

# Établir le bon diagnostic

## Une nouvelle approche de la réforme économique

Ricardo Hausmann, Dani Rodrik et Andrés Velasco

CES QUINZE dernières années, les pays en développement ont accompli des efforts considérables pour promouvoir la croissance dans l'espoir de faire reculer la pauvreté et de relever le niveau de vie. Pour atteindre cet objectif, beaucoup ont adopté les politiques réunies sous le nom de Consensus de Washington — garantie des droits de propriété, maintien de la stabilité macroéconomique, intégration à l'économie mondiale et création d'un environnement économique sain. Les résultats ont été extraordinairement variés. En fait, il ressort de l'expérience des quinze dernières années que ce qui fonctionne à merveille dans un pays peut avoir des effets modérés, imprévus ou négatifs dans d'autres.

Nous proposons ici une nouvelle approche de la réforme, nettement plus subordonnée au climat économique. Nous avançons que les pays doivent détecter, au maximum, *un ou deux des obstacles les plus contraignants de leur économie* et s'efforcer de les lever. Les responsables politiques, confrontés à une liste des réformes nécessaires, ont soit tenté de résoudre tous les problèmes simultanément, soit engagé des réformes qui n'étaient pas indispensables au potentiel de croissance de leur pays. Le plus souvent, celles-ci se sont contrariées, la réforme conduite dans un secteur créant des distorsions imprévues dans un autre. En se concentrant sur le domaine qui bride le plus la croissance, les pays auront plus de chances de récolter les fruits de leurs efforts.

Nous proposons une méthode reposant sur un arbre de décision pour aider chaque pays à cerner les obstacles en question. Elle ne vise pas spécifiquement à définir les coûts et les avantages politiques liés à différentes stratégies de réforme, mais, en envisageant d'autres hypothèses, elle permettra de clarifier les solutions à la disposition des responsables pour faire face aux contraintes politiques. On notera par ailleurs que le diagnostic de croissance porte essentiellement sur les problèmes à *court terme*. En ce sens, notre objectif est d'amorcer la croissance, et non d'anticiper les obstacles qui la freineront *ultérieurement*.

