

INSTITUTIONS, GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT

Améziane **FERGUENE** *
Stévën **COISSARD** **

Résumé

Les résultats pour le moins mitigés des politiques de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel ont induit une prise de conscience de l'importance des paramètres extra économiques dans le processus de croissance. Dans ce contexte, la gouvernance (avec tout ce qu'elle recouvre comme équilibre des pouvoirs, gestion rationnelle des ressources, transparence des règles, implication de la société civile, etc.) est devenue une variable-clef dans l'analyse du développement des pays du Sud. Etroitement associée à celle d'institutions, cette notion de gouvernance, au-delà de son caractère polysémique, fait l'objet de débats contradictoires quant à l'usage qu'en font les organisations financières internationales. L'objet de cet article est d'approfondir les réflexions avancées dans le cadre de ces débats afin, notamment, de voir en quoi la «bonne gouvernance» peut être ou non une réponse appropriée à la problématique de la convergence économique au niveau international (autrement dit, la problématique du rattrapage des pays industrialisés par les pays en développement).

Mots clés

Croissance, Développement, Gouvernance, Institutions, Convergence conditionnelle.

Classification JEL : E02, O11, 055, 043

* Centre de recherches économiques sur la politique publique en économie de marché (CREPPEM), Université Pierre Mendès France, Grenoble 2

** Ecole supérieure de commerce IDRAC Lyon et Espace Europe (UPMF, Grenoble 2)

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, en liaison avec la faiblesse persistante de l'activité économique dans le monde industrialisé (Europe et Japon surtout) et avec les difficultés d'un redémarrage durable de la croissance, les économistes redécouvrent l'importance du rôle des institutions dans la dynamique économique. Alors qu'auparavant les modèles dominants (ceux de R. Harrod / E. Domar et de R. Solow notamment) ne laissaient pas de place aux institutions, celles-ci sont désormais de plus en plus au centre des analyses et des réflexions.

Sur un autre plan, les résultats sensiblement différents des politiques de développement dans les pays du Sud ont incité de nombreux auteurs à se poser la question de savoir pourquoi certains pays (minoritaires il est vrai) sont engagés dans un processus de rattrapage, devenant des NPI (nouveaux pays industriels), alors que d'autres (nettement plus nombreux) stagnent, leur processus de développement connaissant maints blocages et dysfonctionnements. En essayant de répondre à cette question, l'une des pistes qu'ils ont privilégiée consiste à étudier de près les interactions entre structures politiques et performances économiques, c'est-à-dire à aborder le problème sous l'angle de la gouvernance.

Pour traiter cette problématique du rôle des institutions et de la gouvernance dans la croissance et le développement, nous retenons un plan en trois parties :

- La première sera consacrée aux définitions des principales notions. La définition sera assez complète en ce qui concerne celles d'«institutions» et de «gouvernance» (qui sont centrales ici) et plus succincte pour les notions liées que sont le «partenariat», la «régulation» et «co-régulation» et la «démocratie participative».

- Dans la seconde, nous verrons comment est appréhendée, dans la théorie économique, la relation entre institutions et croissance dans le cas général (pays développés, en transition ou encore en développement).

- Dans la troisième, en centrant la réflexion sur les pays du Sud, nous exposerons les grands axes de l'approche du développement en termes de «gouvernance», de plus en plus à l'œuvre non seulement dans les programmes des organisations internationales, mais aussi dans les analyses de nombreux théoriciens indépendants.

1. INSTITUTIONS, GOUVERNANCE ET NOTIONS LIEES : DEFINITIONS SUCCINCTES

11. Institutions

Au sens ordinaire, les «institutions» désignent des organisations dont la fonction est d'établir des règles de conduite et de fonctionnement dans un domaine de la vie sociale et de veiller à leur application. L'ART (Autorité de régulation des télécommunications) et le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) en sont deux exemples parmi d'autres en France; l'OMC (Organisation mondiale du commerce) en est un autre sur le plan international, etc. Ce sens ordinaire n'est toutefois pas le seul ni même celui que privilégie la théorie institutionnaliste.

Au sens des institutionnalistes et du premier d'entre eux, Th. Veblen (1857-1929), les institutions sont «*des habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers et les fonctions particulières de l'individu et de la société*» (Veblen, 1970, p. 125). En d'autres termes, les institutions définissent les coutumes, les usages, les règles de comportement, les principes juridiques, etc., qui fondent la vie des hommes en société.

Cette approche est celle que retiennent plusieurs courants actuels de l'analyse économique: le néo-institutionnalisme bien sûr, mais aussi l'école de la Régulation, celle des Conventions... Pour tous les auteurs qui s'inscrivent ou se reconnaissent dans ces courants, les institutions recouvrent des normes, des procédures, des conventions... à la fois officielles et non officielles, explicites ou implicites, codifiées ou tacites, qui sont à la base des comportements des acteurs de la vie économique. Ainsi appréhendées, elles ont un rôle particulièrement important pour comprendre le fonctionnement concret des marchés (des biens et des services, mais aussi du travail et des capitaux). Par ailleurs, ces mêmes institutions permettent de comprendre la persistance, à l'ère de la mondialisation, de différences socio-économiques notables entre les nations, dans la mesure où elles influencent, de manière significative, les politiques publiques des différents Etats.

Le renouveau de l'institutionnalisme dans les sciences sociales au cours des trente dernières années, a été accompagné par une multiplication de recherches proposant une analyse de la dynamique écono-

mique contemporaine fondée sur le rôle des institutions. Parmi celles-ci, deux méritent une mention spéciale:

– *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* de Douglas North (prix Nobel d’Economie en 1993), ouvrage publié en 1990 par Cambridge University Press, qui met en évidence clairement comment les performances des organisations économiques sont largement tributaires des évolutions institutionnelles.

– *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, de Peter Hall et David Soskice, ouvrage paru en 2001 chez Oxford University Press, qui montre comment les relations des entreprises avec leur environnement (administrations, institutions de formation et de recherche, partenaires sociaux, etc.) impriment une configuration particulière au capitalisme de chaque pays.

12. Gouvernance

La notion de gouvernance est apparue au début des années 80 dans les discours de spécialistes américains en management d’entreprises. A travers ce concept, ils entendaient traduire le passage, dans les sociétés industrialisées, à une nouvelle phase du capitalisme: passage d’un modèle managérial à un modèle patrimonial. «Corporate governance» est alors le terme utilisé pour définir les nouveaux rapports de force qui se font jour au sein des grandes entreprises, dans le sens de l’extension du pouvoir d’intervention des actionnaires sur la prise de décision, au détriment des managers. Au fil des années et singulièrement à partir de la fin de la décennie 80, le champ d’application de cette notion a été progressivement élargi :

-D’une part, en s’appliquant à d’autres organisations que les entreprises : universités, hôpitaux, services sociaux, collectivités publiques diverses... Pour toutes ces organisations, il s’agit de mettre en place ce que l’on appelle une «bonne gouvernance», c’est-à-dire un mode de gestion rationnel des ressources, fondé sur une maîtrise du processus de décision et une connaissance approfondie des motivations des différents acteurs qui détiennent, à des degrés divers, des parcelles de pouvoir. En somme, la question posée pour toutes les organisations, qu’elles soient privées ou publiques, est de savoir comment piloter, réguler et réformer (lorsque cela est nécessaire) des systèmes et des procédures de plus en plus complexes. Dans le cas précis du secteur public, la problématique introduite par la notion de gouvernance et

très discutée aujourd'hui, est de savoir si on doit (ou non) généraliser les prescriptions du New public management, c'est-à-dire appliquer aux administrations publiques un mode de gestion inspiré du modèle de management des entreprises privées.

