

Les leviers de la croissance

Savoir tirer les leçons des périodes d'essor dans les pays en développement

Simon Johnson, Jonathan D. Ostry et Arvind Subramanian

EN GÉNÉRAL, les économistes estiment que les grandes institutions économiques (telles que les banques centrales et le système judiciaire), qui fixent les règles du jeu en matière économique, sont indispensables pour assurer la croissance sur le long terme. Ces institutions ne peuvent être solides que si elles reposent sur la reconnaissance effective des droits de propriété et le respect des contrats, de manière à promouvoir l'investissement et l'efficacité. Mais que se passe-t-il lorsqu'elles sont gravement déficientes, comme c'est le cas dans la grande majorité des pays à faible revenu? Tout changement demande du temps et beaucoup d'efforts. D'autres leviers peuvent-ils être actionnés pour amorcer la croissance en l'absence d'institutions fortes?

En observant les périodes d'essor qu'ont connues des pays dépourvus de grandes institutions solides, on peut déterminer par quels mécanismes l'économie s'y est développée de façon soutenue malgré des conditions de départ peu favorables. Naturellement, s'il n'y avait aucune exception à ce qu'on pourrait appeler une conception institutionnelle rigide du dévelop-

pement, l'occasion ne s'offrirait guère de tirer des leçons, car rares seraient les périodes d'expansion durable dans des pays désavantagés sur le plan institutionnel. Mais fort heureusement, tel n'est pas le cas. Ainsi, sur ces 40 dernières années, on recense plusieurs cas de pays qui ont réussi à maintenir un bon rythme de croissance alors que, à l'origine du moins, leurs institutions étaient apparemment fragiles.

Nous avons examiné 47 pays en développement qui ont connu une croissance rapide au cours de leur histoire depuis la Seconde Guerre mondiale. Parmi eux, nous en avons retenus 43 dont les institutions étaient fragiles au moment où a commencé leur période de forte croissance. Les pays qui, dotés d'institutions faibles au départ, ont réussi à amorcer, puis à entretenir la croissance ont aussi réussi dans le même temps à améliorer leurs institutions. Pour ce groupe, les leviers de la politique économique (par exemple politiques budgétaire, de change et commerciale, ainsi que les politiques concernant l'éducation et les coûts d'exercice d'une activité économique) ont enclenché une sorte de cercle vertueux qui a lancé la croissance malgré la fragilité des institutions. Par la suite, le dynamisme de l'économie s'est confirmé et les institutions se sont renforcées, d'où, peut-être, l'amélioration des perspectives de croissance à long terme.

Nous nous sommes efforcés de déterminer quels leviers avaient été particulièrement efficaces pour promouvoir la croissance économique. Nous avons donc retenu ceux qui étaient présents dans la majorité des pays où l'activité économique s'est épanouie, mais pas dans ceux où la croissance a fait long feu, et nous en dégagions des pistes de réflexion pour les décideurs économiques. Nous avons suivi une méthodologie à mi-chemin entre régressions et études de cas; nos conclusions sont donc indicatives et ne prétendent pas établir de liens de causalité.

Des périodes de croissance prolongées

Notre étude s'appuie sur les travaux de Ricardo Hausmann, Lant Pritchett et Dani Rodrik (2004) consacrés aux périodes d'accélération de la croissance, qui ont montré que celles-ci étaient imprévisibles et que les réformes n'avaient engendré une croissance durable que dans des cas étonnamment rares. Nous avons considéré deux groupes de pays en les comparant entre eux et avec notre échantillon complet des pays en développement. Les deux groupes ont connu des accélérations de la croissance par habitant d'au moins 2 points, une croissance soutenue par habitant d'au moins 3½ % pendant sept ans, et un revenu plus élevé après l'accélération que le meilleur niveau enregistré avant. Comme nous cherchions à savoir comment des pays dotés au départ d'institutions fragiles avaient pu se développer durablement, nous avons exclu de notre échantillon les pays dont les institutions étaient déjà solides en 1960 (les





données sont imparfaites, mais c'est selon ce critère que nous avons exclu le Botswana, l'Inde, Maurice et Sri Lanka).

Le premier groupe, celui des pays à croissance soutenue (PCS), est composé des pays dont la croissance par habitant reste supérieure à 3 % au-delà des sept premières années. Dans le second groupe, celui des pays à croissance non soutenue (PCNS), elle tombe en dessous de 3 % après ce délai. Il s'agit de comprendre ce qui distingue le premier du second groupe, leur seule caractéristique commune étant qu'ils étaient dotés d'institutions fragiles au début de la période de croissance.

