

HERNANDO DE SOTO, 62 ans, a la popularité d'une star. Il figure sur le carnet d'adresses de nombreux dirigeants. Il est encensé par la presse et financé par des organismes de développement internationaux. Les travaux de son centre d'études, au Pérou, comptent parmi les plus influents en économie du développement. *The Economist* a salué son best-seller, *The Mystery of Capital*, comme «le livre le plus intelligent jamais écrit sur les problèmes rencontrés aujourd'hui pour mettre en application le capitalisme dans le monde en développement».

De Soto y soutient que, malgré le triomphe du capitalisme sur le communisme, l'économie de marché aura de gros problèmes tant que les pauvres seront aussi nombreux. Pour stimuler le développement tout en fortifiant le capitalisme, les dizaines de millions d'entrepreneurs pauvres du tiers monde doivent être intégrés au système au lieu d'en être exclus par la bureaucratie et la paperasserie.

septembre 2001. Au début des années 90, on attribuait aux réformes proposées le mérite de dresser les Péruviens contre les guerilleros maoïstes du Sentier lumineux, et de Soto affirme que ses idées, en supprimant une source essentielle de mécontentement, peuvent aussi agir puissamment contre le terrorisme international.

Son génie consiste à raconter des histoires auxquelles chacun s'identifie. L'une des plus célèbres est celle des chiens. Alors qu'il était en vacances à Bali, on lui a demandé d'exposer ses idées sur les droits de propriété au gouvernement indonésien à Djakarta. Les droits de propriété, c'est bien, lui dit-on, mais comment déterminer qui possède quoi? «Je leur ai dit qu'à Bali, je me promenais dans les rizières sans savoir où se terminait chaque propriété. Mais les chiens, eux, le savaient. Chaque fois que je pénétrais sur une nouvelle exploitation, un chien différent aboyait. Les chiens indonésiens ignorent le droit, mais ils

Écouter les chiens qui aboient

*Jeremy Clift s'entretient avec le gourou du développement
Hernando de Soto*

Chose rare chez un économiste, de Soto a été un homme d'affaires prospère avant de fonder l'Instituto para la libertad y la democracia (ILD) à Lima au début des années 80 (voir encadré). Il voyage plus que bien des chefs d'entreprise et utilise les compétences et techniques d'un expert en marketing pour vendre sa théorie : le problème majeur du développement n'est pas que les pauvres du tiers monde manquent de capital, mais que beaucoup n'ont pas de droit de propriété sur les biens qu'ils possèdent. Leur conférer ce droit libérera le «capital mort» qui pourra ainsi servir de garantie sur des prêts destinés à financer de nouvelles entreprises ou à agrandir des foyers.

«Ils ont des maisons, mais pas de droits de propriété, des récoltes, mais pas d'actes de propriété, des entreprises, mais pas de sociétés. C'est pourquoi des gens qui ont adopté toutes les autres inventions occidentales, de l'agrafeuse au réacteur nucléaire, n'ont pu produire assez de capital pour faire fonctionner le capitalisme dans leur pays.»

L'approche populiste de de Soto a séduit beaucoup de dirigeants mondiaux, du Président russe Vladimir Poutine au Premier Ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra, du Président mexicain Vicente Fox au Président afghan Hamid Karzai. Son succès s'explique notamment par l'ardeur avec laquelle il diffuse son message. Pour beaucoup, celui-ci revêt une urgence nouvelle depuis les actes terroristes de

savent quelles terres appartiennent à leur maître.» Il suffirait donc d'écouter leurs aboiements pour officialiser les droits de propriété informels.

La métaphore est si parlante que l'on demande constamment à de Soto de la raconter, ce qu'il fait de bonne grâce. «Où que l'on aille, on trouve le symbole du chien qui aboie», dit-il. «L'ambition de l'ILD est de bâtir un système juridique de propriété fondé sur les réalités existantes.»