-D'autre part, en s'étendant à d'autres zones de la planète que celles des pays industrialisés. Dans les pays en développement, la nécessité d'une «bonne gouvernance» a été introduite -sinon imposée- par les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale (World Bank, 1992; 1999). Partant du constat que les projets de développement qu'elles financent échouent, dans bon nombre de cas, en raison des lourdeurs bureaucratiques et du poids du clientélisme, mais également en raison des détournements fréquents de l'aide extérieure, ces institutions ont conditionné, à partir des années 80/90, leurs nouveaux concours à la mise en œuvre des règles de la «good governance».

Concrètement, la «bonne gouvernance», telle que la Banque mondiale et le FMI la préconisent dans les pays en développement, recouvre un ensemble de règles en matière de gestion des projets de développement, avec comme maître mot la transparence, à la fois dans leur élaboration et dans leur évaluation (aux différentes étapes de leur exécution). Mais au-delà de cet aspect sur lequel existe un réel consensus, cette «bonne gouvernance» implique également toute une orientation d'inspiration libérale (désengagement de l'Etat au profit du secteur privé, restriction des dépenses publiques, forte ouverture économique internationale avec comme seul souci l'équilibre externe, etc.), qui est loin de faire l'unanimité parmi les théoriciens et les praticiens du développement et qui est souvent dénoncée comme un alibi pour faire passer les politiques libérales promues par le Consensus de Washington.

13. Partenariat

La notion de partenariat est utilisée en France, à partir de la fin des années 80, pour caractériser les nouvelles relations contractuelles qui, à la faveur de la décentralisation, se mettent en place entre l'Etat, les collectivités territoriales et des entreprises publiques (contrats Etat/Région, Etat/entreprise...). Elle sert également à traduire les nouveaux rapports qui se nouent entre les entreprises elles-mêmes : ces dernières, dans le contexte de l'intensification de la concurrence due à la

mondialisation, sont incitées à développer entre elles des programmes de coopération, de durée variable, notamment en matière de recherche - développement. Cette collaboration interentreprises ne se substitue pas aux anciens rapports de concurrence, elle s'y ajoute; c'est pourquoi ces nouveaux partenariats sont parfois traduits par le néologisme de coopération (contraction de coopération et de compétition).

Par ailleurs et de façon sans doute plus significative, la notion de partenariat désigne également les collaborations qui s'instaurent de plus en plus entre les secteurs public et privé. De ce point de vue, elle est étroitement complémentaire à celle de gouvernance qui, à la différence de la notion classique de gouvernement, implique l'abolition ou, tout au moins, la réduction progressive de la frontière entre les deux sphères, publique et privée.

14. Régulation et co-régulation

Sous l'effet des mutations technologiques et institutionnelles, le système économique devient de plus en plus complexe. A cause de cette complexité croissante, chacun des acteurs de la vie économique (entreprises, institutions de financement, institutions de formation, centres de recherche, administrations publiques, associations syndicales et professionnelles, etc.) se trouve enserré dans un tissu de relations fortes avec les autres acteurs, si fortes parfois qu'elles conditionnent son dynamisme voire sa survie. Comment ces relations s'organisent-elles concrètement et comment se négocient les partenariats et les compromis nécessaires entre les parties prenantes d'un projet, d'une opération ou d'un contrat? Telle est la problématique de l'approche en termes de régulation. Au niveau sectoriel, on le sait, diverses instances de régulation ont été mises en place, que ce soit en matière de finances (avec l'AMF, l'Autorité des marchés financiers), de télécommunications (avec l'ART), ou encore d'audio-visuel (avec le CSA). L'analyse du fonctionnement concret de ces institutions montre que les règles s'appliquent d'autant plus efficacement qu'elles sont le résultat d'une production conjointe des différents acteurs (entreprises, pouvoirs publics, associations du secteur...): d'où l'émergence récente de la notion de co-régulation qui tend de plus en plus à prendre le pas sur celle plus conventionnelle de régulation.

15. Démocratie participative

La démocratie participative traduit une aspiration de plus en plus forte des citoyens et des acteurs issus de la société civile, à une implication directe dans l'élaboration et la mise en application des politiques publiques aux différents niveaux de la vie sociale (sur les plans local, national et... international avec par exemple les mouvements altermondialistes). Cette notion parfois assimilée à l'idée de gouvernance par «le bas» est, d'un point de vue théorique, souvent opposée à celle de démocratie représentative qui, on le sait, écarte la participation citoyenne directe au profit de la délégation à des élus ayant la légitimité démocratique de représenter le peuple. Toutefois dans les faits force est de constater que, au niveau municipal notamment, démocraties participative et représentative ne sont pas nécessairement incompatibles. C'est ce que montrent, en tous cas, les exemples de régies de quartier et d'autres initiatives citoyennes locales en France, ainsi que, à l'étranger l'exemple de Porto Allègre (au Brésil) où, selon les échos qui nous sont parvenus des différentes réunions du Forum social mondial, les acteurs de la société civile interviennent activement dans la gestion municipale.

16. Autorité

Si à l'heure actuelle, les évolutions sont à la bonne gouvernance, au partenariat, à la co-régulation, à la démocratie participative, que reste-t-il alors de la notion d'autorité? En d'autres termes, quel en est le contenu? Dans les sociétés modernes (au sens démocratique du terme) on le sait, l'autorité est incarnée par des institutions ayant à leur tête des responsables ou représentants dont le pouvoir est incontesté puisque légitimé par la procédure suivant laquelle il a été conféré : soit l'élection par la base, soit la nomination par la hiérarchie selon des règles et des critères transparents. Le fait est qu'aujourd'hui, ce schéma est en train d'être sérieusement bousculé. Conséquence des transformations politiques et sociales des cinquante dernières années (généralisation de la scolarisation, qualification de la main-d'œuvre, complexification de l'emploi, émancipation de la femme, etc.), les subordonnés acceptent de moins en moins le rôle de simples exécutants des décisions prises à leur insu par les dirigeants. Aussi la notion d'autorité évolue-t-elle, de nos jours, vers un contenu moins

strictement hiérarchique, s'appuyant davantage sur la concertation et l'implication des acteurs de base au processus de prise de décision et de mise en application ce qui a été décidé.

2. LE ROLE DES INSTITUTIONS DANS LA CROISSANCE ECONOMIQUE

En situant la réflexion à un niveau général et en simplifiant beaucoup les données de la question, on peut dire qu'il existe deux grandes approches de la croissance économique: l'approche «naturaliste» d'une part et l'approche «institutionnaliste» d'autre part. Pour les tenants de la première, les conditions géographiques sont déterminantes dans l'explication de la croissance (dans sa faiblesse comme dans sa vigueur), alors que pour ceux de la seconde, ce sont les facteurs institutionnels qui jouent le rôle crucial.