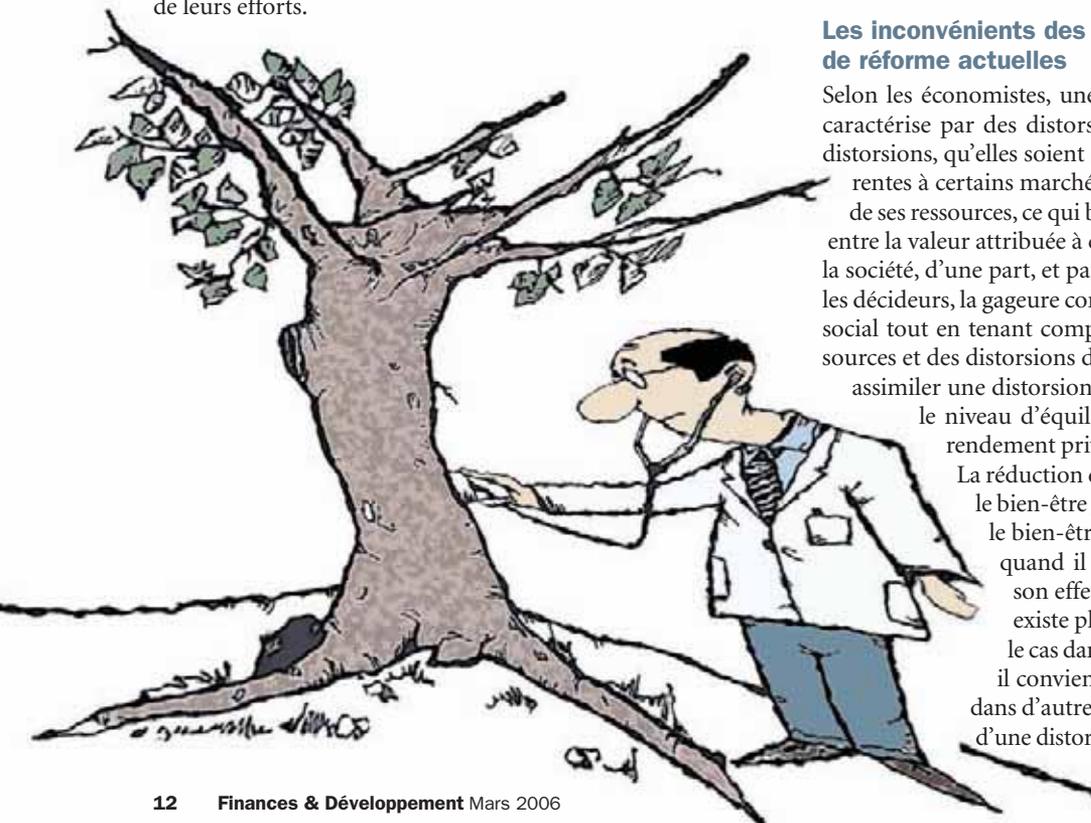
Pour montrer de quelle manière cette méthode fonctionnerait, nous examinons les cas du Brésil, du Salvador et de la République Dominicaine. Dans les deux premiers pays, les décideurs ont tenté, au cours des années 90, de réaliser une réforme globale suivant les pratiques optimales internationales. Dans les deux cas, les résultats ont toutefois été décevants, les taux de croissance étant demeurés faibles sur presque toute la période. La République Dominicaine a également effectué des réformes, mais sur une échelle beaucoup plus réduite; or, elle a affiché une croissance robuste pendant toute la décennie, jusqu'à la crise bancaire de 2002. Comme nous le verrons, ce pays a réussi à contourner le handicap majeur de son économie en conduisant des réformes minimales, alors que le Brésil et le Salvador n'ont pas encore surmonté les principaux obstacles à leur croissance économique.

### Les inconvénients des stratégies de réforme actuelles

Selon les économistes, une économie contre-performante se caractérise par des distorsions généralisées du marché. Ces distorsions, qu'elles soient imposées par les autorités ou inhérentes à certains marchés, empêchent l'utilisation optimale de ses ressources, ce qui bride sa productivité et crée un écart entre la valeur attribuée à certaines activités économiques par la société, d'une part, et par les particuliers, d'autre part. Pour les décideurs, la gageure consiste alors à maximiser le bien-être social tout en tenant compte de la pénurie habituelle de ressources et des distorsions dominantes de l'économie. On peut assimiler une distorsion du marché à un impôt qui abaisse

le niveau d'équilibre de l'activité en maintenant le rendement privé net en deçà du rendement social.

La réduction d'une distorsion est censée accroître le bien-être global — plus elle est coûteuse, plus le bien-être augmentera. Cette théorie s'avère quand il n'existe qu'une distorsion — seul son effet direct comptera. Mais quand il en existe plusieurs, comme c'est généralement le cas dans une économie en voie de réforme, il convient d'observer les effets d'interaction dans d'autres secteurs d'activité. Si l'atténuation d'une distorsion en diminue également d'autres,





le bien-être augmentera encore plus. Mais si les interactions exacerbent d'autres distorsions existantes, le gain de bien-être sera moindre. La diminution d'une distorsion risque donc de produire, au bout du compte, une véritable *perte* de bien-être — phénomène connu sous le nom d'interactions de second ordre. C'est pourquoi les responsables politiques doivent absolument tenir compte de ces dernières lorsqu'ils élaborent les stratégies de réforme.

Une façon de lever les incertitudes quant aux retombées des réformes consiste à supprimer toutes les distorsions simultanément. Cette démarche, connue sous le nom de *réforme globale*, améliore forcément le bien-être puisqu'elle élimine les interactions de second ordre. Or, pour y recourir, les responsables doivent parfaitement connaître toutes les distorsions dominantes et avoir les moyens de les éliminer. C'est pourquoi, bien que techniquement correcte, cette stratégie est inapplicable en pratique.