Une famille internationale

L'enthousiasme de de Soto est contagieux. Ce bourru barbu est issu d'une famille de fonctionnaires internationaux. Son père, avocat, travaillait pour l'Organisation internationale du travail à Genève, et son frère, Alvaro, est Sous-Secrétaire général aux Nations Unies. Lui-même a brièvement travaillé, au début de sa carrière, au GATT, organisation qui a précédé l'OMC, et a été plus tard Président du Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre. Il a aussi été un temps Gouverneur de la banque centrale péruvienne.

Son père voulait qu'il soit avocat, mais la lecture de Paul Samuelson à l'université a convaincu de Soto que c'était l'économie qui lui donnerait les moyens d'étudier les domaines qui l'intéressaient le plus, notamment la façon dont les pays se développent. Son père ayant été exilé à la suite



d'un coup militaire à Lima, de Soto a été formé en grande partie en Suisse. Il a acquis une expérience du secteur privé et est devenu le PDG de l'un des plus grands cabinets européens d'ingénieurs-conseils. Il a beaucoup travaillé sur les marchés étrangers, ce qui lui a permis de mieux comprendre la nature politique de l'aide internationale et des crédits à l'exportation. «J'ai compris comment les crédits à l'exportation pouvaient davantage servir les intérêts des fournisseurs que ceux des acheteurs des pays en développement, et l'aspect politique de la chose.»

Mais son père a toujours insisté pour qu'il garde le contact avec le Pérou. En 1980, il y est retourné. Il s'est vite rendu compte qu'il fallait, pour y conduire des affaires, une persistance, une ingéniosité et une habileté administrative inimaginables en Europe ou aux États-Unis. Curieux de savoir pourquoi, il embaucha deux jeunes diplômés en droit pour

compter le nombre de lois et règlements promulgués depuis la deuxième guerre mondiale au Pérou. Les résultats furent étonnants : les gouvernements péruviens avaient voté quelque 28.000 lois et règlements économiques par an, créant un maquis juridique en constante expansion. À titre d'illustration, de Soto décida de créer dans un bidonville de Lima un atelier d'habillement équipé de deux machines à coudre et tenta d'obtenir un permis. Avec l'aide de cinq étudiants qui consacrèrent plusieurs heures par jour à démêler les méandres de l'administration péruvienne, il découvrit que l'obtention d'un permis, même pour une entreprise de cette taille, prenait 289 jours et coûtait 31 fois le salaire minimum mensuel moyen. Il n'est pas surprenant que la plupart des entrepreneurs décident de s'en passer.

Selon l'ILD, «le Pérou était divisé en deux nations : l'une où le système juridique attribuait des privilèges à quelques-

uns, et l'autre où la majorité des Péruviens vivaient et travaillaient en dehors de la loi, selon leurs propres systèmes locaux». Quelle était l'étendue de ce secteur extralégal? Personne dans l'administration ne semblait en avoir une idée précise. Là encore, de Soto prit les choses en main. De 1981 à 1984, il entreprit, avec un petit groupe d'associés (l'équipe initiale de l'ILD), d'arpenter les rues et les bidonvilles péruviens en fin d'après-midi et le week-end, parlant à toutes sortes de gens de leur travail et recensant les commerces et les entreprises. La nouvelle série de statistiques sur la vie péruvienne ainsi établie comportait des données stupéfiantes : 90 % des petites entreprises industrielles, 85 % du transport urbain, 60 % de la flotte de pêche (l'une des plus grosses au monde) et 60 % de la distribution de produits d'épicerie fonctionnaient en dehors du système légal. «Plus les chercheurs de l'ILD parlaient aux gens dans les bidonvilles et les régions rurales, plus ils se rendaient compte que ce n'était pas tant les pauvres qui transgressaient la loi, mais la loi qui les y contraignait.»