Les études empiriques sur de longues périodes historiques, semblent conforter davantage l'approche institutionnaliste, mais ce n'est pas notre objet, ici, de trancher ce grand débat. L'important pour nous est de constater: premièrement qu'il existe de bonnes et de mauvaises institutions; deuxièmement que seules les premières favorisent le progrès socio-économique alors que les secondes le freinent, voire l'empêchent.

Comment les différentes théories économiques appréhendent-elles le rôle des institutions dans la dynamique économique? Pour y répondre, on abordera successivement: les théories de la croissance endogène, la théorie institutionnaliste proprement dite, la théorie de la régulation et enfin celle du public choice.

21. Le rôle des institutions selon les théories de la croissance endogène

Pour ses théoriciens (R.Lucas, P.Romer, Ph.Aghion et P.Howitt...), les principales sources de la croissance sont: l'accumulation des connaissances et du capital humain, l'apprentissage par l'expérience, les innovations technologiques, les infrastructures publiques (de formation, de recherche et de communication),... Tous ces éléments jouent un rôle déterminant dans la dynamique économique car ils engendrent ce que l'on appelle des «externalités positives», c'est-à-

dire des effets bénéfiques, sinon pour la société dans son ensemble, du moins pour beaucoup d'acteurs de la vie économique.

Or, il n'est pas dans la logique du marché de rémunérer les producteurs de ces externalités positives (notamment les externalités de connaissances). Les innovateurs ne reçoivent rien, en effet, qui soit la contrepartie marchande de leur découverte. Pour toucher des droits d'auteur, ils doivent protéger leurs inventions par des brevets, ce qui revient à opter pour une logique institutionnelle (de protection de la propriété) au lieu et place de la logique du marché (de laisser faire laisser aller). En outre, pour encourager les innovateurs, l'Etat peut actionner les mécanismes fiscaux en leur faveur, tout en mettant en place des infrastructures et des dispositifs juridiques favorables à la recherche-développement (quitte, en procédant ainsi, à contrarier les règles de la concurrence, comme cela a été le cas aux Etats-Unis avec l'arrêt des poursuites contre Microsoft accusé de fausser celles-ci).

De la même façon, mais dans le sens opposé, il n'est pas non plus dans la logique du marché de pénaliser les auteurs d'externalités négatives telle la pollution. Les pollueurs ne paient rien qui soit la contrepartie marchande des torts qu'ils causent à l'environnement. Là aussi, l'intervention de la puissance publique s'avère nécessaire : l'Etat, dans les pays développés, au nom de l'impératif écologique et donc de l'intérêt collectif à long terme, met en place des normes antipollution et impose des taxes aux entreprises contrevenantes. Ces dernières, que les défenseurs de la nature souhaitent étendre à tous les pays, ne sont pas un effet du libre jeu des lois du marché mais de l'intervention de l'autorité politique, l'Etat, ce qui relève d'une régulation institutionnelle.

En somme, pour les théoriciens de la croissance endogène (du moins de plusieurs d'entre eux), l'intervention publique est nécessaire pour limiter les externalités négatives et stimuler la production d'externalités positives. Le marché étant inopérant pour atteindre l'optimum social, l'action de l'Etat est essentielle pour modifier l'environnement institutionnel, dans un sens favorable à la croissance économique et au bien-être collectif. Par ce biais, on retrouve d'une certaine manière (implicitement en tous cas) la thèse centrale des théoriciens institutionnalistes qui affirment que les institutions, en influant sur les principaux facteurs de la croissance et en influençant les comportements des acteurs économiques, jouent un rôle central dans la dynamique de croissance économique.

22. Le rôle des institutions selon les économistes institutionnalistes

Outre D.North, P.Hall et D.Soskice déjà cités, on peut mentionner ici les travaux de : Th.Corei (1995); B.J.Loasby (1999); M.Rutherford (1996) et W.J. Samuels (1988). Pour ces économistes, ce n'est pas dans l'accumulation du capital (fût-il technologique et humain) qu'il faut chercher les principaux facteurs de la croissance à long terme, mais plutôt dans les institutions sociales (au sens indiqué précédemment de conventions, normes et procédures) qui régissent les relations entre acteurs. Ces institutions, produits de l'évolution sociale, jouent un rôle déterminant dans les niveaux des coûts de production et surtout de transaction (i.e. coûts de négociation des contrats, de recherche des prix pertinents...) et, par voie de conséquence, dans la rentabilité des activités économiques et les motivations des acteurs à les réaliser.

En d'autres termes et de façon plus précise les institutions, en définissant les règles du jeu économique, ont un impact important en termes d'incitations des acteurs économiques (individu, PME, grande firme...) à s'engager pleinement dans les activités qui sont au cœur de la croissance économique: production, investissement, formation, recherche, innovation... Par exemple, selon que la promotion sociale dans un pays donné, se fait sur la base de la compétence et du mérite ou, au contraire, sur celle de la naissance et/ou de l'appartenance à un clan (autrement dit sur la base du népotisme et/ou du favoritisme), les individus n'auront pas les mêmes motivations pour investir dans leur formation ni pour entreprendre, innover et prendre des risques, etc. Comme l'explique D.North (1990), si les institutions d'un pays sont telles que l'enrichissement passe principalement par la piraterie, les associations de pirates se multiplieront dans ce pays.

De ce point de vue, soulignons toute l'importance que revêt, dans la perspective institutionnaliste, la dimension législative et judiciaire dans la dynamique économique. En effet, en raison des contraintes liées à la rareté de certaines ressources, des conflits d'intérêt surgissent fréquemment entre individus et groupes d'individus, sans parler des conflits entre communautés humaines plus larges et plus ou moins structurées (classes, nations...). En l'absence de règles de droit admises par tous, ces conflits se règlent par la violence physique pure (privée ou collective), qui, par les destructions qu'elle provoque (sur les plans matériel et humain) et surtout par le climat d'incertitude

qu'elle instaure, est préjudiciable à la croissance économique ; d'où l'importance cruciale d'un système institutionnalisé de lois et de règles juridiques pour instaurer ou restaurer un niveau minimal d'ordre et de certitude, sans lequel aucune dynamique durable d'entreprises, d'investissements, de production... n'est possible.

Enfin, pour mettre davantage en valeur la place des institutions dans la compréhension des processus de croissance, il importe de préciser que l'évolution institutionnelle des sociétés est un phénomène relativement lent. Des institutions inefficaces, voire néfastes d'un point de vue économique, peuvent s'avérer résistantes à la réforme et au changement. En effet, une fois ancrées dans les pratiques, les conventions, normes et règles peuvent s'avérer difficiles à transformer, non seulement en raison des pesanteurs psychosociologiques auxquelles se heurte toute évolution, mais aussi en raison des intérêts qu'ont certains acteurs au maintien du statu quo institutionnel. Le corollaire en est évidemment un rythme de croissance faible, en tous cas inférieur à celui potentiellement possible, l'économie se développant alors en dessous de son régime optimal. Pour retrouver le sentier de croissance optimale, la réforme institutionnelle, comprise comme une construction de nouvelles règles du jeu (autorisant davantage de transparence, de stabilité et ...de confiance), devient alors indispensable.

23. Le rôle des institutions selon les théoriciens de la régulation

L'École de la régulation - M. Aglietta (1982); B. Billaudot (1996); R. Boyer et Y. Saillard (1995); A. Lipietz (1988) - a développé en France, à partir de la fin des années 70, une analyse originale de la dynamique de l'économie moderne, articulée autour de trois concepts centraux: régime d'accumulation, mode de régulation et formes institutionnelles, dont le dernier qui met en évidence l'importance de la relation entre institutions et croissance économique.

