

## REFORMES ECONOMIQUES ET TRANSPARENCE DANS LES PAYS EN TRANSITION VERS L'ECONOMIE DE MARCHÉ. UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE

Z. ADLI

- Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FSEG) Alger.

**Resumé :** Le processus d'intégration des pays dans les structures de l'économie signifie un accroissement progressif de leur contribution aux flux mondiaux dans les domaines de l'investissement, de la recherche, du développement technologique et du commerce. Une telle perspective ne saurait concevoir en dehors de l'existence d'un potentiel de développement et de croissance endogène susceptible d'assurer la compétitivité des pays à l'échelle mondiale. Mais au delà de cet impératif, l'insertion dans l'économie mondiale suppose aussi, et surtout, l'existence d'un environnement institutionnel crédible et transparent. Dans ce dispositif institutionnel, l'Etat en tant que " super institution " conditionne et favorise l'émergence d'arrangements institutionnels stables favorables à la croissance et au développement économiques. Les impératifs de transparence découlent de ce que la globalisation pousse à la constitution de normes internationales garantissant la sécurité des transactions pour les firmes multinationales, l'avènement de l'OMC œuvre dans le sens de l'harmonisation des mécanismes de concurrence, la volonté de la Banque mondiale et du FMI s'inscrit dans la perspective de la reconstruction d'institutions politiques capables d'appliquer les PAS et d'améliorer la productivité de leurs prêts. Dans cette optique, l'exigence de transparence implique l'édification d'institutions formelles efficaces et légitimes dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler la " Bonne gouvernance ". Toutefois, l'expérience des pays en transition, ceux de l'Europe de l'est en particulier, a vite fait de révéler les limites de ces constructions face à la rémanence et la capacité de résistance des institutions informelles.

**Mots Clés :** Réformes économiques, Transition, transparence, théories des institutions, gouvernance, Etat.

**ملخص :** مساهمة التحولات العالمية الراهنة تعتمد البلدان النامية بما فيها الجزائر إلى بلورة سياسات مختلفة وتكريس موارد هامة، قصد ضمان نجاح الإصلاحات والاندماج في الاقتصاد العالمي الجديد.

ولكن هذا الأخير يستوجب وجود محيط مؤسساتي شفاف وناجع، في هذا الإطار المؤسساتي الدولة (كأكبر مؤسسة) لا يتوقف اندماجها على الدعم الخارجي للإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية فحسب بل يقتضي فعالية المؤسسات ومختلف الأطراف الاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

إن إشكالية الشفافية تنطلق من وجوب إتباع هذه الدولة الخطوات الرشيدة والفعالة المفروضة من طرف الهيئات الدولية بما فيها صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، المنظمة العالمية للتجارة... الخ، وهذا حتى ترفع من قدرتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

في هذا الإطار نحاول أن نتعرف عن التطورات والصعاب والتحديات التي يمكن للبلدان النامية أن تتخذها للخروج فعلا وعاجلا لتصبح أقوى اقتصاديا، تكنولوجيا، إداريا وثقافيا.

**الكلمات الدالة :** الإصلاحات الاقتصادية، التنمية، الشفافية، التطبيقات المؤسساتية، الحكم، الدولة.

## INTRODUCTION

Le processus d'intégration des pays dans les structures de l'économie mondiale signifie, de notre point de vue, un accroissement progressif de leur contribution aux flux mondiaux dans les domaines de l'investissement, de la recherche, du développement technologique et du commerce. Une telle perspective ne saurait concevoir en dehors de l'existence d'un potentiel de développement et de croissance endogène susceptible d'assurer la compétitivité des pays à l'échelle mondiale.

Mais au delà de cet impératif, l'insertion dans l'économie mondiale suppose aussi, et surtout, l'existence d'un environnement institutionnel crédible et transparent favorable à l'émergence d'arrangements institutionnels stables propices à la croissance et au développement économiques. Le concept de "bonne gouvernance" vient, alors, formaliser aussi bien aux plans théorique et pratique ce processus d'édification d'institutions formelles efficaces et légitimes capables de garantir l'applicabilité des contrats et des droits de propriété, de réduire les coûts de transaction, de contribuer à la promotion de l'investissement et de la prise des risques de la part des acteurs économiques.