Dans le graphique 1, on a mis en rapport la croissance des pays de l'échantillon et la *qualité initiale des institutions politiques*, mesurée par les contraintes pesant sur le pouvoir exécutif (notation Polity IV). Ce coefficient (qui va de 1, niveau de contrainte le plus faible, à 7) rend plutôt compte de la qualité des grandes institutions politiques, et non économiques, mais, d'après les informations dont on dispose, les grandes institutions politiques et économiques étaient fragiles dans la plupart de ces pays au début de la période de croissance considérée. Bien que l'on n'ait pas de données comparables sur la qualité des grandes institutions économiques au début de l'épisode de croissance des PCS, d'après les informations connues, le climat de l'investissement, par exemple, s'est considérablement amélioré en Corée (années 60), à Singapour (années 60) et en Chine (années 80) pendant la période de croissance (Banque mondiale, 1993). Les données existantes ne permettent pas de tirer des conclusions plus fermes, mais il semblerait que, dans la majorité des PCS, les institutions économiques se soit améliorées assez tôt, à peu près dans les cinq années suivant l'accélération constatée.

Comme le montre le graphique, dans la plupart des PCS (identifiés par des codes à trois lettres), les institutions politiques étaient fragiles au départ (2,1 en moyenne), certains scores étant même inférieurs à ceux des PCNS (2,8 en moyenne), figurés par des points. Bien que cela n'apparaisse pas sur le graphique, il semblerait que les PCS aient entamé leur période d'essor à partir de niveaux de revenu très différents, et pourtant quelques-uns ont réussi à maintenir un taux de croissance élevé depuis plus de 35 ou 40 ans. Ainsi, non seulement un pays peut connaître une croissance soutenue alors que ses institutions de départ sont fragiles, mais il peut soutenir le rythme pendant très longtemps.

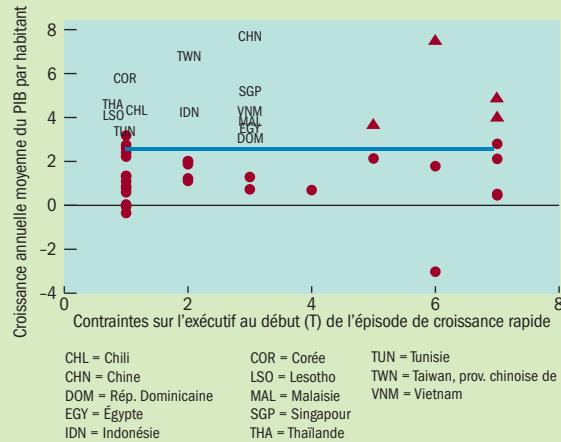
C'est en général dans le secteur des *exportations de produits manufacturés* que les PCS ont le plus prospéré. Le ratio exportations manufacturières/PIB de ces pays a progressé en moyenne de 36 points pendant la période de croissance considérée. Dans certains pays, par exemple à Singapour et, dans une moindre mesure, en Corée et en Malaisie, l'augmentation s'est produite très tôt (pendant les cinq premières années). Le lien de causalité entre ratio d'exportations et croissance est naturellement à double sens, mais, même si l'on retient le développement rapide des exportations comme cause approchée, cela soulève la question du choix des politiques économiques qui ont facilité cette croissance.

On pense tout de suite au *taux de change*. Le graphique 2, qui illustre la compétitivité des taux de change, fait ressortir une différence frappante entre les PCS et les PCNS. Même si, dans les deux cas, le désalignement (différence entre le taux de change effectif et celui qui serait conforme au niveau de revenu du pays) était en moyenne modeste (moins de 10 %) pour l'ensemble des pays examinés, ces moyennes masquent des périodes de très forte surévaluation pour les PCNS, ce qui n'est généralement pas le cas

Graphique 1

Rien ne les retient

Nombre des pays qui ont connu une croissance soutenue avaient au départ des institutions fragiles.



Dans une certaine mesure, si les pays ont réussi à éviter la surévaluation, ce qui pourrait expliquer en partie la croissance des exportations de produits manufacturés, c'est peut-être qu'ils ont aussi réussi à éviter l'instabilité macroéconomique. En effet, les PCS avaient dans l'ensemble les fonctions publiques les moins pléthoriques et ont mené des politiques budgétaires plus prudentes; c'est en partie pour cela que l'inflation y a été plus modérée que dans les PCNS et qu'ils ont généralement bénéficié d'une moindre instabilité macroéconomique (mesurée, par exemple, par les primes de change sur le marché parallel).