Les formes institutionnelles fondamentales identifiées par ces théoriciens sont au nombre de cinq. Ce sont (en reprenant B.Billaudot, 1996, pp.20-21) :

– La forme monétaire (ou forme de la contrainte monétaire), la monnaie étant considérée en tant que rapport social fondamental;

- La forme du rapport salarial (ou configuration du rapport salarial), le rapport salarial étant envisagé comme la modalité de rattachement du salarié à l'entreprise;
- La forme de la concurrence (ou mode d'organisation des «relations entre les différents centres d'accumulation fractionnés»);
- La forme de l'Etat (ou forme des interventions de l'Etat dans le domaine économique);
- La forme de l'adhésion au régime international (ou mode de relations entre l'Etat-nation et le reste du monde).

En appliquant cette grille d'analyse à la période de prospérité exceptionnelle que le monde occidental a connue après la Seconde Guerre Mondiale, les théoriciens de la régulation élaborent la notion de mode de croissance fordiste, dans laquelle les institutions tiennent une place importante, tellement importante au demeurant, que l'approche régulationniste est qualifiée, à juste titre, d'«approche historique et institutionnelle».

Ce mode de croissance fordiste se caractérise par un ensemble d'enchaînements vertueux réalisés grâce à l'action d'institutions spécifiques. Par exemple, au niveau du rapport salarial, l'indexation des salaires (sur la productivité), assurée dans le cadre institutionnel des négociations collectives, permet un partage des gains de productivité entre le capital et le travail. Ce partage, en favorisant une amélioration régulière du pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires, induit une croissance, elle aussi régulière, de la demande de consommation et... de l'investissement (y compris de l'investissement des ménages dans l'immobilier), avec les effets positifs que cela a en termes de nouvelle expansion de la production, etc.

24. Le rôle des institutions selon la théorie du Public Choice

La théorie du Public Choice (ou des choix publics), s'est principalement développée aux Etats-Unis dans les années cinquante et soixante, notamment avec les travaux de James Buchanan (prix Nobel d'économie en 1986), Anthony Downs, Gordon Tullock, John Rawls et Mancur Olson, etc. Elle peut être définie comme une analyse économique des défaillances de l'Etat à travers le décalage entre «*ce que les gouvernements peuvent faire et ce que les gouvernants font*» (Buchanan, 1984a, p.11). En d'autres termes, elle met en évidence les échecs des gouvernements et des institutions sur certains aspects

lorsqu'ils sont soumis à l'évaluation d'un critère idéal d'efficacité et d'équité. Ainsi, l'homo-politicus représentant toute personne ayant un rôle dans la prise de décision, à la fois l'homme politique (candidat ou élu), le fonctionnaire, l'institution ou l'électeur, maximise sa propre utilité qui peut être différente de l'utilité collective.

Etant données ces caractéristiques, la théorie des choix publics utilise les outils et les modèles de la science économique: elle les applique à la politique, à l'économie publique et aux pouvoirs décisionnaires (gouvernements, institutions...), l'objectif étant de fournir une explication, une compréhension des interactions institutionnelles complexes à l'intérieur du système de prise de décision. Evidemment la question sous-jacente porte sur les effets de l'action des institutions sur la croissance, car si les principaux décideurs ne sont portés que par des intérêts propres ou particuliers, la croissance économique sera très inégale.

L'individualisme méthodologique, c'est-à-dire la démarche qui consiste à tenir compte des comportements des acteurs, de leurs motivations..., est privilégié. Chaque individu se détermine par sa fonction d'utilité exprimée par un ensemble de préférences. La question est alors de mettre ensemble des individus qui ont des préférences différentes. Au niveau économique, ce problème peut être réglé assez facilement: un individu préférant les bananes aux pommes pourra échanger ses pommes contre des bananes. Au niveau politique, l'échange est beaucoup plus complexe et a fait l'objet de travaux nombreux et divers: *Theory of Justice* (Rawls, 1971); La théorie de la bureaucratie (Tullock, 1965); La théorie économique de la démocratie (Downs, 1957). La théorie du Public Choice se décline par conséquent en plusieurs thèmes de recherche qui portent sur: le système électoral et des votes, la bureaucratie, le rôle des groupes de pression, la finance publique¹ ou encore la théorie des clubs².

Le premier thème renvoie aux questions de la légitimité du gouvernement et des élus: pour quelles raisons certains individus détiennent-ils des droits sur d'autres? La bureaucratie et les groupes de pression mettent en évidence les interactions entre l'intérêt public

¹ Voir Buchanan James and Musgrave Richard, 2000, *Public Finance and Public Choice: Two contrasting visions of the State*, MIT Press, second printing.

² Voir Buchanan James, 1965, "An economic theory of clubs", *Economica*, vol. 32, February, pp. 1-14

et les intérêts privés: existe-t-il un intérêt public commun à tous ou l'intérêt public est-il la somme de tous les intérêts privés? Cette question est primordiale pour déterminer la stratégie de croissance que doivent privilégier les institutions. Le problème est alors de définir quelles sont les actions susceptibles d'améliorer ou de détériorer la situation globale de la société. La théorie du Public Choice démontre l'impossibilité d'appliquer l'optimum de Pareto et met en avant le rôle des groupes de pression. Leurs actions sont particulièrement visibles dans la politique fiscale, la politique commerciale, le financement de projets de développement... et vont généralement à l'encontre de la croissance et du bien-être global de la société.

Georges Stigler (1971) expose le problème en analysant la réglementation comme «*un service échangé entre (d'une part) les décideurs politiques et les fonctionnaires (offreurs) et (d'autre part) les dirigeants des entreprises (demandeurs). Les offreurs cherchent à maximiser leur chance de réélection ou à obtenir de futurs postes dans les industries qu'ils ont sous tutelle. Les demandeurs souhaitent de leur côté se protéger de la concurrence, en particulier étrangère. Cette approche est connue sous le nom de théorie de la capture de la réglementation, parce que le régulateur devient un agent entièrement au service des intérêts des entreprises*».

Dans *The Calculus of Consent*, James Buchanan donne certains éléments de réponse sur ce que pourrait être la «*Politique d'une bonne société*» : en d'autres termes sur quelles bases devrait être fondée une bonne gouvernance. Avant toute chose, «*il est essentiel de comprendre que ce qui est désirable pour une personne ou toutes les personnes est différent de ce qui est désirable pour une structure institutionnelle*» (Buchanan, 1962). L'approche en termes de Public Choice, est orientée vers l'organisation institutionnelle de l'activité sociale et entretient une relation non dissimulée avec ce que les philosophes des Lumières préconisaient. Selon un principe largement accepté, on considère comme indispensable de tenir compte d'un ensemble de critères éthiques et moraux dans les choix publics. D'autre part les institutions doivent se placer au dessus de la seule réalité marchande basée sur la poursuite de l'intérêt individuel. En d'autres termes, elles doivent éviter les conflits d'intérêts en plaçant l'intérêt collectif au centre de leurs actions et en éliminant la possibilité, pour des individus ou des groupes spécifiques, d'imposer des coûts externes à l'ensemble des membres de la société. La nature

humaine étant ce qu'elle est, pour éviter la vision à court terme des décideurs politiques (le principal objectif d'un élu étant d'assurer sa propre réélection), Buchanan (1984b) propose de restreindre constitutionnellement le pouvoir des gouvernants. Il s'agirait d'établir des règles et des limites à l'intérieur desquelles les autorités politiques et les gouvernants pourraient agir, des réglementations qui empêcheraient les élus de faire prévaloir leurs intérêts personnels. Cette question est particulièrement importante dans la politique monétaire et fiscale. Ainsi, Buchanan propose une limite constitutionnelle à l'augmentation des taux d'imposition, des dépenses publiques ou encore de la taille du gouvernement, la nécessité de l'équilibre budgétaire ne devant jamais être perdue de vue... (Buchanan, 1984b).

