

L'île Maurice

Étude de cas

Arvind Subramanian

«Et ils (les partis politiques de l'île Maurice) semblent admettre qu'ils finiront par se retrouver avec ce qu'ils avaient au départ : une colonie agricole créée par un empire sur une île dénuée de tout et qui a toujours été vouée à faire partie d'un plus grand ensemble, maintenant dotée de cette chose nommée indépendance et laissée à la dérive, baraquement d'empire abandonné, inapte à l'autonomie économique ou culturelle.»

«Ils (les Mauriciens) sont certains de leurs droits, de leurs voix, du pouvoir de leurs opinions.»

V.S. Naipaul,

The Overcrowded Barracoon

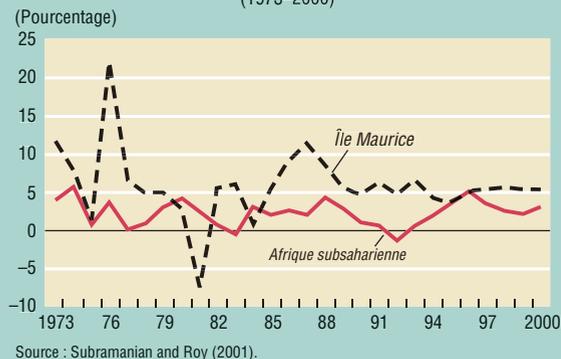
PEU DE PAYS d'Afrique subsaharienne ont atteint des niveaux de vie élevés. L'île Maurice est une exception notable. Et pourtant, nous tenions de la plus haute autorité possible — l'économiste nobélisé James Meade, qui voyait au début des années 60 des perspectives de développement médiocres pour l'île Maurice — que celle-ci avait tout pour échouer, avec sa forte dépendance économique à l'égard d'une culture unique (le sucre), sa vulnérabilité aux chocs des termes de l'échange, la croissance démographique rapide et les risques de conflits ethniques. L'histoire — ou plutôt l'île Maurice — a brillamment démenti le sombre pronostic de Meade.

Les accomplissements de l'île Maurice sont-ils dus à des conditions initiales favorables, à de bonnes politiques — notamment à l'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger —, à de solides institutions nationales, ou à d'autres facteurs?

Accomplissements

Entre 1973 et 1999, le PIB réel a augmenté de 5,9 % par an en moyenne à l'île Maurice, contre 2,4 % en Afrique subsaharienne (voir graphique). La magie des effets cumulés a fait que le revenu du Mauricien moyen a plus que triplé en quarante ans, tandis que celui de l'Africain moyen n'augmentait que de 32 %.

Croissance annuelle moyenne du PIB en Afrique subsaharienne : 2,38 %, à l'île Maurice : 5,91 % (1973-2000)



La progression des indicateurs du développement humain a été non moins impressionnante. L'espérance de vie à la naissance est passée de 61 ans en 1965 à 71 ans en 1996; le taux de scolarisation primaire est passé de 93 à 107 % des enfants d'âge scolaire entre 1980 et 1996, alors qu'il a fléchi de 78 % à 75 % dans le reste de l'Afrique. (Les taux de scolarisation peuvent dépasser 100 % en raison des redoublements, des adultes scolarisés qui ne font pas partie du groupe d'âge mesuré et d'autres discordances.) L'écart de revenu entre les Mauriciens les plus pauvres et les plus riches s'est considérablement rétréci : le coefficient de Gini (mesure de l'inégalité des revenus, 0,0 représentant l'égalité absolue et 1,0 l'inégalité maximum) est revenu de 0,5 en 1962 à 0,37 en 1986-87.

Des taux de croissance élevés ont été enregistrés dans un environnement macroéconomique stable. Entre 1973 et 2000, l'inflation sur la base des prix à la consommation a été en moyenne de 7,8 % par an à l'île Maurice, contre plus de 25 % pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux de chômage a reculé de presque 20 % en 1983 à 3 % à la fin des années 80, bien qu'il soit depuis remonté à plus de 7 %.

La protection sociale à l'île Maurice est semblable à celle des pays industrialisés, soutenue par des syndicats très présents et actifs, qui assurent souvent des négociations salariales centralisées, et des prestations sociales généreuses, en particulier pour les personnes âgées et les fonctionnaires. La protection sociale est aussi assurée par le contrôle des prix, en particulier d'un certain nombre d'articles stratégiques sur le plan social. Mais contrairement à ce qui se passe dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les programmes sociaux généreux à l'île Maurice n'ont jusqu'à présent pas nécessité une lourde fiscalité, grâce à la fois à la forte croissance et

à la démographie favorable, puisqu'une grande partie de la population est en âge de travailler.