Une deuxième démarche — *réformer autant que possible* — consiste à mener toutes les réformes qui semblent réalisables sur les plans pratique et politique. Cette méthode, apparemment la plus suivie aujourd'hui, repose implicitement sur l'idée que toute réforme est bénéfique; plus on réforme de secteurs, mieux c'est. Elle se fonde toutefois sur une logique économique erronée. Le principe des interactions de second ordre montre qu'une réforme ne peut garantir une amélioration du bien-être en présence de nombreuses distorsions. Le bien-être n'augmente donc pas forcément avec le nombre de secteurs réformés, et l'approfondissement des réformes dans un secteur donné risque tout autant d'être victime d'interactions de second ordre.

Une version plus subtile de cette démarche — *la réforme aux meilleurs effets secondaires* — privilégie les réformes aux interactions de second ordre favorables et limite ou évite celles dont on sait qu'elles ont des effets négatifs. Cela dit, bon nombre d'interactions, voire la plupart, sont difficiles à identifier avant l'application des réformes. Cette stratégie réclame donc une perception claire des conséquences des réformes sur les différents marchés et activités; les résultats enregistrés à ce stade ne portent guère à l'optimisme.

Les réformateurs peuvent choisir de supprimer ou de réduire les principales distorsions de l'économie — cette méthode est connue sous le nom de *ciblage des principales distorsions*. Dans certaines conditions (assez restrictives), elle peut améliorer le bien-être. Elle présente toutefois deux inconvénients : d'abord, elle exige une liste complète des distorsions; ensuite, elle ne garantit pas que les réformes ayant les effets les plus prononcés sur le bien-être et la croissance seront les premières engagées. Ses avantages sont donc incertains, surtout à court terme.

### Repérer les handicaps majeurs

Nous préconisons d'établir la liste des réformes prioritaires en fonction de l'ampleur de

leurs retombées directes. Cette stratégie s'appuie sur l'idée que, comme on ne peut pas connaître ni réaliser la totalité des réformes nécessaires et qu'il est quasiment impossible de définir les interactions de second ordre sur les marchés, mieux vaut se consacrer aux réformes dont les effets directs sont censés être substantiels. Le principe est simple : opter pour les réformes qui atténuent les obstacles les plus contraignants et, partant, qui ont le plus grand effet. Plutôt que d'adopter une approche tous azimuts dans l'espoir d'atteindre, d'une manière ou d'une autre, notre objectif, attaquons-nous directement aux goulets d'étranglement.

Comment procéder? Nous partons d'une taxinomie élémentaire mais efficace (voir graphique ci-dessous). Dans un pays à faible revenu, l'activité économique est forcément bridée par l'un des deux facteurs suivants au moins : le coût trop élevé de l'argent, ou le rendement privé trop bas de l'investissement. Si le problème est celui du rendement, il est sûrement dû aux faibles rendements économiques (sociaux) ou à un écart important entre les rendements sociaux et privés (autrement dit la faible capacité d'appropriation privée). La première étape de l'analyse diagnostique consiste à définir laquelle de ces conditions caractérise le plus exactement l'économie étudiée.

