionnalité a consisté à établir ce qu'on pourrait appeler des micro-objectifs concernant les politiques et leurs résultats. Mais, dans les pays où les conditions institutionnelles requises faisaient défaut, la conditionnalité avait moins de chances de succès. Et là où ces conditions existaient, la microconditionnalité était, en principe, superflue. C'est cette reconnaissance de la nécessité d'identifier les conditions institutionnelles adéquates, plutôt que de microgérer les résultats, qui apparaît dans l'exploration, depuis peu, de nouvelles voies pour rendre l'aide efficace — par exemple le Fonds du millénaire des États-Unis

(«Millennium Challenge Account») et, dans une certaine mesure, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (FMI).

Il y aurait d'autres avantages à s'écarter de la conditionnalité telle qu'elle se présente aujourd'hui. Une microconditionnalité fondée sur les résultats pourrait être en contradiction avec l'idée d'une prise en charge des programmes par les pays, qui, par définition, implique qu'il soit laissé aux pays une certaine marge de manœuvre qui leur permette de trouver leurs propres solutions institutionnelles et opérationnelles aux problèmes de développement.

Il est bien sûr ardu d'identifier les conditions institutionnelles qui permettent d'assurer l'efficacité de l'aide au développement. On pourrait établir une liste de pays certifiés admissibles à l'aide au développement pour avoir satisfait aux exigences d'un cadre institutionnel de base : l'état de droit, un système judiciaire indépendant, une presse libre et une politique participative. Mais une telle liste soulèverait un certain nombre de questions difficiles. Comment mesurer ces exigences? Celles-ci peuvent-elles être raisonnablement objectives? Que faire des pays qui ne satisfont pas à certaines de ces

exigences, comme cela aurait certainement été le cas du Chili, de la Chine, de la Corée et de l'Ouganda pendant la phase initiale de leur croissance? Le problème inverse se pose aussi. Le Nigéria et l'Indonésie d'aujourd'hui, qui satisfont formellement aux exigences d'un cadre institutionnel de base, pourraient-ils vraiment fournir l'assurance que l'aide au développement serait utilisée à bon escient? Les récentes études internationales sur les déterminants du développement ne constituent que des premiers pas dans la bonne direction, vers un vaste et captivant domaine de recherches. ■

*Dani Rodrik est professeur d'économie politique internationale à l'université Harvard, et Arvind Subramanian est Conseiller au Département des études du FMI.*

## Il faut identifier les conditions institutionnelles adéquates plutôt que de microgérer les résultats.

*Cet article s'inspire de l'étude de Dani Rodrik, Arvind Subramanian et Francesco Trebbi, «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», NBER Working Paper 9305, October 2002 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).*

### Bibliographie :

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91 (December), p. 1369–1401.

Diamond, Jared, 1997, *Guns, Germs, and Steel* (New York: W.W. Norton & Co).

Easterly, William, and Ross Levine, 2002, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development" (unpublished; Washington: Center for Global Development and Institute for International Economics).

Frankel, Jeffrey, and David Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review*, Vol. 89 (June), p. 379–99.

North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press).

Rodrik, Dani, 1999, "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, No. 4, p. 385–412.

———, 2003, "Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth," in *In Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*, ed. by Dani Rodrik (Princeton, New Jersey: Princeton University Press), à paraître.

Sachs, Jeffrey D., 2001, "Tropical Underdevelopment," NBER Working Paper 8119 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).