L'objet de la présente publication est d'insister sur les interconnexions existantes entre les exigences de transparence et l'impératif de construction d'institutions viables d'une part, et de révéler les limites de cette construction face à la rémanence et la capacité de résistance des institutions informelles dans les économies en transition.

## I. Croissance et développement économiques : Le rôle déterminant des institutions.

Il n'est pas utile de revenir sur le rôle fondamental que jouent les institutions dans le développement économique et, à fortiori, dans le processus d'intégration des pays de la périphérie dans les structures de l'économie mondiale. Cette question a fait l'objet, de plusieurs travaux en sciences sociales et économiques particulier (1).

Les institutions apparaissent comme des instances régulatrices déterminant la nature des transactions prises, ainsi que les termes sur lesquels elles peuvent être prises. Elles favorisent l'anticipation des comportements d'autrui et permettent une coopération dans un contexte marqué à la fois par le conflit et l'incertitude d'une part et l'opportunisme des acteurs d'autre part (COREI, 1995).

Mais au delà de l'aspect strictement régulateur des conflits et du rôle fonctionnel d'agencement d'un environnement favorable à la croissance, les institutions constituent le cadre propice à l'émergence de normes admises et acceptées collectivement par la loi ou le règlement. Ces normes formalisent les compromis issus de procédures conflictuelles et se matérialisent dans des entités organisationnelles qui possèdent des pouvoirs de contrôle et de coercition.

Dans le sillage des théories de la régulation, des institutions (COMMONS, 1934) et de la nouvelle économie institutionnelle (NORTH, 1990) s'est établie une hiérarchie des normes formelles qui intègrent en amont les règles constitutionnelles de l'Etat et l'ensemble de

(1) Au plan théorique, les institutions focalisent l'intérêt d'une large frange d'économistes. A cet effet, un clivage important est apparu entre deux tendances. La tendance qualifiée, à la suite de MENARD, d'"internaliste" suppose que les institutions "sont inhérentes aux relations de production et d'échange entre agents" (MENARD, 1990), et qu'elles doivent, de ce fait, nécessairement être intégrées et analysées. La tendance, externaliste (néoclassique) pour laquelle les institutions ont, certes, une influence sur l'évolution de la sphère économique, insiste sur le fait qu'elles ne peuvent être appréhendées que comme des données exogènes dont l'étude ne relève pas des sciences économiques.

sa législation et, en seconde position, les "going concern", ou les règles internes aux organisations telles que les entreprises, les partis politiques, les syndicats et les corporations <sup>(2)</sup>.

La hiérarchie des institutions est aussi reprise par (NORTH, 1990) pour laquelle les règles formelles constituent l'ensemble des règles politiques et juridiques (Constitution, Lois, Décrets) ainsi que les règles économiques (les droits de propriété) et les contrats. Dans ce schéma, les règles politiques conduisent à des règles économiques avec un effet rétroactif. Les droits de propriété et les contrats individuels sont spécifiés et réglementés par des décisions politiques et juridiques. La structure des intérêts économiques va à son tour influencer la structure des règles politiques.

A l'équilibre, pour une certaine structure des droits de propriété, va un ensemble particulier de règles politiques.

Dans cette logique, l'Etat en tant que "super institution" occupe un rôle central dans la mesure ou, compte tenu de l'autorité des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il conditionne et favorise l'émergence de formes institutionnelles stables favorables à la croissance et au développement économiques (OCDE).