En 1986, de Soto publiait *L'autre sentier : la révolution informelle dans le tiers monde*. Le titre était une charge directe contre le Sentier lumineux, alors actif au Pérou, qui a ultérieurement pris plusieurs fois de Soto pour cible. Le livre soutenait que les pays pauvres le restaient non pas à cause du capitalisme, mais parce que le capitalisme n'y était pas suffisamment développé. Succès de librairie en Amérique latine, il a été traduit en dix langues.

Débloquer la richesse cachée

Entre-temps, de Soto mettait sa théorie en pratique. Avec l'appui d'Alan García, Président du Pérou à l'époque, et de son successeur, Alberto Fujimori, l'ILD élabora un programme pour que les pauvres obtiennent plus facilement un titre de propriété foncière et commerciale : les résidents de Lima n'avaient plus affaire qu'à un organisme public, au lieu de 14, ce qui ramenait le coût de l'enregistrement à 174 dollars EU. De 1990 à 1995, 300.000 titres ont été enregistrés à Lima. En 1998, la valeur de ces terres avait généralement doublé. «Tout à coup, l'État percevait davantage de recettes fiscales en appliquant des taux plus bas», a déclaré Bill Clinton, ancien Président des États-Unis et inconditionnel de de Soto, l'an dernier au Council on Foreign Relations à New York.

Au début des années 90, de Soto reçut un appel du Président salvadorien, Alfredo Cristiani. Pouvait-il transposer ce modèle dans un pays centre-américain ravagé par la guerre? De Soto et

L'ILD se franchise

De Soto a commencé à s'intéresser au secteur informel en voyant des centaines d'orpailleurs illégaux chercher de l'or le long d'un fleuve dans la région de Huaypetue, dans l'Est du Pérou, en 1980. Conscient que l'économie grise était un phénomène largement inexploré, il entreprit de se rendre dans les bidonvilles le week-end. Il créa ensuite à Lima l'Instituto para la libertad y la democracia (ILD), qui se spécialise dans la recherche sur le secteur extralégal de l'économie.

L'institut compte aujourd'hui 45 employés : juristes, économistes, ingénieurs, urbanistes et spécialistes des technologies de l'information. Selon de Soto, 25 gouvernements ont fait appel à l'ILD pour les aider à dresser la carte du secteur parallèle dans leur pays. Il estime que la société va se développer, «mais pas au-delà de 75 employés». Il prévoit plutôt ce qu'il appelle une opération de franchisage, dans le cadre de laquelle ses collaborateurs formeront dans d'autres pays des spécialistes pour accomplir le travail de l'ILD.

De Soto dit participer très étroitement au démarrage des opérations dans chaque pays, en aidant à évaluer et à diagnostiquer le secteur extralégal et en proposant des réformes destinées à intégrer les travailleurs au système légal.

Pour plus de détails, voir www.ild.org.pe.

ses collègues de l'ILD formèrent des Salvadoriens pour établir un mécanisme d'attribution de titres de propriété. Depuis 1997, il a été consulté par les gouvernements haïtien, égyptien, mexicain et philippin. Dernièrement, il a lancé des projets au Ghana et au Honduras. Il devrait travailler avec 25 États au cours des deux prochaines années.

Pour ces pays, l'intérêt de son message est que la clé de la prospérité est entre leurs mains : il suffit de débloquer la valeur cachée déjà présente. «Ne nous focalisons pas sur l'aspect macroéconomique de la formule monnaie stable/équilibre budgétaire/privatisation. Le système capitaliste, tel que je le vois, est essentiellement un système juridique de propriété», affirme de Soto. En légalisant les actifs de manière à les rendre fongibles, on pourrait débloquer des billions de dollars de «capital mort».