Conditions initiales

Les antécédents de l'île Maurice ont-ils favorisé sa croissance rapide? On peut trouver une réponse rétrospective dans les indicateurs identifiés comme étant importants pour la croissance à long terme. Le tableau 1 indique la position de l'île Maurice par rapport à d'autres pays au regard de ces indicateurs. D'un côté, un certain nombre de facteurs, notamment le niveau initial du revenu, la géographie et la dépendance vis-à-vis d'un seul produit, ont eu un effet de frein sur la croissance à long terme. Par exemple, l'île Maurice est désavantagée par le fait qu'elle est au moins de 25 à 30 % plus éloignée des marchés mondiaux que les pays d'Afrique en moyenne. De l'autre côté, une évolution démographique favorable et des niveaux très élevés de capital humain au départ ont stimulé la croissance. Une analyse formelle montre toutefois que, globalement, les inconvénients l'emportent sur les avantages : les conditions initiales ont ralenti la croissance d'environ 1 point par an par rapport à la moyenne des pays africains et de 2 points par an par rapport aux économies en développement à croissance rapide de l'Asie de l'Est.

Stratégie de mondialisation

L'aspect peut-être le plus intéressant du développement de l'île Maurice a été sa stratégie en matière de commerce et de développement. On peut voir dans le cas de l'île Maurice la preuve que l'ouverture et l'adhésion à la mondialisation sont incontestablement bénéfiques. Depuis le milieu des années 80, le volume des importations et exportations de marchandises de l'île Maurice a rapidement augmenté, à raison de 8,7 % et 5,4 % par an, respectivement. Son ratio d'ouverture (échanges de marchandises rapportés au PIB) a augmenté d'environ 70 à 100 %, tandis que celui de l'Afrique a stagné à environ

Tableau 1
Les conditions initiales étaient-elles meilleures à l'île Maurice que dans les autres pays en développement?

	Île Maurice	Afrique	Économies en développement à croissance rapide ¹	Autres économies en développement
Rattrapage du PIB ²	8,72	7,29	7,90	7,85
Espérance de vie en années (1970)	60,40	41,60	57,10	51,90
Fragmentation ethno-linguistique ³	0,58	0,64	0,42	0,32
Croissance démographique ⁴	0,97	-0,09	0,82	0,33
Part des produits de base dans les exportations totales	0,29	0,18	0,09	0,12
Part de la superficie sous climat tropical	1	0,89	0,69	0,59
Enclavement ⁵	0	0,33	0	0,11
Éloignement du centre de l'économie mondiale (kilomètres) ⁶	11,249	9,183	9,464	8,633

Sources : Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, 1997, "Sources of Slow Growth in African Economies," *Journal of African Economies*, Vol. 6, p. 335-76; calculs de l'auteur.

¹ Chine, Hong Kong (RAS), Indonésie, Malaisie, Singapour et Thaïlande.

² Logarithme du PIB réel rapporté à la population économiquement active en 1965.

³ Probabilité (en 1960) que deux personnes choisies au hasard dans un pays n'appartiennent pas au même groupe ethnique ou linguistique.

⁴ Augmentation de la population d'âge actif moins croissance de la population totale entre 1965 et 1990.

⁵ 0 si le pays n'est pas enclavé. Pour les groupes, le chiffre correspond au pourcentage de pays enclavés.

⁶ Éloignement moyen des partenaires à l'exportation, pondéré par la part du PIB mondial des exportateurs.

45 %. La croissance des exportations de produits manufacturés provenant principalement de la zone de transformation des exportations a été particulièrement forte.

On peut donner trois explications à la progression spectaculaire des échanges : premièrement, une politique commerciale libérale; deuxièmement, une politique commerciale qui, bien qu'interventionniste, n'a pas faussé les incitations en favorisant les activités de remplacement des produits importés; troisièmement, l'ouverture à l'investissement direct étranger.

La première explication est démentie par les faits. Durant les années 70 et 80, la protection à l'île Maurice était forte et touchait toutes les branches de l'économie. En 1980, le tarif moyen dépassait 100 % et il était encore très élevé (65 %) à la fin des années 80. En outre, jusque dans les années 80, des restrictions quantitatives étaient appliquées sur une grande échelle sous forme de licences d'importation, qui s'appliquaient à presque 60 % des importations.