Si les institutions formelles ont une fonction plus structurante sur l'économie, on ne pourra pas pour autant négliger l'impact des institutions informelles. De ce point de vue, pour paraphraser (VILLEVAL, 1994), la question qui reste posée à la recherche est celle relative à la possibilité de faire l'économie des

"institutions informelles" sachant pertinemment que celles-ci ont souvent davantage d'inertie et de degré de contrainte. Réduites à de simples "contraintes informelles" (NORTH, 1990), ou de simples règles du jeu informelles ("working rules", LAMOUREUX, 1996), voire à des conséquences inattendues des pratiques sociales individuelles et collectives (BOYER, SAILLAD, 1995), la contribution de ces institutions aux changements et aux équilibres institutionnels est souvent délaissée par la théorie régulationniste.

Nous devons l'introduction des institutions informelles dans le débat théorique sur les institutions à (COMMONS, 1934) pour lequel la dynamique institutionnelle est basée sur deux catégories d'institutions aux rôles complémentaires. L'auteur reconnaît d'une part les institutions formelles mais aussi les institutions informelles qui correspondent à un système de représentations communes intégrant les normes sociales de comportement, les traditions, les conventions, les habitudes, les codes de conduites et routines ainsi que les héritages institutionnels et culturels.

Les institutions informelles jouent un rôle primordial dans le changement institutionnel. Ceci est notamment le cas des pays en transition dont l'expérience, à l'instar de celle des pays de l'Europe de l'est, a permis de relever la vanité du processus de construction volontariste des institutions formelles de l'économie de marché. En effet, à certaines exceptions près, ce processus n'a pas permis l'émergence effective du marché en raison de l'interférence des institutions informelles liées à l'économie administrée <sup>(3)</sup>.

(2) De ce point de vue, Commons suggère, d'une part, une hiérarchisation des institutions et, d'autre part, d'élargir l'investigation des organisations afin de les appréhender aussi comme des institutions, c'est-à-dire comme des formes organisées d'action collective. (RUTHERFORD, 1989).

(3) Le cas de l'économie russe est à cet effet fort significatif. (BOYER, 1995 et LOCATELLI C., 2000).

Une telle démarche s'inscrit dans le courant néo-institutionnaliste, dans la veine de DC NORTH, puisqu'il s'agit de s'attacher à la fois aux institutions et aux organisations ainsi qu'à leurs évolutions face à des transformations exogènes (changement des règles) ou endogènes. En particulier, l'analyse des changements institutionnels ne peut se concevoir que dans le cadre d'une théorie de la nature des relations entre les règles formelles et informelles qui composent la matrice institutionnelle. L'efficacité de cette matrice, dont on relèvera au passage le caractère spécifique à chaque pays, est fortement conditionnée par la stabilité relative des règles formelles et de la réduction des tensions entre ces dernières et les règles informelles en présence.

La présente digression autour de la théorie des institutions suffit-elle à rendre compte, au plan pratique, de l'importance des institutions dans le développement et la croissance économiques ? Dans tous les cas, il s'agira de retenir le fait que :

- Les institutions garantes de l'applicabilité des contrats et des droits de propriété sont essentielles à l'émergence de marchés efficaces. Celles-ci peuvent prendre la forme d'institutions formelles légales ou de structures régulatrices créées par l'Etat.
- Du fait de leur capacité à réduire les coûts de transaction, les institutions contribuent à la promotion de l'investissement et de la prise des risques de la part des acteurs économiques.
- Les institutions structurent le comportement des individus et des entreprises en faveur de l'innovation, de la production et de l'échange; elles affectent, en conséquence, la croissance et le développement économiques.

- Pour fonctionner efficacement, les marchés ont besoin d'un réseau complexe et complet d'institutions qui donne leur stabilité et viabilité aux économies de marché (GRANOVETTER, 2000 et FAVEREAU, 2001). L'Etat, en tant que super institution, joue un rôle primordial dans l'émergence, la structuration et le fonctionnement des marchés.

- L'efficacité de l'institution, entendue comme sa capacité à coordonner les actions, est indissociable de sa légitimité.

Ce sont là autant d'enseignements qui rendent compte de l'importance de la dynamique institutionnelle dans l'émergence d'un environnement économique transparent et, partant, dans la construction des avantages compétitifs et l'intégration économique des pays dans les structures de l'économie mondiale.