De nombreux chefs de gouvernement lui demandent comment établir une stratégie pour convaincre la population du bien-fondé des réformes. «Ce qu'ils

veulent savoir avant tout, c'est : comment vendre ma réforme? Je peux obtenir une recette du FMI, mais ensuite?» Selon lui, il faut commencer par recueillir des informations. Il est indispensable de bien cerner la situation du secteur informel pour élaborer une stratégie visant à le normaliser. Dans beaucoup de pays, l'économie grise est nettement plus étendue que le secteur officiel. «De nombreuses statistiques indiquent combien de personnes vivent avec 1 ou 2 dollars par jour, combien sont atteintes du VIH ou pas, mais, dans bien des pays, il n'en existe pas sur ceux qui vivent hors la loi.» Globalement, l'ILD a estimé que les pauvres des pays en développement possèdent quelque 9,3 billions de dollars EU en «capital mort».

Sympathisants et opposants

Les travaux de de Soto ont passionné plus d'un universitaire, et la couverture du *Mystery of Capital* cite les éloges de deux économistes nobélisés, Ronald Coase et Milton Friedman. «De Soto est sans doute l'intellectuel le plus intéressant qui écrit sur le développement aujourd'hui», a déclaré à *F&D* Jagdish Bhagwati, professeur à l'université Columbia. «Dans un domaine où les microanalyses pointues de «petites» questions abondent, il est l'homme des «grandes» idées, qui nous ramène à l'âge d'or des pionniers comme Paul Rosenstein-Rodan. *The Mystery of Capital* restera une œuvre d'une portée considérable.»

Mais d'autres économistes et spécialistes du développement jugent ses conclusions sujettes à caution et s'étonnent

de l'impact de ses travaux sur les responsables politiques. «Alors qu'il n'a guère publié qu'un article dans une revue universitaire, ses travaux ont eu des retombées considérables sur l'économie du développement», remarque Christopher Woodruff, professeur agrégé d'économie à l'université de Californie à San Diego. «Il a tout à fait raison», concède de Soto, «je n'ai pas d'antécédents universitaires. Je m'intéresse au monde réel. Mon objectif est de faire évoluer les pays.»

Peu après la publication de *L'autre sentier*, deux économistes de la London School of Economics, R.G. Rossini et J.J. Thomas, ont publié dans *World Development* un article mettant en cause la base statistique des estimations de l'ILD sur l'économie grise. La publication du *Mystery of Capital* a suscité des réactions encore plus vives. Woodruff soutient dans le *Journal of Economic Literature* que de Soto a largement surestimé le montant des richesses extralégales que les pauvres ne peuvent débloquer. «Étant donné les décalages inévitables lorsque l'on traduit les garanties en prêts, le capital débloqué à partir de ces actifs ne serait qu'un faible pourcentage de celui que cite de Soto», déclare-t-il. Selon lui, l'expérience personnelle de de Soto au Pérou montre que le seul octroi de titres de propriété n'aurait probablement pas grand effet. Il doit être suivi d'une série de mesures politiquement difficiles. Rehausser l'efficacité des systèmes judiciaires, réécrire les codes de faillite, restructurer les règlements des marchés financiers et autres réformes similaires exigeront des choix bien plus délicats des responsables politiques. «*The Mystery of Capital* passe ces problèmes sous silence. L'attribution de titres fonciers y est décrite comme un avantage gratuit. Mais, sans de nombreuses réformes complémentaires, ces titres et les mécanismes d'enregistrement auront vraisemblablement un effet bien plus limité que l'enthousiasme (très rafraîchissant) de de Soto ne nous porterait à croire.»

«Je ne dis pas que d'autres réformes ne sont pas nécessaires», rétorque de Soto. «Je dis simplement que celle du régime des droits de propriété est fondamentale; sans elle, les autres sont difficiles à gérer. Il est bien évident que le droit foncier seul ne résoud pas tous les problèmes. Mais, à mes yeux, il est tout aussi évident que, sans droit foncier, vous ne pourrez jamais appliquer durablement d'autres réformes.»