### Beaucoup de réformes mais peu de résultats

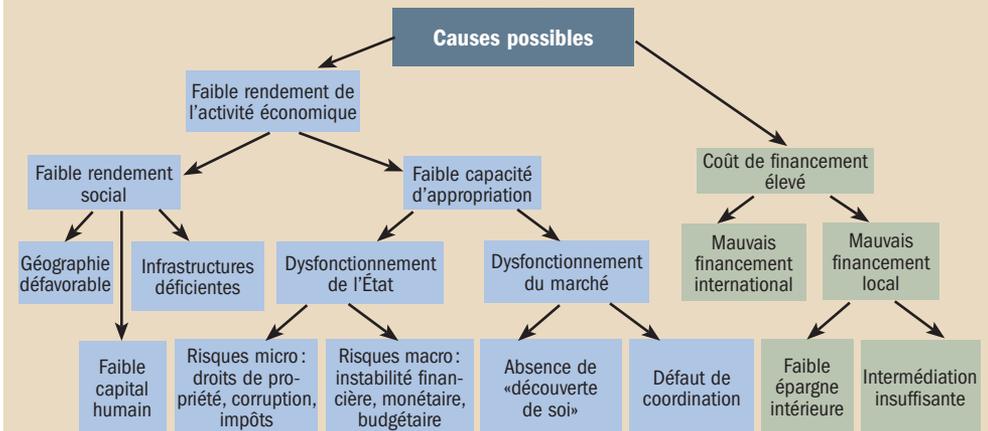
Longtemps, la politique du développement a privilégié l'épargne et l'accumulation de capital. On pensait qu'une croissance faible tenait à l'augmentation insuffisante des facteurs de production, de la capacité de production notamment. Mais, depuis quelques années, l'accent est mis davantage sur l'augmentation du capital humain via l'amélioration de la santé et de l'éducation.

La croissance médiocre enregistrée au Brésil et au Salvador peut-elle s'expliquer par l'insuffisance de l'épargne et la priorité trop faible donnée à l'éducation? *A priori*, cette explication semble convaincante puisque ces pays affichent à la fois des taux d'épargne et d'investissement modestes et un niveau d'instruction relativement bas. Pour qu'elle soit plausible, il faudrait néanmoins observer un rendement élevé du capital et de l'éducation. Quand l'épargne intérieure est faible, une dette extérieure élevée ou un déficit important du compte courant indiquent que le pays fait intensivement appel à l'épargne étrangère. On observerait aussi

### Il faut commencer par faire le point

Un arbre de décision comme celui-ci aide à identifier les principaux obstacles à la croissance.

Problème : Faible niveau de l'investissement privé et de la création d'entreprises



Source : Hausmann, Rodrik, and Velasco (2005).

une volonté marquée de rémunérer l'épargne intérieure par des taux d'intérêt élevés.

Ces deux éléments se vérifient pour le Brésil, dont la croissance a, de fait, évolué de concert avec la contrainte extérieure ces dernières années, ce qui semble indiquer qu'elle est limitée par l'épargne disponible. Le Salvador, en revanche, est loin d'avoir tiré pleinement parti de l'épargne étrangère. Il ne rémunère pas non plus l'épargne intérieure à des taux élevés. Le pays offre en fait les taux prêteurs les plus faibles d'Amérique latine, alors que le Brésil offre les plus élevés. Le fait que la hausse spectaculaire des transferts de fonds des travailleurs émigrés n'a pas été convertie en investissements est peut-être l'indicateur le plus significatif de ce que la pénurie d'épargne n'est pas le problème du Salvador. Il semble donc que le pays investit peu non pas parce qu'il ne peut mobiliser les ressources (même si l'épargne est faible), mais parce qu'il ne parvient pas à trouver des investissements productifs. Le Salvador serait donc un pays à rendement faible, et le Brésil un pays à rendement élevé.

Le niveau d'instruction dans les deux pays est tout aussi contrasté. Si le manque d'éducation constituait un obstacle substantiel à la croissance, on s'attendrait à observer des revenus élevés chez les rares individus instruits. La scolarité moyenne de la main-d'œuvre est faible dans les deux pays, mais les salaires des Brésiliens éduqués comptent parmi les plus élevés d'Amérique latine. Le Salvador, par contre, se situe au-dessous de la moyenne régionale en termes de rendement de l'éducation. Le bas niveau d'instruction n'est donc pas l'une des causes essentielles de la croissance faible de ce pays, mais pourrait bien expliquer en partie celle du Brésil.

En définitive, l'enjeu pour le Salvador est de cerner les raisons du faible rendement de l'investissement; pour le Brésil, il s'agit d'expliquer pourquoi l'épargne intérieure n'augmente pas de manière à exploiter le rendement élevé de l'investissement.

