

Sortir de l'ornière

Les diagnostics de croissance à la Banque mondiale

Danny Leipziger et Roberto Zagha

TOUTES les distorsions n'ont pas les mêmes effets. Les stratégies de croissance efficaces sont celles qui visent un ou deux des principaux obstacles à la croissance. Telle est la grande leçon que la Banque mondiale a tirée de l'étude de divers épisodes de croissance remontant aux années 90 (Banque mondiale, 2005), mais son application est une tout autre affaire. Le cadre d'analyse proposé par les économistes d'Harvard Ricardo Hausmann, Dani Rodrik et Andrés Velasco (voir «Établir le bon diagnostic», page 12) pour poser des diagnostics de croissance est séduisant, car il se concentre sur les fondements mêmes de la croissance soutenue (accumulation de capital et esprit d'entreprise), il suit une logique économique intuitive et permet de classer les réformes selon leurs effets sur la croissance. On peut ainsi distinguer les réformes essentielles des réformes débouchant simplement sur des gains d'efficacité. Cette distinction est utile, car les pouvoirs publics poursuivent quantité d'autres objectifs (de la protection de l'environnement à la création d'une administration plus réactive) qui, pour importants qu'ils soient, ne sont pas nécessairement liés à la croissance.

Afin d'explorer les possibilités offertes par leur outil de diagnostic et d'en préciser les atouts et les limites, Hausmann, Rodrik et Velasco ont décidé de travailler avec des économistes de la Banque mondiale, le professeur Barry Eichengreen (Berkeley, université de Californie) faisant office de vérificateur impartial. En 2005, les économistes de la Banque mondiale ont appliqué la méthode à 12 études pilotes (Arménie, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Cambodge, Égypte, Inde, Madagascar, Maroc, pays baltes, Tanzanie et Thaïlande), ont examiné les résultats, en ont discuté, à la suite de quoi ils ont parfois modifié leur analyse et leurs recommandations. Cependant, le cadre d'analyse n'a pas été appliqué avec la même rigueur et de façon aussi approfondie à toutes les études pilotes. De nombreuses questions demeurent sans réponse, et il est donc trop tôt pour porter un jugement définitif. Néanmoins, l'exercice a déjà abouti à quelques conclusions préliminaires.

Premièrement, *pour reprendre une formule récente du lauréat du Prix Nobel Mike Spence, l'identification des obstacles à la croissance procède plus d'un «art méthodique» que d'une science*. Si l'approche diagnostique offre un cadre pour formuler des hypothèses sur ce qui pourrait freiner la croissance, elle ne fournit ni les hypothèses ni les moyens empiriques de les valider; c'est à l'expert d'être créatif et d'échafauder des hypothèses et des «scénarios» plausibles susceptibles d'être vérifiés empiriquement. Comme dans tout art, le talent doit

être complété par la pratique, et seules des utilisations répétées permettront d'exploiter tout le potentiel de la nouvelle méthode. Cette dernière est nettement plus ouverte que, par exemple, les régressions de croissance, souvent utilisées pour justifier les priorités de réforme et déterminer les politiques économiques les plus payantes en termes de croissance. Les régressions donnent des résultats qui ne varient pas en fonction de l'analyste ou des scénarios qu'il peut élaborer. De même, les évaluations du climat d'investissement permettent de comparer des variables réputées influencer les investissements privés, quelle que soit la personne qui procède à l'analyse. Mais cette objectivité a un revers : elle débouche sur des stratégies de réforme stéréotypées et des analyses moins fines.

«Tout processus de croissance est ponctué par l'apparition, puis la suppression d'obstacles successifs.»

Deuxièmement, *poser un diagnostic de croissance suppose une connaissance approfondie de l'économie concernée*.

Prenons l'exemple d'un pays où le taux de rentabilité sociale des investissements privés est élevé, contrairement aux investissements eux-mêmes. Déterminer si cette divergence résulte d'une instabilité macroéconomique, du non-respect des droits de propriété, de risques politiques ou d'autre chose suppose de très bien connaître l'économie du pays et de

pouvoir, sinon quantifier, du moins classer les interventions par ordre de priorité. Sachant que les comparaisons entre pays sont rarement probantes et que les modèles par pays permettent davantage de choisir l'orientation de l'intervention que d'en mesurer l'effet absolu, la bonne connaissance du pays est souvent le paramètre essentiel d'un diagnostic de croissance. Une même réforme peut produire des résultats très différents selon la situation particulière de chaque économie.

Troisièmement, *l'identification des obstacles à la croissance conduit à formuler des hypothèses contredisant les conceptions classiques et soulignant la complexité des processus de croissance*. Le cas de la Bolivie est instructif à cet égard. On considère habituellement que l'instabilité politique a fait du risque d'appropriation (probabilité de ne pas pouvoir toucher le rendement d'un investissement privé, à la suite d'une expropriation, par exemple) le principal frein à la croissance bolivienne. Or ce risque est inhérent à des institutions qui sont peu susceptibles d'évoluer à brève échéance. Ce problème n'en était pas un au milieu des années 90, époque où les capitaux abondaient et l'économie se développait. Si le risque d'appropriation était réellement le principal obstacle, le rendement des capitaux investis effectivement réalisé serait élevé (compte tenu du rendement négatif attendu en cas d'expropriation) et les investissements seraient importants dans les secteurs (services, PME, etc.) où le risque d'expropriation est nul. Rien, cependant,



ne confirme cette hypothèse. On pourrait également supposer que la Bolivie n'a pas assez investi dans la «découverte de soi», c'est-à-dire l'identification des secteurs (biens et/ou services) dans lesquels elle peut devenir compétitive et qui seront de nouvelles sources de croissance de l'emploi et du revenu. Malgré les réformes significatives lancées depuis le milieu des années 80, aucune croissance ni diversification notable de l'économie n'a été observée. En fait, le niveau du revenu par habitant est le même aujourd'hui qu'en 1950. Il va sans dire que l'incapacité à donner une assise solide au développement a exacerbé l'instabilité politique et les conflits sociaux.