Le débat sur la question des institutions trouve son ancrage le plus élaboré dans la théorie de la gouvernance forgée par les théories néo institutionnalistes en sciences politiques et économiques. Ces théories se focalisent autour de la problématique de l'amélioration des dispositifs institutionnels et du rôle de l'Etat dans la régulation de la sphère économique, et ce dans le contexte, plus vaste, des nouvelles exigences introduites par le mouvement de mondialisation.

De prime abord, le concept de gouvernance tel qu'il a été façonné par les travaux anglophones (JESSOP, 1997, RHODES, 1997 et PIERRE, 2000), témoigne d'un changement profond du paradigme sur l'Etat (Débat sur l'Etat post Wébérien), (BRESSON, 2000) et des modalités de l'intervention publique.

Ce concept véhicule un projet non seulement de réformes institutionnelles mais aussi d'exercice du pouvoir aux enjeux politiques majeurs.

Il permet de réintroduire l'intervention de l'Etat sans risquer un retour vers le modèle interventionniste et donc de passer à un modèle où le rôle de l'Etat est de fournir un environnement favorable à l'investissement du secteur privé en réduisant les coûts de transaction, en garantissant les droits de propriété, en assurant la stabilité politique et en facilitant les arrangements institutionnels dans un environnement institutionnels transparent.

Le concept de la gouvernance rend, aussi, compte de l'impératif de dépassement des modes de régulation étatiques verticaux et de la nécessité de développer des modèles de médiation horizontaux face à l'entropie générée par la globalisation, la crise financière de l'Etat ainsi que les échecs en matière de politiques publiques.

Dans cette perspective, la gouvernance correspond à une forme institutionnelle majeure dont l'objectif est l'élaboration de nouveaux compromis institutionnalisés impliquant, aux niveaux global et local, les décideurs politiques, les acteurs sociaux et économiques.

Aussi, ces perspectives nous amène, à la suite de B. JESSOP, de qualifier la gouvernance d' "art complexe" consistant à piloter des agences, des institutions et des systèmes multiples, autonomes sur le plan opérationnel les uns par rapport aux autres, mais en même temps structurellement couplés entre eux par le biais de formes diverses d'interdépendance réciproque.

A ce titre, la gouvernance vient répondre au souci de "manager l'interdépendance" (MAYNTZ, 1997), qui lie les acteurs sociaux impliqués dans les décisions politiques, d'assurer la cohésion des divers "droits à la différence", selon l'expression consacrée de (PAPADOPOULOS, 1995), et d'élaborer de nouveaux compromis institutionnels.

Le concept de gouvernance ainsi explicité pose, en réalité, la question des enjeux de partage (redistribution) du pouvoir de décision et de la hiérarchisation entre les différents niveaux institutionnels en présence. C'est du moins la dimension accordée à ce concept dans les économies développées. Qu'en est il des pays en transition vers l'économie de marché ?

## **II. Economie de marché et exigence de transparence dans les pays en transition vers : les limites de la théorie de la gouvernance.**

Dans le cas des pays en transition économique la notion de la "good governance" (PAPADOPOULOS, 1995, WORLD BANK 1992, 1994, 1995, 1997 et PICCIOTO, 1995) s'inscrit dans le prolongement des conditionnalités imposées par les programmes d'ajustement structurels. Dans ce cadre, il a été considéré que, globalement, l'ancrage des mécanismes de marché et le désengagement de l'Etat constituent des conditions nécessaires et suffisantes pour l'avènement d'une économie compétitive articulée au marché.

Une telle conception de la gouvernance, dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle se focalise sur la nécessité de circonscrire l'action de l'Etat à l'application des prescriptions (économiques) édictées par les bailleurs de fonds, n'a pas favorisé une transition effective est ordonnée vers l'économie de marché.