**Salvador : une pénurie d'idées.** La faiblesse de l'investissement au Salvador tient peut-être à des distorsions qui empêchent les rendements privés d'augmenter malgré les rendements sociaux élevés, surtout si ces derniers ne sont pas facilement répercutés au niveau des particuliers. Le fait que la prise de risque individuelle soit insuffisamment récompensée peut découler de divers facteurs : impôts élevés, déséquilibres macroéconomiques, manque de rigueur dans l'exécution des contrats et de respect des droits de propriété, et incertitude politique notamment. Les déficiences en matière d'infrastructures, de politique du travail et de régime de change peuvent également brider l'investissement et la croissance. Mais aucun de ces éléments ne constitue un problème notable au Salvador.

Dans ce pays, le problème tient plutôt à l'absence d'innovation et de demande d'investissement. Nous n'employons pas ici le terme «innovation» dans le sens où il est utilisé dans les économies avancées, mais pour signifier l'aptitude à créer des activités plus productives et à produire rentablement des produits non traditionnels à l'échelon local. Le pays a assisté au déclin brutal de ses secteurs traditionnels (coton, café, sucre), mais n'a pas su le compenser par des innovations dans d'autres domaines. Ce manque d'idées explique pourquoi la croissance, l'investissement et les rendements escomptés de l'investissement sont bas. Il semblerait que la contrainte pesant sur la croissance au Salvador soit cette absence de «découverte de soi». Le pays doit donc centrer sa stratégie de développement sur la promotion de l'esprit d'entreprise et la création de nouveaux secteurs d'activité.

**Brésil : trop d'idées, pas assez d'argent.** Le Brésil, à l'inverse, a plus d'idées que de fonds à investir. Bien que le pays souffre d'un environnement économique inadéquat, du nombre insuffisant d'infrastructures, d'impôts considérables, des tarifs élevés des services publics, de manquements dans l'exécution des contrats et le respect des droits de propriété et d'une éducation inadaptée, notre cadre de référence écarte ces domaines des réformes prioritaires. Si ces éléments constituaient des obstacles substantiels à la croissance, ils déprimeraient l'investissement en maintenant leur rendement à un niveau faible — or, les rendements privés sur l'investissement sont élevés. C'est plutôt l'incapacité du pays à mobiliser une épargne intérieure et extérieure suffisante pour le financer à des taux raisonnables qui réfrène l'investissement.

Au Brésil, l'amélioration du climat des affaires rendrait l'investissement encore plus intéressant. Elle ne résoudrait cependant pas le problème de l'épargne; le handicap du pays, à savoir le manque de capitaux à investir, en serait donc aggravé. Cet exemple montre pourquoi des réformes apparemment susceptibles de stimuler la croissance — baisse des impôts, réduction des tarifs du secteur public, amélioration des infrastructures et de l'éducation — pourraient faire baisser l'épargne publique et produire en fin de compte l'effet contraire.

Le Brésil s'est efforcé de remédier à la pénurie d'épargne nationale en attirant l'épargne étrangère et en rémunérant l'épargne intérieure à des taux réels très élevés. Au fil du temps, les emprunts effectués à l'étranger ont atteint un niveau tel que l'on a cru le pays au bord de la banqueroute. Quand la contrainte extérieure diminue et que les capitaux disponibles augmentent (en raison d'un appétit croissant pour les risques des marchés émergents ou de la hausse des prix des matières premières, comme cela s'est produit ces derniers mois, par exemple), l'économie peut se développer. Mais quand la contrainte s'accroît, les taux d'intérêt réels montent, la monnaie se déprécie, et la croissance ralentit.