Roy Culpepper, Président de l'Institut canadien Nord-Sud, craint que de Soto ne sous-estime les difficultés liées à l'établissement des droits de propriété. «Étant donné la contestabilité des droits de propriété, où que ce soit, définir qui possède quoi parmi les pauvres des pays en développement est une tâche colossale que de Soto minimise. Son projet a en outre pour défaut inhérent de négliger les personnes sans terres et sans biens.»

Alan Gilbert, professeur de géographie à l'University College de Londres, est encore plus critique. Il constate ainsi qu'à Bogotà, l'octroi de titres n'a ni assaini le marché immobilier, ni amélioré l'offre de crédit aux pauvres. Il accuse de Soto de «fabriquer un mythe du capitalisme populaire. Il entretient l'illusion que n'importe qui, n'importe où, peut devenir un véritable capitaliste.» Selon Gilbert, les responsables politiques risquent de croire qu'ils n'ont guère qu'à offrir des titres de propriété et laisser le marché prendre le

relais. «Au lieu de proposer une réponse au mystère du capital, il risque de créer un mythe du capitalisme fondé sur un rêve populiste.»

De Soto balaye ces critiques. «Nos opposants aiment dire que nous sommes de bons agents de relations publiques, mais ils oublient que nous sommes très activement engagés dans la promotion des réformes sur le terrain. Bien entendu, le droit foncier n'est pas un remède miracle, mais il est le chaînon manquant. Aucune réforme ne pourra fonctionner si l'on ne résoud pas le problème de l'extralégalité.»

Selon lui, la force des travaux de l'ILD est de permettre aux gouvernements de comprendre et d'évaluer leur secteur informel de manière à élaborer une stratégie de changement. «Ce qu'ils ne voient pas encore, c'est que les pauvres sont déjà dans une économie de marché, quoique extralégale, très fragmentée. Malheureusement, je ne connais à ce jour qu'une organisation au monde qui essaie de quantifier précisément le secteur informel : la nôtre.»

«Les chefs d'État ne font pas appel à nous parce qu'ils croient dans les marchés, mais parce qu'ils veulent des informations sur le secteur extralégal», insiste de Soto. «Et ils sont nombreux à procéder à des changements quand ils découvrent ce que les gens veulent : tout homme politique astucieux veut avant tout récolter des voix. Même si ce n'est pas le cas, parce que les élections sont rares, ils sont en quête d'une légitimité. De gauche comme de droite, ils font appel à nous parce qu'ils ne savent pas ce que font réellement les citoyens et parce que personne d'autre ne se consacre au fonctionnement du secteur informel. Cet aspect sera incontournable dans les années à venir.»

De Soto a-t-il de nouveaux projets? «Je n'écris de livres que lorsque j'ai quelque chose de nouveau à dire. Je crois avoir repéré un élément important à propos de la façon dont l'entreprise est organisée, dont elle crée de la richesse. C'est ce à quoi je m'intéresse en ce moment.» À en juger par ses deux derniers livres, le prochain pourrait bien être un nouveau best-seller. ■

Jeremy Clift fait partie de l'équipe de rédaction de Finances & Développement.

Bibliographie :

Culpepper, Roy, 2002, "Demystifying Hernando de Soto: A Review of the *Mystery of Capital*," disponible à l'adresse <http://www.nsi-ins.ca/ensi/pdf/deSoto.pdf>.

De Soto, Hernando, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books).

———, 1994, *L'autre sentier : la révolution informelle dans le tiers monde* (Paris, édition La Découverte).

Gilbert, Alan, 2002, "On the *Mystery of Capital* and the Myths of Hernando de Soto," *International Development Planning Review*, Vol. 24 (February), p. 1-19.

Rossini, R.G., and J.J. Thomas, 1990, "The Size of the Informal Sector in Peru: A Critical Comment on Hernando de Soto's *El Otro Sendero*," *World Development*, Vol. 18 (January), p. 125-35.

Woodruff, Christopher, 2001, "Review of de Soto's *The Mystery of Capital*," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39 (December), p. 1215-23.