En revanche, elle a pour conséquence, à l'instar de ce qui a été observé dans les pays de l'Europe de l'est, d'inverser la pyramide des légitimités : les acteurs économiques sont plus légitimes que les institutions économiques et ces dernières sont plus légitimes que les institutions politiques. Ce processus contribue à fragiliser la matrice institutionnelle par la consolidation de la position des institutions informelles, celles liées à l'économie administrée en particulier.

Cette conséquence pour le moins inattendue résulte de ce que la "bonne gouvernance" et les théories de la nouvelle économie politique qui la sous tendent, font référence à un modèle d'Etat "abstrait" qui n'a aucun ancrage socio politique et historique particulier si ce n'est celui des pays occidentaux qui ont secrété "l'Etat nation" moderne. Les traits caractéristiques de ce prototype d'Etat sont l'existence d'un centre politique articulée à la société civile, une différenciation de la sphère publique et privée, une centralisation et institutionnalisation de l'espace politique.

Ce sont là autant de traits qui témoignent de ce que ce modèle se situe aux antipodes de la nature des Etats Africains, pour ne s'en tenir qu'à ce que précis, marqués par leur caractère patrimonialiste que les théories libérales élaborées ont tendance à négliger. La nature patrimonialiste de l'Etat explique le caractère évanescence du droit (normes juridiques) et

des institutions, plus formelles que réelles, qui n'ont qu'une emprise marginale sur le fonctionnement des structures économiques. De ce point de vue, il n'est pas inutile de relever qu'en l'absence d'un Etat fort, au sens de MYRDAL, le processus de modernisation volontariste du cadre juridique, mis en œuvre ici et là, n'est pas de nature à organiser une transition effective vers l'économie de marché et ce en raison du maintien des comportements de recherche de rente et la consolidation du pouvoir des "groupes de pression"<sup>(4)</sup>. Dans ce cas, la faiblesse de l'Etat est telles que nous nous retrouvons dans une situation où les groupes de pression liés aux structures, toujours, vivaces, de l'économie administrée disposent d'une capacité plus importante à affecter la règle du droit que n'a cette dernière à modifier le comportement des acteurs politiques et économiques.

## CONCLUSION

En définitive, l'économie de marché suppose un ensemble de conditions extra économiques dont l'Etat est le principal maître d'œuvre et garant. Il n'est pas inutile de rappeler ces conditions : un cadre légal qui soit en cohérence avec le fonctionnement du marché, le droit de propriété qui doit être garanti et protégé afin d'assurer sa stabilité et rassurer ses titulaires, les règlements des litiges qui doivent se faire dans un cadre de transparence minimum et de respect des lois.

(4) Ces groupes de pression peuvent prendre la forme de groupes sociaux liés aux politiques de l'Etat-providence ou aux structures de l'Etat " bureaucratique " ou rentier (administrations centrales, appareils de sécurité), de groupes d'influence parlementaire (Représentants d'intérêts établis), de lobbies électoraux (machines politiques, notabilités, réseaux religieux ou ethniques, mafieux) et de groupes d'affaires liées aux milieux économiques (exemple des importateurs rentiers).

A cet effet, dès lors qu'existent des groupes de pression puissants, soutiennent les théoriciens de la nouvelle économie politique, leur octroyer sur le marché politique des rentes fait partie de l'art de gouverner en contre partie d'un soutien politique. Ce processus se traduit par un gaspillage de ressources (Coût de formation des groupes), une perte d'efficacité économique et, en dernière instance, des blocages politiques opposés aux réformes par les groupes de pression ainsi constitués. (OCDE, WILLIAMS et al, PIERSON, 1998, IMMERGUT, 1992 et BRESSON, 2000).

Cela suppose un corpus de lois et de règlements admis par tous, des institutions fortes et impartiales pour les faire fonctionner et appliquer.

De ce point de vue, l'expérience des pays de l'Europe de l'est a montré que la transition vers une économie de marché reste un processus qui exige, à travers l'État, l'existence d'un centre animateur et régulateur rigoureux et légitime.