Un autre facteur qui a peut-être favorisé la croissance des exportations est la **libéralisation commerciale**. Cependant, cela concerne surtout les PCS. S'il est vrai que certains d'entre eux n'ont pas libéralisé leurs importations, ce qui porterait à penser que la libéralisation commerciale n'est pas forcément indispensable à la croissance des exportations, de nombreux exemples, comme la Corée, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la province chinoise de Taiwan, amènent plutôt à conclure le contraire. Même les pays dans lesquels les régimes d'importation étaient relativement restrictifs, comme la Chine et le Vietnam, ont pris des mesures importantes pour encourager l'exportation de produits manufacturés. Globalement, le pourcentage des années pendant lesquelles un pays a été ouvert au commerce (depuis le début de l'accélération de la croissance) est de 58 % pour les PCS et près de deux fois moins pour les PCNS.

On peut se demander aussi si l'**égalité des chances économiques**, mesurée, par exemple, par le niveau d'instruction, a joué un rôle déterminant dans la réussite des PCS. Il est intéressant de constater que, dans ces pays, le niveau d'instruction est en général plus élevé (tant au niveau primaire que secondaire) et que les inégalités y sont moins prononcées que dans les PCNS, ce qui semblerait indiquer que, au départ, la fragilité des institutions politiques, caractéristique partagée par tous les pays

considérés, a peut-être coexisté avec une plus grande égalité des chances.

Bien que les PCS aient commencé à se développer alors que leurs institutions politiques étaient fragiles, ils semblent avoir bénéficié au fil des ans d'un processus de consolidation mutuelle par lequel leurs institutions se sont améliorées en même temps qu'étaient prises des mesures dans les domaines susmentionnés. Le **risque d'investissement**, qui recouvre le risque d'expropriation, la facilité de rapatriement des bénéfices ainsi que les retards de paiement, et qui permet donc de mesurer la qualité des grandes institutions économiques, s'est nettement amélioré dans les PCS entre le milieu des années 80 (première période pour laquelle on dispose de données) et les années 2000. À son tour, l'amélioration des institutions économiques a entraîné en général une consolidation des institutions politiques dans ces pays (mesurée par les contraintes pesant sur le pouvoir exécutif), contrairement à ce qui s'est passé dans les PCNS. Cela confirme l'idée que les institutions ne sont pas immuables et peuvent réagir à l'évolution de l'économie et aux changements de politique, et que, par conséquent, la qualité des grandes institutions ne fait pas obstacle de façon permanente à la croissance à long terme. Un nombre non négligeable de pays à croissance soutenue se sont ménagé la marge de manœuvre nécessaire pour améliorer leurs institutions peu à peu et jeter ainsi les bases d'une croissance saine à moyen terme.

Des leçons pour l'Afrique

Quelles leçons peut-on tirer de cette étude pour les autres pays en développement, en particulier en Afrique? Le tableau ci-dessous énumère plusieurs pays d'Afrique subsaharienne aux résultats prometteurs et les compare avec les PCS (ainsi qu'avec d'autres pays d'Afrique et du monde en développement). C'est là une comparaison utile dans la mesure où l'Afrique se heurte

Des perspectives encourageantes

Certains pays africains disposent d'un solide potentiel par rapport aux pays en développement qui ont réussi dans le passé à connaître une expansion durable¹.

	Grandes institutions		Résultats économiques				Leviers d'action potentiels					
	Institutions économiques	Institutions politiques	Croissance	Résultats à l'exportation		Ouverture commerciale ⁶	Surévaluation de la monnaie ⁷	Principales caractéristiques des cas récents de croissance soutenue, avec des institutions fragiles au départ				
	Risque d'investissement ²	Contraintes pesant sur l'exécutif ³		Moyenne des 10 dernières années ⁴ (%)	Exportations/PIB ⁵			Inflation ⁸	Éducation primaire ⁹	Éducation secondaire ⁹	Aide/PIB ⁵ d'entrée ¹⁰	
Burkina Faso	9,0	3,0	1,6	5,3	1,2	0,50	1,5	2,03	43,6	n.d.	11,9	3,3
Éthiopie	7,0	3,0	4,0	7,9	0,9	0,83	-19,0	17,78	63,9	19,0	16,6	4,3
Ghana	6,8	4,0	1,9	27,5	4,8	1,00	-17,0	26,7	81,4	37,7	9,4	1,0
Mali	7,5	5,0	1,7	26,0	0,16	1,00	8,6	-1,4	57,0	n.d.	11,8	2,3
Mozambique	8,5	4,0	5,7	9,9	0,68	1,00	-3,7	13,4	98,9	13,3	32,0	0,7
Ouganda	9,0	3,0	4,1	7,6	0,6	1,00	25,6	7,8	136,4	n.d.	11,1	1,1
Sénégal	8,0	6,0	1,3	21,2	6,3	0,00	13,2	0,0	75,3	18,7	7,7	1,2
Tanzanie	7,5	3,0	1,3	9,3	1,4	1,00	130,2	3,5	69,9	n.d.	12,2	2,3
Moyenne	7,9	3,9	2,7	14,3	2,0	0,79	17,4	8,7	78,3	22,2	14,1	2,0
Afrique subsaharienne	7,5	3,7	1,4	26,0	5,6	0,48	12,6	12,9	90,9	38,8	11,1	1,4
Pays à croissance soutenue (PCS)	6,4	2,1	6,5	22,4	5,7	0,65	-13,5	9,1	96,0	34,3	5,1	0,2
Monde en dévelop.	8,3	4,4	1,6	28,9	13,2	0,44	-6,1	8,3	99,0	60,4	7,0	0,7