Nous venons de voir comment les théories institutionnaliste, de la croissance endogène, de la régulation et des choix publics appréhendent la relation entre institutions et croissance. Il reste que d'un point de vue économique, toutes les institutions ne jouent pas un rôle positif. La question se pose alors, de savoir quelles sont les bonnes et les mauvaises institutions. Comment faire la distinction entre les deux catégories?

En répondant succinctement à cette question on peut dire qu'économiquement parlant, peuvent être qualifiées comme bonnes, les institutions qui remplissent les fonctions ou les critères suivants:

- Sur le plan juridique, elles garantissent le respect des droits de propriété pour chacun, quelle que soit sa classe sociale d'appartenance, ce qui théoriquement a pour effet de stimuler l'esprit d'entreprise et, partant, la participation de l'individu ou des groupes d'individus à la vie économique.

- Sur le plan politique, elles encadrent l'exercice du pouvoir par les élites et les détenteurs de l'autorité, avec pour finalité de les empêcher d'abuser de leurs prérogatives pour fausser les règles du jeu et, ainsi, s'approprier indûment le fruit des efforts des autres (par la corruption, les malversations, le népotisme, la bureaucratie...).

- Sur le plan social, elles favorisent une répartition équitable et rationnelle des revenus, afin d'éviter le double écueil d'une trop forte concentration des richesses entre les mains d'une minorité et d'une assistance excessive aux personnes et groupes en difficultés, le résultat étant en général une meilleure mobilisation des ressources et une plus grande participation de chacun à l'effort collectif.

– Sur le plan culturel et humain, elles promeuvent l'égalité des chances pour les différents membres de la collectivité, quelle que soit l'origine familiale et sociale de chacun; l'effet bénéfique ici étant généralement d'encourager les individus à s'impliquer activement dans leur formation (intellectuelle et professionnelle) et dans celle de leurs enfants.

En définitive, la question des institutions renvoie à celle des structures politiques. Celles-ci, selon leur degré de légitimité, leur caractère transparent ou non, le fait qu'elles favorisent la participation citoyenne ou non et donc selon le type de relations que les dirigeants de ces structures entretiennent avec la société civile, etc., influent substantiellement sur les performances économiques. En somme, à travers les institutions, c'est la problématique de la gouvernance qui est soulevée. Celle-ci se pose avec une acuité particulière dans un grand nombre de pays en développement, en raison notamment des comportements pour le moins contestables d'une bonne part de leurs élites politiques lorsqu'elles sont au pouvoir.

3. BONNE GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DANS LES PAYS DU SUD

Par rapport à l'approche néoclassique traditionnelle, les théories de la croissance endogène, en réhabilitant le rôle économique de l'Etat, constituent incontestablement un progrès. Pourtant elles présentent elles-mêmes quelques limites dont la plus importante est la non prise en compte des paramètres extra-économiques de la croissance en particulier les paramètres politiques (Malinvaud, 1997). En d'autres termes, le grand absent dans ces nouvelles théories de la croissance (et au demeurant dans l'ensemble des théories d'inspiration néoclassique) est l'environnement sociopolitique dans lequel les acteurs économiques évoluent : exercice du pouvoir, gestion des conflits sociaux, rapports de forces politiques, etc.

Toutefois, la prise de conscience de cette lacune pour récente qu'elle soit, est désormais réelle. Depuis une vingtaine d'années en effet, on assiste à une véritable redécouverte du sociopolitique par les économistes, en particulier les néoclassiques (les marxistes ayant toujours, pour leur part, intégré les rapports de pouvoir et les antagonismes sociaux dans leurs analyses de la dynamique économique du capitalisme). La multiplication, depuis le début des années 90, des

travaux sur la croissance intégrant l'impact des variables politiques et sociales (A.Alesina et R.Perroti, 1994; R.J.Barro, 1996; F.Limongi et A.Przeworski, 1993; A. Varoudakis, 1996), témoigne d'un retour à l'Economie politique au sens des fondateurs de l'Ecole classique.

Cette redécouverte de l'importance des dimensions politique et sociale du processus de croissance ne se limite cependant pas à la sphère conceptuelle et à des analyses théoriques. Les institutions financières internationales, pour des raisons qui leur sont propres, ont fortement contribué à cette prise en compte des aspects politiques et sociaux de la croissance économique. En raison des échecs qui ont souvent sanctionné les programmes d'ajustement structurel dans les pays en développement du Sud (et en transition de l'Est), la Banque Mondiale et le FMI en sont venus à revoir leur approche et à accorder une plus grande attention, à la fois aux modalités de mise en œuvre de leurs plans de stabilisation et, surtout, à leurs conséquences sociales et politiques.

C'est dans ce contexte (théorique et pratique à la fois) que ces deux institutions ont élaboré, à l'usage de ces pays, une nouvelle «économie politique de la réforme» qui a comme axe central la «bonne gouvernance», définie simplement comme l'ensemble des principes sains de gouvernement et comme «*la manière dont le pouvoir est exercé au regard d'une gestion (rationnelle) des ressources économiques et sociales d'un pays*» (World Bank, 1992).

Même si comme on l'a déjà souligné, l'orientation très libérale des politiques préconisées par la Banque mondiale et le FMI est discutable, cette notion de bonne gouvernance n'en est pas moins utile et intéressante dans l'optique d'une approche rénovée du développement économique des pays du Sud. Nous allons donc en exposer les grandes lignes, mais non sans avoir mieux précisé, au préalable, cette idée de redécouverte des dimensions politique et sociale dans les analyses récentes de la croissance et du développement.

31. Importance de la dimension sociopolitique dans les recherches récentes et hypothèse de «convergence conditionnelle».

Une des questions centrales soulevée par le modèle de R. Solow (et largement débattue au sein de la communauté des économistes de la croissance et du développement) est celle du rattrapage des pays industriels du Nord par ceux en développement du Sud. Parmi les

partisans de son modèle, certains ont avancé l'hypothèse d'une «convergence conditionnelle», selon laquelle le rattrapage ne serait pas automatique, mais soumis à des conditions sociales et politiques quant à sa réalisation effective.

En d'autres termes, la question posée est la suivante: le rattrapage des pays riches par les pays pauvres ne serait-il pas aujourd'hui

Fondamentalement contrarié, non pas spécialement par des obstacles internes au processus économique lui-même, mais par la mauvaise gouvernance qui caractérise ces derniers pays? Par mauvaise gouvernance, il faut entendre principalement :

- Les pratiques de corruption, de prédation et de favoritisme;
- L'absence de régulation appropriée des rivalités sociales, religieuses et ethniques;
- Le non respect des droits de la personne humaine (dont le droit à la propriété);
- Les carences en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités etc.

