

Chapitre 3

Exemples de diagnostic de croissance

Le diagnostic de croissance est devenu une méthode très populaire dans les organismes internationaux de développement (Banque Mondiale, Banque africaine de Développement, Banque interaméricaine de Développement, etc.). Nous avons noté qu'il était une réaction contre les programmes tentant de développer une multitude de réformes. Il propose à la place d'identifier la principale contrainte qui limite la croissance, pour ensuite effectuer des réformes qui repoussent cette contrainte.

Les chapitres 1 et 2 étaient abstraits. Nous allons ici donner trois exemples d'applications de cette méthode, qui figurent dans l'article de Hausmann, Rodrik et Velasco que nous avons déjà utilisé. Un problème avec ces applications est que l'article date de 2005 et donc que les situations dans les trois pays ont évolué depuis. Mais notre but est d'utiliser ces exemples pour mieux comprendre la méthode du diagnostic de croissance. Puis nous donnerons de critiques théoriques de cette méthode, et une critique de l'une des applications précédentes, qui figurent dans un excellent article de Rodriguez (2005).

1. Le Brésil

Le Brésil est revenu à la démocratie dans les années quatre-vingt, a commencé à ouvrir son économie au début des années quatre-vingt-dix, a stoppé une forte inflation dans la moitié des années quatre-vingt dix par une politique de stabilisation du taux de change, a privatisé et effectué des réformes du système financier et après 1999 a été capable de maintenir la stabilité des prix, avec un système de changes flottants et en améliorant son excédent budgétaire.

En dépit de ces réformes sur la décennie 1993-2003, le Brésil a crû plus lentement que les Etats-Unis et juste à un taux de 0.3 pour cent plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE, alors que sa population en âge de travailler augmente à un rythme supérieur de 1 pour cent par an. Il n'y a donc pas de rattrapage. L'argument des auteurs est que les réformes effectuées au Brésil (comme à El Salvador) ne portent pas sur la contrainte essentielle de la croissance de ce pays. Ils cherchent alors à identifier cette contrainte.

Le Brésil a un faible taux d'investissement, un taux encore plus bas d'épargne (l'écart s'expliquant par un déficit de la balance des paiements) et un nombre d'années de scolarisation bas de la population active. Cette dernière déficience s'atténue progressivement.

Le Brésil a cherché à emprunter à l'étranger, a été prêt à payer des taux d'intérêt élevés sur ces emprunts, et a connu des crises de balance des paiements. Les crédits bancaires domestiques ont aussi des taux d'intérêt très élevés. Cela suggère que le Brésil a des opportunités d'investissement très rentables, mais qu'il n'arrive pas à collecter l'épargne domestique ou extérieure nécessaire. Enfin, le taux de rentabilité de l'éducation au Brésil est très élevé, ce qui suggère que la croissance est aussi contrainte par un manque de main d'œuvre qualifiée.

L'offre d'épargne extérieure est rigide et peu élastique à sa rémunération. La raison est que la possibilité de recours au défaut par un pays qui est encore peu ouvert sur le reste du monde et donc est peu sensible à des sanctions commerciales, décourage l'épargne extérieure.

Le revenu des administrations publiques du Brésil est élevé, mais les dépenses sont encore plus élevées. Donc, l'épargne publique est négative. Nous avons très mal compris l'analyse du lien entre une fiscalité très distortionnaire, des transferts sociaux, notamment un système de retraites très généreux (pour ceux qui en bénéficient, qui ne sont pas les pauvres), un coût élevé de l'intermédiation financière et une faible épargne privée. Les auteurs recommandent une baisse des dépenses publiques (notamment celles affectées au système de retraites), ou sinon un mélange d'une hausse des impôts et d'une baisse des dépenses publiques pour consolider les comptes publics.

2. El Salvador

El Salvador a terminé sa guerre civile par un compromis avec la guérilla, réformé son système judiciaire et sa police, stabilisé les prix, ouvert son économie, privatisé des services publics et le système de retraites et amélioré les services sociaux. En dépit de ces réformes les performances de croissance d'El Salvador, après une brève accélération à la suite de la paix, se résument à une stagnation depuis 1996.

Comme le Brésil, El Salvador a un faible taux d'investissement, un taux encore plus bas d'épargne et un nombre d'années de scolarisation bas de la population active. Comme au Brésil cette dernière déficience s'atténue progressivement.

Contrairement au Brésil, El Salvador a peu emprunter à l'étranger et il rémunère ces emprunts à un taux d'intérêt bas. Le taux d'intérêt des crédits bancaires est également bas. L'augmentation des transferts des migrants ne s'est pas traduite par une hausse de l'investissement mais par une baisse de l'épargne. Cela suggère qu'El Salvador manque d'opportunités d'investissement intéressantes, mais pas d'épargne domestique ou étrangère. Sa situation est donc opposée à celle du Brésil. Enfin, le taux de rentabilité de l'éducation à El Salvador est bas, ce qui suggère que la croissance n'est pas contrainte comme au Brésil par un manque de main d'œuvre qualifiée.

Les auteurs s'interrogent alors sur les raisons du faible nombre d'opportunités d'investissements rentables à El Salvador. Ils excluent successivement le régime de taxation (les impôts sont modérés), des politiques budgétaires ou monétaires qui seraient insoutenables dans le long terme (tous les indicateurs macroéconomiques sont favorables), des institutions garantissant suffisamment l'exécution des contrats et les droits de propriété, les rigidités du marché du travail et la mauvaise qualité des infrastructures (la privatisation de l'électricité et du téléphone a été suivie d'une expansion de ces services).