Le problème fondamental serait donc le conflit entre la forte demande d'investissement et l'insuffisance de l'épargne intérieure. Un allègement plus durable de la pression sur la croissance passerait ainsi par l'augmentation du taux d'épargne intérieure, ce qui est plus facile à dire qu'à faire. La part des recettes publiques du Brésil (34 % du PIB) est de loin la plus élevée d'Amérique latine et l'une des plus importantes du monde en développement. L'épargne publique est pourtant négative et, malgré des impôts élevés (et générateurs de distorsions), l'équilibre budgétaire est précaire. Le niveau des impôts et la faiblesse de l'épargne attestent de dépenses et de transferts sociaux élevés et diminuent le revenu disponible du secteur privé formel. Les ressources ne servent pas à augmenter l'épargne publique, et l'effet favorable que les taux d'intérêt élevés pourraient avoir sur l'épargne privée est neutralisé par leurs retombées négatives sur l'épargne publique puisqu'ils accroissent le service de la dette publique. Impôts élevés et épargne négative résultent également de dépenses obligatoires appréciables, du gaspillage et de la lourde dette héritée du passé. Dans ce contexte, le pays doit choisir entre des impôts substantiels, des tarifs élevés dans le secteur public, des investissements modérés dans l'infrastructure et des subventions modestes pour le capital humain.

Toutes ces options sont défavorables à la croissance parce qu'elles dépriment le rendement privé du capital. Pourtant, les rendements sont appréciables, et la principale entrave à l'investissement est le manque de fonds. Si le taux d'imposition élevé et le nombre limité de biens publics étaient les obstacles



contraignants, les rendements privés de l'investissement seraient faibles, et le point d'équilibre entre l'épargne et l'investissement interviendrait à un taux inférieur de rendement du capital. Cette précision est importante, car elle concerne directement la question de savoir si la réforme doit privilégier les mesures visant à encourager l'épargne globale (assainissement budgétaire, par exemple) ou les rendements privés (baisse des impôts).

Quelle doit donc être la priorité du Brésil? Il pourrait accroître l'épargne nationale en réduisant les dépenses obligatoires et la gabegie, ce qui aurait pour effet direct d'augmenter l'épargne globale, de baisser les taux d'intérêt, d'améliorer la dynamique de la dette publique, de diminuer les coûts d'intermédiation et d'avoir en parallèle des retombées favorables sur l'épargne extérieure. Un moyen efficace d'y parvenir serait de procéder à une réforme de la sécurité sociale pour alléger la charge des retraites. Mais, à ce stade, des mesures de cette nature ne sont peut-être pas réalisables au plan politique.

Faute de pouvoir adopter cette politique optimale, il convient de déterminer si une stratégie de croissance peut se fonder sur un train de mesures apparemment défavorables à celle-ci, comme la hausse des impôts et des tarifs publics et la baisse des subventions aux infrastructures et au capital humain. Notre analyse juge cette démarche possible. Les dysfonctionnements microéconomiques liés à des impôts élevés et des dépenses sous-optimales ne sont pas des contraintes : leur diminution se traduirait par une hausse du rendement du capital, sans toutefois donner les moyens d'exploiter les nouveaux créneaux d'investissement. Si le pays peut accélérer sa croissance et si le gaspillage n'augmente pas avec le PIB, il pourra éventuellement surmonter ses handicaps et améliorer progressivement son régime fiscal et son système de dépenses, les ressources financières devenant plus abondantes. À cet égard, la stratégie actuelle du Brésil, qui met l'accent sur l'assainissement budgétaire et la réduction de la dette publique, est peut-être la plus pertinente, malgré les dysfonctionnements microéconomiques.

### Peu de réformes mais beaucoup de résultats

Dans les années 80, face à l'effondrement de ses exportations de sucre et l'épuisement de ses ressources aurifères, la République Dominicaine a dû réinventer son économie. Ses institutions étaient fragiles, et les difficultés qui sévissaient alors ont eu des effets dévastateurs sur son équilibre macroéconomique. Le pays connut une crise de la balance des paiements en 1991, mais y remédia rapidement et procéda dans le même temps à de modestes réformes structurelles. L'unification du taux de change et une certaine libéralisation des échanges amenèrent une croissance élevée jusqu'à la crise bancaire de 2002. Or, malgré les convulsions financières des années 2002-04, l'économie ne s'est pas contractée, contrairement à ce qui s'est produit ailleurs. Pourquoi?