Source : établi par les auteurs.

¹Les données sont les plus récentes dont on dispose, sauf pour les PCS (voir les notes dans chaque colonne).

²La cote de risque, tirée de l'International Country Risk Guide, est la somme de trois composantes (viabilité des contrats, retards de paiement et rapatriement des bénéfices) et s'étend de 0 (risque élevé) à 12 (risque faible). Pour les PCS, les chiffres se rapportent au milieu des années 80.

³Ce coefficient, qui mesure l'indépendance d'action du chef de l'exécutif du pays, s'étend de 0 (absence de contraintes) à 7 (contraintes maximales) et est tiré de la base de données Polity IV. Pour les PCS, les chiffres se rapportent au début de l'épisode de croissance (T).

⁴Pour les PCS, les valeurs sont des moyennes pour la période allant de T à T+7 (indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale).

⁵Pour les PCS, les valeurs sont des moyennes pour la période allant de T à T+5 (indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale).

⁶Ce coefficient mesure le degré d'ouverture selon cinq critères : droits de douane, obstacles non tarifaires, prime sur le marché noir, exportations soumises à monopole d'État et système économique de type socialiste. Il est tiré de l'étude de Sachs et Warner (1995), telle qu'actualisée par Romain Wacziarg et Karen Horn Welch. Il s'étend de 0 (fermeture totale) à 1 (ouverture totale). Pour les PCS, les valeurs sont des moyennes pour la période allant de T à T+5.

⁷Pourcentage de surévaluation réelle de la monnaie en 2000. La surévaluation est mesurée par l'écart entre le taux de change effectif d'un pays et un taux de référence assis sur le revenu par habitant de ce pays à parité de pouvoir d'achat. Pour les PCS, les valeurs sont des moyennes pour la période de 10 ans allant de T-5 à T+5.

⁸Pour les PCS, les chiffres se rapportent à la période la plus récente (*International Financial Statistics* du FMI).

⁹Faux d'inscription brut (indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale). Pour les PCS, les chiffres se rapportent à l'année T.

¹⁰Tiré de la base de données «Pratique des affaires» de la Banque mondiale. Mesure le coût en dollars par habitant de la création d'une entreprise. Pour les PCS, les chiffres se rapportent à la période la plus récente.



aujourd’hui à des problèmes qui rappellent ceux des PCS. Pour ce qui est de la qualité des **institutions économiques**, mesurée par le risque d’investissement (première colonne), la moyenne pour le groupe des pays à résultats prometteurs (7,9) est déjà supérieure à celle des PCS au milieu des années 80 (6,4). Quant aux **institutions politiques** (deuxième colonne), beaucoup de ces pays africains ont une meilleure note que les PCS au début de leur période de croissance. Les institutions ne sont peut-être pas très solides aujourd’hui, mais elles le sont peut-être assez dans certaines régions d’Afrique, surtout si on les compare aux PCS en début de l’épisode de croissance. Cependant, plusieurs pays d’Afrique sont sortis récemment de longs conflits civils, ce qui rend leur situation politique plus complexe aujourd’hui et, partant, moins comparable aux PCS au moment de l’accélération de la croissance. D’autres pays d’Afrique sont aux prises avec des crises sanitaires d’une ampleur inégalée dans les PCS et pour lesquelles l’expérience de ces pays n’est sans doute daucune utilité.