Finalement les auteurs remarquent que les activités traditionnelles d'El Salvador (coton, café, sucre) sont devenues de moins en moins rentables et que ce pays n'a pas su trouver de nouvelles activités (à l'exception d'un petit secteur de *maquilas*). Cela est la principale contrainte sur la croissance d'El Salvador.

3. La République Dominicaine

La République Dominicaine connut une crise de balance des paiements en 1991. Elle adopta alors une politique de stabilisation et ouvrit légèrement son économie. Ces réformes furent beaucoup plus modestes que celles du Brésil et d'El Salvador. Pourtant la république Dominicaine eut une croissance rapide qui ne fut interrompue qu'en 2002 par une crise bancaire. En dépit de celle-ci l'économie ne se contracta pas en 2002-2004. Ce succès a trois causes. D'abord les transferts des

migrants augmentèrent fortement sur la période. Les recettes du tourisme augmentèrent encore plus rapidement. Les exportations des *maquilas* augmentèrent aussi fortement.

L'Etat sut améliorer la sécurité des investisseurs et des clients de l'industrie touristique, tout en améliorant la qualité de l'environnement. Il sut aussi développer le régime juridique d'exception requis par les *maquilas*.

La crise de 2002 est un résultat direct de l'arrêt du flux de touristes à la suite de *September 11*. Elle fut aggravée par un système bancaire insuffisamment régulé.

4. Critiques théoriques

Il est facile de trouver sur le *web* des applications du diagnostic de croissance à divers pays : Pérou, Bolivie, etc. Nous étions plus intéressés par trouver une bonne critique. Rodriguez (2005) en effectue une excellente, d'abord théorique, ensuite du diagnostic effectué pour El Salvador.

Hausmann, Rodrik et Velasco proposent de relâcher autant que ce peut la contrainte la plus forte sur la croissance. Mais ils ne donnent pas de raison claire de ce choix. Pourquoi ne pas relâcher à un degré moindre simultanément deux contraintes ? Est-ce un coût politique des réformes qui serait plus élevé dans le second cas ? Est-ce une information imparfaite des politiques qui implique qu'ils doivent se concentrer sur une seule contrainte ?

Il peut y avoir aussi une complémentarité entre les contraintes qu'exclut l'analyse de Hausmann, Rodrik et Velasco. Un résultat de l'économétrie de la croissance est que celle-ci est peu affectée par une ouverture de l'économie ou par une élévation du niveau d'éducation. En revanche si ces deux mesures sont prises simultanément, la croissance augmente de façon appréciable.

Les réformes auxquelles conduit l'analyse de Hausmann, Rodrik et Velasco doivent être mise ne œuvre par l'Etat. Or les actions passées de celui-ci en Amérique latine, par exemple ses tentatives de développer les industries d'exportations, ne sont pas très encourageantes. Hausmann, Rodrik et Velasco proposent de surmonter cette déficience par trois méthodes. D'abord la stratégie de réformes doit être perçue comme un engagement essentiel du gouvernement, ce qui forcerait la bureaucratie à la mettre en œuvre sérieusement. Ensuite la mise en œuvre des réformes doit être

transparente et engager la responsabilité de la bureaucratie. Enfin, il doit y avoir des évaluations de la mise en œuvre des réformes et des incitations à l'égard de ceux qui en ont la responsabilité.

Rodriguez n'a pas beaucoup de mal à ironiser sur la naïveté de ces recommandations. Il ajoute que les gouvernements qui connurent le succès dans leurs réformes (Chili, Corée du Sud, Taiwan et plus récemment la République Populaire de Chine) n'étaient pas spécialement transparents. Ces quatre gouvernements engagèrent ces réformes pour assurer leur survie.

5. Critiques de l'analyse de la croissance d'El Salvador

Hausmann, Rodrik et Velasco éliminent successivement différentes contraintes, puis retiennent l'incapacité d'El Salvador de trouver de nouvelles activités économiques rentables alors que les activités traditionnelles sont devenues peu productives. Mais l'élimination de ces contraintes, comme si elles étaient indépendantes, n'est-elle pas trop rapide ?

Prenons l'exemple de l'éducation. Le nombre d'années de scolarité de la population active a augmenté régulièrement sans que cela se soit traduit par une croissance plus élevée. Les auteurs concluent que la rentabilité de l'éducation est faible dans El Salvador et que le manque de main-d'œuvre qualifiée n'est pas ce qui contraint la croissance. Cela serait correct si la qualité de l'éducation n'avait pas changé au cours du temps. El Salvador a connu plus de dix ans d'une guerre civile très violente (1980-1992). Cela a dû affecter la qualité de l'éducation. Un tableau donné par Hausmann, Rodrik et Velasco montre qu'en 1992, la cohorte des travailleurs âgés entre 36 et 40 ans était payée 25,3% plus que la cohorte de travailleurs âgés de 25 à 30 ans. Or la première cohorte fut éduquée avant la guerre civile et la seconde durant la guerre civile. Cette prime pourrait refléter la détérioration du système éducatif durant la guerre.

La guérilla eut une politique de destruction systématique d'infrastructures (ponts, routes) durant la guerre. Après celle-ci le gouvernement d'El Salvador maintint un équilibre budgétaire et taxa peu sa population, mais aussi il reconstruisit peu d'infrastructures. Ce manque d'infrastructures handicape les cultures d'exportations (sucre, café, coton) et leur déclin peut provenir de cet handicap.

Bibliographie

Rodriguez Francisco (2005), "Comment on Hausmann and Rodrick".