Un autre exemple montre comment les diagnostics de croissance peuvent réfuter les théories classiques. C'est celui des pays africains tributaires de l'aide extérieure qui, après avoir stabilisé leur économie et s'être ouverts aux échanges et à l'investissement privé, ont vu leur croissance s'accélérer. Une explication possible, généralement admise, est que les réformes ont dopé la croissance. L'autre possibilité est que les réformes étaient soutenues par des flux d'aide substantiels qui ont stimulé la croissance, mais que celle-ci n'est pas viable à moyen et long terme en l'absence d'autres changements structurels. En Tanzanie, cette hypothèse semble validée par le fait que l'investissement privé et les exportations non traditionnelles ont stagné malgré la croissance, ce qui porte à penser que la mutation structurelle et la diversification n'ont toujours pas eu lieu.

Quatrièmement, *la méthode des diagnostics de croissance s'applique aux économies en stagnation comme aux économies en forte croissance*. Mais convient-elle vraiment dans le second cas? Essentiellement, la question porte sur l'*augmentation* du taux de croissance. Il n'y a pas de différence entre se demander si une croissance nulle peut devenir positive et se demander si un taux positif peut augmenter. La méthode vaut donc pour les économies à croissance lente comme à croissance rapide.

Prenons maintenant le cas de l'Inde et du Bangladesh. Malgré des infrastructures notoirement et très largement insuffisantes, l'économie indienne croît à un rythme effréné. Ces deux données sont-elles conciliables? La réponse est oui. De fait, la croissance s'est concentrée dans des secteurs qui dépendent peu des infrastructures. Le rythme le plus rapide concerne les segments du secteur des services ou de l'industrie manufacturière qui emploient des travailleurs qualifiés, mais qui sont moins tributaires des infrastructures publiques (logiciels et produits pharmaceutiques, par exemple) ou qui sont si vastes qu'ils justifient l'existence d'une infrastructure captive (acier, pétrochimie, etc.). Dans les secteurs de taille plus modeste et à forte intensité de main-d'œuvre, au contraire, la croissance a été bien plus lente. Au Bangladesh, près de la moitié de l'activité économique se concentre à Dacca, une ville très embouteillée, manifestement polluée et dont les infrastructures sont surutilisées. Ce qui manque à la croissance dans le reste du pays semble donc se trouver dans la capitale. Il reste à savoir s'il s'agit de la proximité des administrations, des infrastructures, de l'accès à l'information et aux réseaux de distribution,

ou d'un autre facteur. Comme le montrent ces exemples, les hypothèses empiriques doivent souvent être validées par des «preuves» indirectes comme la nature de la croissance ou ses fluctuations temporelles et géographiques.

Cinquièmement, *tout en privilégiant les obstacles immédiats, les diagnostics de croissance n'oublient pas ceux qui se présenteront plus tard*. Tout processus de croissance est ponctué par l'apparition, puis la suppression d'obstacles successifs. La méthode empirique permet facilement d'identifier les obstacles *actuels*, mais pas les obstacles *à venir*, ce qui est beaucoup plus difficile. Rodrik recommandait récemment de ne pas confondre ce qui est nécessaire pour pérenniser la croissance et ce qui est nécessaire pour l'amorcer (Hausmann, Rodrik, and Pritchett, 2004). C'est en modulant leur politique économique en fonction des circonstances, sans perdre de vue l'objectif ultime, que la Chine, la Corée et le Vietnam ont connu des réussites exemplaires au cours des trois dernières décennies. Dans ces trois pays, les futurs goulets d'étranglement — qu'ils soient liés à un manque de capital humain, d'infrastructures, de compétences ou d'innovation — ont été identifiés tôt, et des mesures ont été prises pour aplanir les obstacles naissants.



Des conseils «sur mesure»

La méthode des diagnostics de croissance permet d'analyser avec beaucoup plus de finesse la croissance des économies en développement et nous aide à vérifier la fiabilité des éléments empiriques qui sous-tendent les réformes économiques et institutionnelles. Néanmoins, elle reste exigeante et difficile. L'exploitation intuitive, méthodique et judicieuse des prix et autres signaux économiques suppose d'avoir réalisé un travail très ardu en amont : le classement et l'interprétation de ces signaux. Comme l'illustrent les exemples précités, généraliser la méthode exigera de disposer de données plus fiables que les données actuelles pour pouvoir valider ou infirmer correctement les hypothèses. De plus, les leçons que la Banque mondiale a dégagées des années 90 ont montré qu'il était essentiel de prodiguer des conseils «sur mesure» aux responsables de la politique économique. Une politique économique efficace tient compte à la fois des mesures et des institutions qui marchent et de celles qui échouent. Une politique économique créative permet à un pays de surmonter ses carences et de voir croître son économie. Si ce n'était pas si difficile, les réussites exemplaires seraient bien plus nombreuses. ■

Danny Leipziger est Vice-Président de la Banque mondiale et responsable de réseau (Lutte contre la pauvreté et gestion économique) et Roberto Zagha est Conseiller principal dans la même unité.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2005, Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform (Washington).

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Lant Pritchett, 2004, "Growth Accelerations," NBER Working Paper No. 10566 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).