Si tel est bien le cas (i.e. si les obstacles sont surtout d'ordre socio-politique), alors le processus de convergence redevient possible sinon probable, à condition d'instaurer dans les pays du Sud un mode de gouvernance de meilleure qualité, c'est-à-dire qui apporte des réponses appropriées aux problèmes ci-dessus soulevés. C'est en tous cas la perspective tracée par les tenants d'un modèle de Solow enrichi.

Cette hypothèse d'une convergence, sous conditions, d'une bonne gouvernance dans les pays en développement a été approfondie dans divers travaux d'économistes. Ces derniers se sont efforcés de cerner de près le poids et l'impact des variables sociopolitiques dans les dynamiques de croissance et de développement. Parmi ces travaux, citons :

- Alesina et Perroti (1994) qui, certes, n'établissent pas une réelle influence de la démocratie politique sur le développement économique (un régime autoritaire pouvant faire aussi bien ou aussi mal qu'un régime démocratique), mais mettent en évidence, en revanche, l'impact néfaste sur le processus de croissance économique de l'instabilité politique;

- Barro (1996) qui, au terme d'une étude empirique fine des relations entre démocratie et développement, établit un lien non linéaire entre les deux, lien qu'on peut résumer concrètement par la proposition suivante : si peu ou pas de démocratie est nuisible au

développement économique dans les pays du Sud comme ailleurs, trop de démocratie semble l'être également à cause des désordres qui en résultent souvent pendant toute une période qui peut être plus ou moins longue;

– Clague, Keefer, Knack et Olson (1996) qui insistent sur le rôle positif joué par le respect des droits de propriété dans le développement économique, que le régime politique soit de nature démocratique ou dictatoriale/autocratique;

– Varoudakis(1996) enfin qui, étudiant de près la relation entre les pratiques de gouvernement et le développement économique, montre clairement comment les pratiques de prédation (autrement dit de vol ou de pillage des biens publics) au sommet de l'Etat, entravent sinon bloquent complètement la croissance économique.

En définitive, à travers ces différents travaux, la proposition centrale qui se dégage – de façon explicite ou implicite – est la suivante : si les pays en développement adoptent des systèmes de gouvernance des affaires publiques de bonne qualité (i.e. basés sur la transparence, le respect des libertés publiques et des droits de propriété, la volonté d'éradiquer la corruption, etc.), il n'y a pas de doute que leurs rythmes de développement en soient accélérés, au point de rendre probable, voire très probable à long terme, l'hypothèse de la convergence et donc, le processus de rattrapage des pays économiquement avancés.

32. Une remise en cause des organisations économiques internationales

Conséquence des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des plans de stabilisation du FMI et d'ajustement structurel de la Banque mondiale, les critiques de ces deux institutions sont allées bon train depuis une vingtaine d'années. Ces critiques sont venues à la fois de l'extérieur et de l'intérieur de ces institutions, comme en témoignent l'ouvrage de J.Stiglitz (*La Grande désillusion*, traduction française chez Fayard en 2002) et celui moins connu de W.Easterly (*The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, 2001), deux économistes qui ont longtemps exercé au sein de la World Bank.

321. La critique du Consensus de Washington

Dès 1995, de l'extérieur, Paul Krugman dénonce le *Consensus de Washington*, corpus idéologique formulé au début des années 1990 par l'économiste J. Williamson. Il regroupe autour du FMI et la Banque mondiale la plupart des ministres des Finances des pays industrialisés, les principaux fonds d'investissement, les grandes banques et divers think-tanks. Énoncée comme vérité absolue, la thèse centrale de ce corpus soutient que les pays en développement ne peuvent devenir prospères qu'en remplissant deux conditions: s'intégrer à l'économie mondiale en libéralisant leurs échanges; mettre en place une politique monétaire et budgétaire saine, ce qui veut dire éviter toute politique économique expansionniste synonyme d'une augmentation de la masse monétaire et/ou d'aggravation du déficit des finances publiques.

Pourtant clairement libre-échangiste, Paul Krugman (prix Nobel en 2008 et initiateur de la nouvelle théorie du commerce international) ne fait pas de l'intégration à l'économie mondiale une condition sine qua non au décollage économique. S'agissant de la politique économique, il s'inspire de l'analyse keynésienne et s'oppose au raisonnement selon lequel la stabilité monétaire et financière serait à l'origine de la prospérité³. En témoigne l'expérience de l'Argentine qui, bien qu'ayant respecté scrupuleusement pendant les années 90 les recommandations du FMI (allant jusqu'à instaurer la parité fixe entre sa monnaie et le dollar US), n'a pas échappé à une crise majeure au début des années 2000 et s'est retrouvée ruinée économiquement à la suite de cette crise.

Paul Krugman n'est pas seul à avoir critiqué les mesures préconisées par cette pensée unique. D.Rodrik également en a mis en évidence les inepties. Selon son analyse, le G7 (le groupe des sept pays les plus industrialisés) a fini par imposer ses propres normes de développement⁴ qui sont devenues celles des grandes organisations économiques internationales. Or, ces normes ne correspondent pas toujours aux conditions des pays en développement. Par exemple, le respect des normes exigées par l'OMC pour en devenir membre,

³ P. Krugman, «Can deflation be prevented?», *Fortune*, 29 February 1999.

⁴ D. Rodrik, «Non, la mondialisation ne favorise pas le développement, bien au contraire», *Courrier International*, n°545, 12 avril 2001.

nécessite des sommes supérieures au budget annuel de nombreux pays pauvres du Sud. Sur cette base, Rodrik remet en question les effets positifs du libre-échange sur la croissance de ces pays. Ainsi, bien que n'ayant pas la même analyse sur le libre-échange (malgré tout, Krugman croit à ses vertus, ce qui n'est pas le cas de Rodrik), tous deux ont en commun une position critique vis-à-vis de la pensée unique résumée dans le Consensus de Washington.

322. L'OMC, une vision erronée du libre-échange

Krugman est un adepte du libre-échange. «*Je comprends le principe des avantages comparatifs et je soutiens le libre-échange*» écrit-il dans «*Is Free Trade Passé?*», un article de 1987. Pour lui, s'il ne devait exister qu'une seule doctrine acceptée par tous les économistes, ce serait celle-ci. La participation au commerce international serait donc dans cette optique bénéfique à tous les pays. Seulement, le problème réside dans la façon dont le libre-échange est appréhendé. J.M. Siroën (2000), dans «*Existe-t-il une théorie hétérodoxe du libre-échange ?*», expose les différences entre la vision des économistes académiques et celle des institutions internationales telles que l'OMC et le FMI. Si les deux visions partagent la même croyance en la supériorité du libre-échange, elles divergent en revanche dans l'analyse qu'elles font de l'origine des gains associés à l'échange international.