La réponse semble résider dans le poids des principaux moteurs de croissance : le tourisme, la *maquila* (l'assemblage de composants importés aux fins de réexportation) et les transferts de fonds des expatriés. Tous trois sont tributaires d'un cadre institutionnel adéquat. Le tourisme, en particulier, est vulnérable aux problèmes de sécurité personnelle et d'infrastructure, tandis que le secteur de la *maquila* est extrêmement sensible au protectionnisme commercial. Plutôt que de résoudre ces problèmes pour l'ensemble des activités économiques — tâche titanesque —, la République Dominicaine a réussi à fournir les biens publics nécessaires à ces deux secteurs, ce qui les a mis à l'abri des problèmes auxquels était confronté le reste de

l'économie et leur a permis de prospérer. La sécurité personnelle et les infrastructures ont été renforcées sur les principaux sites touristiques et aux alentours, et le secteur de la *maquila* a bénéficié d'un traitement commercial particulier. En ce sens, la République Dominicaine offre un bon exemple d'un mode de développement distinct, consistant à identifier les secteurs à fort potentiel et à leur fournir ensuite les institutions et les biens publics dont ils ont besoin pour se développer.

L'inconvénient de cette stratégie est que l'économie risque de croître plus rapidement que ses institutions, ou que les enjeux politiques risquent de prendre une importance telle que le processus politique en sera perturbé. Si la fragilité des institutions politiques et budgétaires du pays n'a pas posé de problème, cela n'a pas été le cas du système financier. Il s'est avéré difficile, tant sur le plan politique qu'institutionnel, d'imposer des normes prudentielles. Le coup d'arrêt brutal au tourisme, après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, a dévoilé l'existence d'un système Ponzi (un système pyramidal particulier) dans le secteur bancaire. Pour gérer cette crise, il a fallu convertir des pertes bancaires équivalant à plus de 20 % du PIB en dette publique. Le crédit intérieur a fait un bond, la banque centrale ne disposant pas de réserves internationales pour stériliser la création monétaire, et la dépréciation spectaculaire de la monnaie a provoqué une flambée de l'inflation annuelle, qui dépassait 65 % en juin 2004.

Ces retournements ont complètement désorganisé les comptes budgétaires, et le pays commence à peine à sortir de la crise. La morale de l'histoire n'en est pas moins claire : pour relancer la croissance, il n'est pas forcément nécessaire d'engager une multitude de réformes, comme le veut la pratique jugée aujourd'hui optimale. Mais une fois qu'un pays est engagé sur la voie de la croissance, il appartient aux responsables politiques de lever les contraintes, institutionnelles et autres, qui pèsent de plus en plus à mesure que l'économie se développe.

### Une plus grande efficacité

Compte tenu de la difficulté politique d'engager des réformes globales et, souvent, de l'incapacité de ces dernières de stimuler la croissance, nous avons proposé une méthode axée sur les handicaps majeurs. Notre modèle a pour avantage notable de couvrir toutes les grandes stratégies de développement et de déterminer laquelle pourrait le mieux fonctionner. Comme le montre notre analyse, des situations différentes envoient des signaux de diagnostic distincts. Une approche du développement fondée sur ces signaux devrait être beaucoup plus efficace qu'une méthode fondée sur une longue liste de réformes des institutions et de la gouvernance qui risquent de ne pas s'attaquer aux entraves majeures à la croissance. ■

*Ricardo Hausmann est Directeur du Center for International Development de l'université Harvard. Dani Rodrik est professeur d'économie politique internationale, et Andrés Velasco est professeur de finance internationale et de développement (chaire Sumitomo) de la John F. Kennedy School of Government à Harvard.*

#### Bibliographie :

Hausmann Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco, 2005, "Growth Diagnostics," John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts); <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>.