En ce qui concerne les **résultats à l’exportation**, le ratio exportations/PIB reste très faible dans les pays d’Afrique aux résultats prometteurs, surtout si l’on considère les exportations de produits manufacturés. Cela tient sans doute en partie aux restrictions commerciales, même si cela ne ressort pas des données normalisées (utilisées ici), au moins si on les compare aux PCS au début de la période d’accélération de la croissance. Une autre explication possible serait la surévaluation de la monnaie, les pays aux résultats prometteurs étant moins bien lotis sur ce plan que les PCS en début de période. De plus, la surévaluation ne semble pas liée à une poussée de l’inflation, laquelle semble bien maîtrisée dans tous les pays du tableau et semble même plutôt faible en termes absolus.

Parmi les autres leviers possibles, les **indicateurs d’éducation** varient considérablement, encore que les taux de scolarisation soient plus faibles parmi les pays à résultats prometteurs que dans les PCS. Les ratios d’aide sont aussi relativement élevés par rapport à ceux des PCS, ce qui offre peut-être aux pays à résultats prometteurs de nouvelles possibilités d’accroître leurs dépenses d’éducation ainsi que les autres investissements sociaux productifs. Enfin, un domaine peut-être digne d’attention est celui du **coût de création d’une entreprise**, dans lequel les pays aux résultats prometteurs d’Afrique sont en retard par rapport aux autres pays en développement.

Mettre la réussite à profit

Sur les 43 pays que nous avons retenus, 12 ont connu une croissance soutenue, pendant quinze ans au moins et, sur ces 12 pays, une majorité a aussi vu la qualité de ses grandes institutions économiques s’améliorer au cours de cette période. Dans tous les cas, l’épisode de croissance est caractérisé par un développement rapide des exportations (surtout de produits manufacturés). Les mécanismes qui ont facilité ces résultats sont la libéralisation du commerce ainsi que le souci d’éviter toute surévaluation de la monnaie et l’instabilité macroéconomique. Dans les PCS, on constate aussi un niveau moyen d’instruction relativement élevé au départ et moins d’inégalités par rapport aux autres pays en développement. Les PCNS ont en revanche connu des désalignements sensibles des taux de change ou l’instabilité macroéconomique, ce qui a freiné leur expansion.

Ces constatations confirment que les institutions économiques demeurent fondamentales pour la poursuite de la croissance à long terme. En même temps, toutefois, elles

laiscent entrevoir l’existence d’un cercle vertueux par lequel la croissance et les mécanismes économiques qui la rendent possible entraînent des changements institutionnels positifs. Même s’il est impossible d’être formel quant aux mécanismes sous-jacents, on peut avancer l’explication que le développement des exportations de produits manufacturés bénéficie à une large tranche de la population (ce que ne permet pas une croissance fondée sur les ressources naturelles) et que ces résultats jouent ensuite en faveur d’une amélioration plus générale des institutions.

«On entrevoit l’existence d’un cercle vertueux par lequel la croissance et les mécanismes économiques qui la rendent possible entraînent des changements institutionnels positifs.»

Dans les pays à faible revenu d’aujourd’hui, en privilégiant la stabilité macroéconomique et la libéralisation commerciale et en évitant toute surévaluation de la monnaie, on peut entretenir une spirale qui s’autoalimentera et grâce à laquelle l’essor des exportations de biens manufacturés suscitera parmi la population un soutien en faveur de la poursuite des réformes et de la croissance. Au-delà de l’analyse empirique présentée ici, les observations anecdotiques ainsi que la stricte logique économique semblent indiquer qu’une meilleure transparence budgétaire et la réduction des coûts de création des entreprises pourraient non seulement avoir des effets favorables sur la stabilité et la croissance nominale, mais aussi sur les grandes institutions. Il est en effet permis de supposer que ces changements confortent les groupes nationaux qui ont intérêt à œuvrer à l’amélioration des institutions. ■

Simon Johnson est professeur à la Sloan School of Management au Massachusetts Institute of Technology. Jonathan D. Ostry est Conseiller principal, et Arvind Subramanian, Chef de division au Département des études du FMI.

Bibliographie :

- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson, 2005, “Unbundling Institutions,” *Journal of Political Economy*, Vol. 113 (October), p. 949–95.
- Banque mondiale, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Washington).
- Berg, Andrew, Carlos Leite, Jonathan D. Ostry, and Jeromin Zettelmeyer, 2006, “What Makes Growth Sustained?” *manuscript* (January) (International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international, 2003, Perspectives de l’économie mondiale, septembre (Washington).
- Haussmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik, 2004, “Growth Accelerations,” *NBER Working Paper 10566* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2004, “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 9 (June), p. 131–65.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner, 1995, “Economic Reform and the Process of Global Integration,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1, p. 1–118.