Pour la théorie orthodoxe, c'est-à-dire la théorie économique depuis A.Smith et D.Ricardo, reprise aujourd'hui par les économistes académiques, les avantages que procure le commerce international aux participants se situent principalement du côté des importations. Par contre, selon les organisations internationales (OMC et FMI), les gains du libre-échange se trouvent du côté des exportations. Ainsi pour Siroën (2000), l'approche des économistes académiques (comme Krugman) du commerce international peut être résumée par le théorème suivant: «*dans un territoire où l'offre de facteurs est donnée et pleinement utilisée, l'ouverture à l'échange améliore le revenu si elle se traduit par un accroissement des importations*». Cette approche se situe dans le droit fil de l'analyse classique ricardienne, selon laquelle chaque pays doit se spécialiser dans la production des biens pour lesquels il possède un avantage comparatif. Dans cette optique, il

peut ainsi profiter de sa meilleure productivité dans la production d'un bien pour acheter davantage du bien qu'il ne produit pas.

En revanche, l'approche dominante aujourd'hui (qui est celle de l'OMC et du FMI) peut être formulée ainsi: *«dans un territoire où l'offre de facteurs potentielle est élastique par rapport à la production, l'ouverture à l'échange améliore la situation si elle se traduit par un accroissement des exportations»* (Siroën, 2000). Evidemment avec une telle formulation, il est plus facile de «vendre» le libre-échange et le commerce international. Cette différence peut paraître mince si elle en restait là, mais le problème est qu'elle modifie complètement les recommandations en matière de politique économique. Essentiellement productiviste, cette deuxième approche prône la réciprocité de l'ouverture commerciale alors que dans la vision classique ricardienne, *«il est toujours dans l'intérêt d'un pays de s'ouvrir quoi que fassent les autres»* (Siroën, 2000), la réciprocité n'étant pas une condition indispensable.

Par ailleurs, lors de sa participation aux débats sur la politique commerciale stratégique aux Etats-Unis, Paul Krugman a soutenu que même si le libre-échange a perdu de son aura (au profit notamment de la politique industrielle en Europe et du protectionnisme en Asie du Sud-Est), il reste la meilleure des politiques applicables. Sur cette base, il se montre réservé vis à vis des accords multilatéraux qui, en raison des clauses de protection (subventions, mesures anti-dumping, clauses de sauvegarde...) qu'ils comportent, ne peuvent conduire, à court terme, qu'à une réduction du bien-être global des pays concernés.

Nous pourrions poursuivre l'exposé des analyses critiquant les organisations internationales, mais ces deux arguments nous semblent suffisants pour souligner les limites de leur approche du développement économique, fondée principalement sur l'insertion dans le commerce international. Certes, on peut reconnaître à une telle orientation quelques avantages en termes d'extension de marchés, d'économies d'échelle et de gains de productivité. Toutefois, ces avantages ne se concrétisent pas pour les pays en développement faiblement compétitifs, en tous cas pas dans les conditions établies par l'OMC, ni grâce aux politiques qu'elle préconise.

Finalement, la bonne gouvernance n'est pas forcément celle prônée dans le cadre de la pensée unique des grandes institutions internationales. Pour preuve, il suffit de constater les difficultés rencon-

trées par la plupart des pays du Sud ayant appliqué les recommandations du FMI ou de la Banque mondiale. La vision du tout économique ou plus exactement du tout productiviste, «vendue» par les organisations internationales, n'est plus soutenable. Aussi est-il devenu urgent de définir ce que doit être une «bonne gouvernance» à l'usage des pays en développement.

33. La bonne gouvernance, une voie de rénovation des approches et des pratiques de développement au Sud

Les critiques adressées aux conceptions traditionnelles de développement ont indéniablement produit leurs effets puisque désormais, l'approche purement économique est abandonnée par les deux principales organisations internationales en la matière (Banque mondiale et FMI), au profit d'une plus grande attention accordée aux retombées sociales et politiques de leurs plans de stabilisation (macro-économique) et d'ajustement (structurel), ainsi qu'au contexte et aux modalités institutionnelles de leur mise ne œuvre. Bref, pour la Banque mondiale comme pour le FMI, la «bonne gouvernance» est désormais le maître mot de la lutte contre la pauvreté, comme elle est, plus largement, le concept-clé de la réponse qu'il convient d'apporter au défi du développement dans le contexte de la globalisation.

Concrètement que recouvre cette évolution? Au niveau élémentaire, on l'a vu, la «bonne gouvernance» est associée à un ensemble de principes de gestion des affaires publiques parmi lesquels le respect des droits de la personne humaine, la transparence et la lutte contre la corruption figurent en première place. Aussi, la mise en application de ces principes est-elle devenue l'une des conditions majeures pour accéder à l'aide financière internationale.

Toutefois ce premier aspect n'est pas le seul. En suivant les auteurs qui ont approfondi l'analyse de cette notion –dont les travaux inspirent dans une grande mesure la Banque mondiale et le FMI– on peut dire que la «bonne gouvernance» se décline à travers trois questions centrales portant sur la conception et la conduite des politiques de développement et sur la gestion des affaires de l'Etat aux différents échelons de l'organisation administrative (J.Isham, D.Kaufmann, L.H. Pritchett, 1997) :

– La première question concerne la nature des politiques publiques: lesquelles mettre en œuvre qui soient de nature à exercer une

influence positive -suffisamment forte- sur les mécanismes de la croissance économique?

– La deuxième porte sur les modes de prise de décision et d'exécution des mesures arrêtées: comment les décisions, en matière de politique économique (conjoncturelle) et en matière de réformes structurelles, sont-elles élaborées et appliquées concrètement à chaque niveau d'exécution?

– La troisième touche à l'évaluation de l'efficacité des choix et des orientations des politiques publiques: dans quelle mesure les décisions prises et effectivement appliquées permettent-elles de réaliser les objectifs précis poursuivis et, au-delà, dans quelle mesure sont-elles efficaces pour dynamiser le processus de croissance et de développement du pays concerné?

C'est à l'aune des réponses à ces trois questions que la Banque mondiale et le FMI mais aussi les autres institutions financières internationales (BERD, par exemple, pour les pays en transition d'Europe centrale et orientale), apprécient désormais, dans le cadre de leur nouvelle approche, la qualité de la gouvernance qui caractérise un pays. Selon que cette qualité est jugée bonne ou mauvaise, les nouveaux crédits sont octroyés ou pas aux pays demandeurs.

Qu'en est-il de cette nouvelle approche du développement, fondée sur la gouvernance et une réelle attention reconnue au rôle de la dimension sociopolitique, dans les processus économiques? Il est clair que la problématique en termes de gouvernance va dans le sens d'une meilleure prise en compte des spécificités des différents pays, qu'elles soient institutionnelles, culturelles et bien entendu, sociopolitiques. De ce point de vue, elle constitue indéniablement un progrès dans la compréhension des processus de développement, quand bien même on ne partage pas le credo libéral des institutions financières internationales. Ceci étant, on peut émettre deux réserves à l'encontre de cette approche, l'une sur le plan conceptuel, l'autre sur celui de l'application concrète :

-Sur le plan de l'approche intellectuelle, la réserve porte sur la démarche même qui consiste à intégrer dans des raisonnements économiques (voire dans des modèles économétriques) des paramètres qui se prêtent difficilement à la mesure et à la quantification. Comment, en effet, évaluer statistiquement l'impact sur la croissance de telle ou telle institution sociopolitique? Certes, même insuffisante, la prise en compte par l'analyse économique de l'influence des variables extra-

économiques, autorise une vision du développement comme dynamique sociale globale et donc, une meilleure maîtrise des processus en cause.