Il est clair que, sur la base des critères habituels, l'île Maurice avait un régime d'importations hautement restrictif. Mais pourquoi cela ne s'est-il pas traduit par une taxe sur les exportations et, partant, sur tous les échanges? Non seulement un mécanisme institutionnel effectif était en place — la zone de transformation des exportations —, mais les politiques intérieures de l'île Maurice et celles de ses partenaires commerciaux assuraient des rendements très élevés du secteur des exportations, dissociant celui-ci du reste de l'économie et décourageant la canalisation des ressources intérieures vers le secteur inefficace du remplacement des importations. Premièrement, tous les intrants importés entraient dans le pays en franchise, de sorte que la compétitivité du secteur des exportations sur les marchés mondiaux ne soit pas compromise par des intrants coûteux. Deuxièmement, diverses incitations fiscales étaient fournies aux entreprises opérant dans la zone de transformation des exportations, ce qui revenait à subventionner les exportations. Troisièmement, jusqu'à la deuxième partie des années 80, les conditions du travail dans le secteur des exportations étaient différentes de celles qui s'appliquaient au reste de l'économie (aux activités de rem-

«La solidité des institutions nationales a contribué dans une mesure considérable au succès de l'île Maurice.»

placement des importations en particulier) : les employeurs dans la zone de transformation avaient plus de latitude en ce qui concernait le licenciement du personnel et le traitement des heures supplémentaires. Surtout, tandis que le salaire minimum légal était le même dans la zone de transformation que dans le reste de l'économie, il était plus faible pour les femmes que pour les hommes. Du fait que la zone de transformation employait un nombre disproportionné de femmes, leurs salaires plus faibles représentaient aussi une subvention implicite des exportations, encourageant les producteurs à se concentrer sur les exportations, plutôt que sur le remplacement des importations.

Cependant, ces politiques interventionnistes n'ont pas neutralisé à elles seules les biais introduit contre les exportations par les politiques d'importation restrictives. L'accès préférentiel accordé aux exportations de l'île Maurice par ses partenaires commerciaux dans les secteurs du sucre, des textiles et de l'habillement, soit environ 90 % des exportations totales du pays, subventionnait aussi implicitement le secteur des exportations et a compensé dans une large mesure le biais défavorable aux exportations dû au régime d'importations (tableau 2).

Depuis l'accession de l'île Maurice à l'indépendance en 1968, l'Union européenne (UE) lui garantit un certain volume d'exportations de sucre à un prix qui s'est situé en moyenne à 90 % au-dessus du prix du marché entre 1977 et 2000. L'île Maurice en a tiré une rente considérable qui a représenté en moyenne annuelle 5,4 % du PIB et est allée jusqu'à 13 % pour certaines années. Du point de vue macroéconomique, ces rentes ont joué un rôle crucial dans le maintien de taux d'investissement élevés et expliquent pourquoi l'épargne intérieure, plutôt qu'extérieure, a financé l'investissement intérieur pendant la période de forte expansion.

L'accès préférentiel accordé aux exportations de textiles et d'habillement de l'île Maurice a été également important. L'Accord multifibres a été adopté par les États-Unis et l'Union européenne afin de limiter les importations de tex-

tilles et d'habillement au moyen de quotas définis pour chaque pays. L'île Maurice a bénéficié de la redistribution des importations qui a été opérée en conséquence entre les pays producteurs de ces biens.

La troisième explication possible au succès de l'île Maurice est son ouverture à l'investissement direct étranger, facilitée par la création de la zone de transformation des exportations. Celle-ci, qui a eu un succès retentissant, a changé l'économie mauricienne.

Tableau 2

Taxes à l'importation et subventions compensatoires des exportations

(Pourcentage)

	Taxe à l'importation ¹	Subventions des exportations					Total	
		Par la politique intérieure ²		Par l'accès préférentiel		Total	Cas A	Cas B
		Cas A	Cas B	Sucre	Habillement			
Années 80	127	32	39	108	15	52	84	91
Années 90	65	7	20	98	28	47	54	66

Source : calculs de l'auteur.

¹Afin de saisir les effets sur la répartition des ressources, la protection à l'importation est mesurée en valeur effective plutôt que nominale.

²Les subventions par la politique intérieure correspondent à la différence entre les salaires dans la zone de transformation des exportations et dans le secteur manufacturier (cas A) et l'ensemble de l'économie (cas B).

Depuis 1982, la production a augmenté de 19 % par an en moyenne, l'emploi de 24 % et les exportations de 11 %. La zone de transformation compte pour 26 % du PIB, 36 % des emplois, 19 % du stock de capital et 66 % des exportations. En outre, une analyse de la composition de la croissance fait ressortir la productivité exceptionnelle de la zone. Entre 1983 et 1999, la productivité totale des facteurs a augmenté d'environ 3,5 % par an en moyenne dans la zone, contre 1,4 % dans l'ensemble de l'économie. Dans les années 90, la productivité dans la zone de transformation a augmenté au taux remarquable de 5,4 % par an en moyenne.

Mais ces explications, quoique plausibles, ne mettent pas vraiment en lumière la cause fondamentale des performances de l'île Maurice dans les domaines des échanges et de la croissance. D'autres pays en développement ont pu bénéficier de régimes de commerce préférentiels et ont aussi créé des zones de transformation des exportations. Mais beaucoup ont échoué là où l'île Maurice a réussi. La réussite de l'île Maurice a clairement des causes plus profondes.