La modernisation de l'État et son adaptation au nouveau contexte de l'économie de marché s'avèrent indispensables pour rationaliser la conduite des réformes économiques et, partant, de réunir les conditions objectives favorables à l'émergence d'entreprises performantes dans un environnement économique et politique transparents.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **BOYER R., (1995).** La grande transformation russe comme analyseur de la pertinence des théories économiques. Communication au colloque franco-russe "Les économistes face à dix années de transition en Russie". Collège universitaire français de Moscou, Moscou, 1-2 juin 2001.  
Document publié sur Internet sur le site <http://www.ehess.fr/centres/cemi/pages/doc4-Boyer.pdf>.
- **BRESSON J.C., (2000).** La banque mondiale, la corruption et la gouvernance. Revue Tiers Monde, N° 161, t. XLI.
- **COMMONS, J.R., (1934).** Institutional economics. Madison, University of Wisconsin Press. 2<sup>ème</sup> édition 1959.
- **COREI, (1995).** L'économie institutionnaliste. Les fondateurs. Economica, Paris, coll. Économie poche.. P 35.
- **FAVEREAU O., (2001).** "L'économie des conventions et la transition". Communication au colloque franco-russe organisé par le collège universitaire français de Moscou sur le thème : "Les économistes face à dix années de transition en Russie", Moscou, 1-2 juin 2001.
- **GRANOVETTER M., (2000).** Le marché autrement. Desclée de Brouwer, Paris.
- **IMMERGUT E., (1992).** - Health politics. Interests and institutions in western europe. Cambridge, Cambridge University Press.
- **JESSOP B., (1997).** The governance of complexity and the complexity of Governance : Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. In A. AMIN et J. HAUSNER (Editeurs) - Beyond market and hierarchy: Interactive governance and social complexity. Cheltenham, Edward Elgar.
- **LAMOUREUX J., (1996).** Naissance et transformation des institutions: apports de la théorie de la régulation, de la théorie des conventions et de J.R. Commons. Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats (CRISES) Les cahiers de la recherche, N° 9608.
- **LOCATELLI C., (2000).** Les conditions de transposition des institutions de marché dans les économies en transition (Russie) : le cas de l'énergie. Cahier de recherche de l'IEPE, N° 19.
- **MAYNTZ R., (1997).** - Politische steuerung : aufstieg, niedergang und transformation einer theorie. In, R. MAYNTZ, 1997 - Soziale dynamik und politische steuerung. Theoretische und methodologische ueberlegungen, Francfort-New York, Campus, P 272.

- **MÉNARD C., (1990).** L'économie des organisations. La Découverte, Paris, P 18.
- **OCDE.** L'interaction des institutions politiques et du développement économique sur le long terme.  
<http://www.oecd.org/pdf/M00024000/M00024368.pdf>.
- **PAPADOPOULOS Y., (1995)** - Complexité sociale et politiques publiques. Paris, Montchrestien.
- **PICCIOTTO, R., 1995** - Putting institutional economics to work : from participation to governance. Discussion paper n°304, World Bank, Washington D.C.
- **PIERSON P., 1998** - Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European public policy* 5 (4): PP 539-560.
- **RUTHERFORD M., 1989** - "What is wrong with the new institutional (and what is still wrong with the old) ? ". *Review of political economy, Vol 1, N° 3, November, pp.299-318.*
- **VILLEVAL M.C., 1994** - La régulation comme théorie des institutions économiques : Perspectives de recherche. La lettre de régulation, N° 14, Octobre 1994.
- **WILLIAMS A. et All.** - Governance and the economy in Africa: Tools for analysis and reform of corruption. <http://www.rrojasdata-bank.org/govern.htm>.
- **WORLD BANK, 1992** - Governance and development. The World Bank, Washington DC, 61 p.
- **WORLD BANK, 1994** - Governance : the world bank's experience. World Bank, Washington DC.
- **WORLD BANK, 1997** - World Development Report. Oxford, Oxford university press for the world bank.