Toutefois, la limite vient de ce que l'économiste (et avec lui le responsable du FMI ou de la Banque mondiale qui le conseille) ne parvient pas à traiter réellement les données sociopolitiques, culturelles, institutionnelles..., comme variables distinctes, dans leur nature et leur action, des variables économiques. A cause de cela, cette démarche est souvent contestée par les spécialistes des autres disciplines sociales: ils lui reprochent de rester trop fidèle à la logique économique, laquelle, en privilégiant la quantité au détriment de la qualité, passerait à côté de l'essentiel dans la compréhension des évolutions sociales et sociétales.

De ce point de vue, le grand défi que doit relever aujourd'hui la communauté des économistes de la croissance et du développement est le suivant : comment intégrer, dans les théories et les modèles de croissance et de développement, le rôle spécifique de variables aussi diverses que les institutions politiques, les traditions culturelles et symboliques, les oppositions sociales et ethniques, etc.? Et conséquemment, comment établir clairement la distinction entre les variables qui contribuent positivement à la dynamique de croissance et de développement et celles qui au contraire la freinent ou même la bloquent?

-Sur le plan de l'application concrète, la réserve porte sur la légitimité des nouvelles prérogatives, conférées aux institutions financières internationales, en matière d'appréciation de la qualité de la gouvernance des pays. Avec la nouvelle conditionnalité (citée plus haut), les crédits sont accordés ou non à un pays donné, selon l'appréciation que la Banque mondiale et le FMI font des efforts que déploie ce pays dans le domaine de la gouvernance (i.e. dépenses publiques, respect des libertés démocratiques, stabilité politique, transparence, lutte contre la corruption...). Or, sur quelle légitimité repose cette extension au domaine politique du champ de compétence des institutions de Bretton Woods?

Sans doute l'approche par la gouvernance dans l'octroi des crédits, a comme avantage d'adapter les programmes d'assistance financière aux contextes économique et sociopolitique du pays concerné. Ainsi s'agissant de l'Afrique Noire, la Banque mondiale a fait des efforts louables depuis une quinzaine d'années pour mieux articuler les

projets de développement avec les spécificités institutionnelles, politiques et socioculturelles des pays où elle intervient (mobilisation des solidarités ethniques et religieuses, valorisation du patrimoine culturel, réhabilitation des savoir-faire traditionnels, etc.).

Toutefois, la limite de cette approche est qu'elle étend de manière excessive le pouvoir d'intervention des organisations financières internationales. Celles-ci n'hésitent plus désormais à émettre des jugements sur des points aussi sensibles que variés dans la conduite des affaires des nations: système de gouvernement, textes constitutionnels, importance du secteur économique public, règles de prudence en matière de financement bancaire... Or, à supposer que ces organisations aient les compétences techniques pour porter des jugements autorisés sur des questions aussi diverses (ce qui reste à vérifier), il leur manque assurément la légitimité politique nécessaire pour s'immiscer aussi intimement dans le fonctionnement interne des nations.

CONCLUSION

En fin de compte, soixante ans après la parution de l'ouvrage majeur de J.M. Keynes et en dépit de l'évolution récente de l'économie mondiale, l'Etat semble retrouver une place centrale dans les questions de croissance et développement. Néanmoins certains garde-fous, soulignés notamment par la théorie du Public Choice, sont essentiels à la mise en œuvre de la «bonne gouvernance» et par voie de conséquence au rattrapage des pays industriels du Nord par les pays en développement du Sud. Les questions d'ordre institutionnel sont toutes aussi importantes que les questions économiques. A condition d'être à même de dépasser les problèmes sociopolitiques et de mettre en œuvre une «bonne gouvernance», la convergence est envisageable, les exemples le démontrant sont de moins en moins exceptionnels. Reste la question de savoir si les classes dirigeantes des pays en développement jusqu'ici mal gouvernés, accepteront de mettre en œuvre ces changements nécessaires ou si elles choisiront, au contraire, de continuer à privilégier leurs propres intérêts privés au détriment de l'intérêt général. C'est l'avenir qui le dira.

Références bibliographiques

- Aglietta M.**, 1982. «Régulation et crise du capitalisme», Calmann Lévy (2^{ème} édition), Paris.
- Alesina A. & Perotti R.**, 1994. “The political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature “, *The World Bank Economic Review*.
- Barro R. J.**, 1996. “Democracy and Growth”, *Journal of Economic Growth*.
- Billaudot B.**, 1996. «L’ordre économique de la société moderne», L’Harmattan, Paris.
- Boyer R. & Saillard Y.** (eds.), 1995. «Théorie de la régulation: l’état des savoirs», La Découverte, Paris.
- Buchanan J. M. & Tullock G.**, 1962. “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buchanan J. M.**, 1984a. “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications”, in *The Theory of Public Choice-II*, edited by James Buchanan and Robert Tollison, University of Michigan Press.
- Buchanan J. M.**, 1984b. “Constitutional Restrictions on the Power Government”, in *The Theory of Public Choice-II*, edited by James Buchanan and Robert Tollison, University of Michigan Press.
- Clague C., Keefer P., Knack S. & Olson M.**, 1996. “Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, n°2.
- Corei T.**, 1995. «l’Economie institutionnaliste : les fondateurs», Economica, Paris.
- Easterly W.**, 2001. “The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics”, MIT Press.
- Hall P. & Soskice D.**, 2001. “Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage”, Oxford University Press.
- Isham J., Kaufmann D. & Pritchett L.**, 1997. “Civil liberties, Democracy and The Performances of Government Projects”, *The World Bank Economic Review*, vol.11, n°2.
- Krugman P.**, 1987. «Is Free Trade Passé?», *Economic Perspectives*, Vol.1, Number 2, pp. 131-144.

- Krugman P.**, 1999. «Can deflation be prevented?», *Fortune*, February 29.
- Limongi F. & Przeworski A.**, 1993. “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*.
- Lipietz A.**, 1988. «La trame, la chaîne et la régulation: outils pour les sciences sociales», Communication au Colloque international sur la théorie de la Régulation, Barcelone, 16-18/6 juin (publication CEPRE-MAP, n°8816, Paris).
- Loasby B.J.**, 1999. “Knowledge, Institutions and Evolution in Economics”, Routledge, London and New York.
- North D.**, 1990. «Institutions, Institutional Change and Economic Performance», Cambridge University Press.
- Rodrik D.**, 2001. «Non, la mondialisation ne favorise pas le développement, bien au contraire», *Courrier International*, n°545, 12 avril.
- Rutherford M.**, 1996. “Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism”, Cambridge University Press.
- Stigler G.**, 1971. “The Theory of Economic Regulation”, *Journal of Economics and Management Science*, n° 2, pp. 3-21.
- Stiglitz J.E.**, 2002. «La grande désillusion: échecs de la mondialisation», éd. Fayard, Paris.
- Siroën J.M.**, 2000. «Existe-t-il une théorie hétérodoxe du libre-échange» http://www.dauphine.fr/eurisco/eur_wp/JMS_heterodoxie.pdf
- Varoudakis A.**, 1996. «Régimes démocratiques et croissance : théorie et estimations», *Revue Economique*.
- Veblen Th.**, 1970. «Théories de la classe de loisir», édition Gallimard.
- World Bank**, 1992. “Governance and Development”, Washington, D.C.
- World Bank**, 2000. “Entering the 21st Century”, *World Development Report 1999-2000*, published for World Bank by Oxford University Press, New York.