Institutions

La solidité des institutions nationales a contribué dans une mesure considérable au succès de l'île Maurice (tableau 3). Deux exemples illustrent ce fait. L'île Maurice a réussi à surmonter ses déséquilibres macroéconomiques au début des années 80. L'ajustement macroéconomique a été en fait réalisé par trois gouvernements aux idéologies divergentes : cela n'aurait pas été possible sans consultation et prise de conscience de la nécessité d'un consensus national en faveur de l'ajustement. En outre, une culture de transparence et d'action en participation a sous-tendu la mise en place de signaux d'alerte avancée et de systèmes de rétro-information



Arvind Subramanian est Chef de division au Département Afrique du FMI.

qui permettent d'étouffer dans l'œuf les problèmes économiques dès leurs premières manifestations. Deuxièmement, les zones de transformation des exportations établies par d'autres pays africains ont peut-être offert les mêmes incitations aux investisseurs, mais, contrairement à la zone de l'île Maurice, elles ont été perverties par la recherche de rentes, les fuites et les abus associés aux carences de l'administration.

Facteurs particuliers

L'analyse formelle de la croissance à l'île Maurice montre toutefois que, même compte tenu du rôle positif joué par les institutions, une composante non négligeable des résultats demeure inexpliquée. Il est plausible que certaines spécificités de l'île Mau-

rice aient aussi joué un rôle important, la toute première étant la diversité ethnique du pays et la manière dont elle a été gérée.

Premièrement, certaines communautés ont des liens importants avec le reste du monde. La communauté chinoise, par exemple, a attiré les investissements des entrepreneurs de Hong Kong à la recherche de sites à l'étranger pour leurs activités dans le secteur du textile afin de circonvier les quotas imposés à Hong Kong. Deuxièmement, la diversité, en particulier la séparation des pouvoirs économique et politique, a aidé à assurer l'équilibre et à empêcher la fiscalisation excessive (par le pouvoir politique) du secteur du sucre (détenu par l'élite économique), vache à lait du pays. Troisièmement, la diversité a joué un rôle important dans le développement d'institutions fondées sur la participation. Une politique de participation dans la période qui a suivi l'indépendance était indispensable pour apaiser les craintes de l'importante minorité qui n'était pas entièrement acquise à l'indépendance et redoutait d'être assujettie à la domination de la majorité. Ces institutions ont, à leur tour, assuré l'état de droit et le respect

des droits de propriété qui ont fait l'attrait de l'île Maurice pour les investisseurs. Peut-être la clé du succès économique de l'île Maurice a-t-elle été de donner confiance aux Mauriciens dans «leurs droits, leurs voix et le pouvoir de leurs opinions», ce qui était déjà un grand succès politique. **F&D**

Tableau 3

Qualité des institutions dans l'île Maurice et dans d'autres pays

Indice de la qualité des institutions	Île Maurice		Pays en développement à croissance rapide	Autres pays en développement
	Maurice	Afrique		
ICRGE ¹	7,23	4,54	6,86	4,29
Protection contre l'expropriation ²	8,06	5,75	8,54	6,47
Démocratie ³	0,75	0,25	0,47	0,51
Indice de participation ³	0,8	0,30	0,49	0,44

Sources : International Country Risk Guide index, the PRS Group; Keith Jagers and Ted Robert Gurr, 1995, *Polity III: Regime Type and Political Authority, 1800-1994* [fichier informatique] (Boulder, Colorado: Keith Jagers/College Park, Maryland: Ted Robert Gurr); Inter-university Consortium for Political and Social Research, distributeur, 1996 (Ann Arbor, Michigan).

¹L'ICRGE (International Country Risk Guide) est un indice de la qualité des institutions publiques qui influent sur les droits de propriété ou la capacité d'exercer des activités économiques. Il est publié par une entreprise privée qui fournit des services de consultants aux investisseurs internationaux.

²Pour l'indice ICRGE et l'indice de protection contre le risque d'expropriation, l'île Maurice a des valeurs ajustées. L'échelle va de 0 à 10, les valeurs augmentant avec la qualité des institutions.

³L'indice de participation donne la mesure dans laquelle les citoyens hors de l'élite ont accès aux structures institutionnelles pour exprimer leur opinion politique. Cet indice, comme celui de la démocratie, va de 0 à 1, la valeur augmentant avec la qualité.

Pour plus détails, voir Arvind Subramanian and Devesh Roy, 2001, "Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?" IMF Working Paper 01/116 (Washington: International Monetary Fund), ainsi que le chapitre qu'ils ont écrit dans l'ouvrage à paraître, *Analytical Development Narratives*, ed. by Dani Rodrik, Princeton University Press. Les défis que l'île Maurice doit relever dans la période à venir sont examinés dans le rapport du FMI pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV avec l'île Maurice (IMF Country Report No. 01/77).