

Le rôle des institutions dans le développement économique : les leçons de l'histoire

Jacques Brasseul*,
professeur de sciences économiques

Underdevelopment is a failure resulting from the resistance of social institutions.

SIMON KUZNETS (1968)

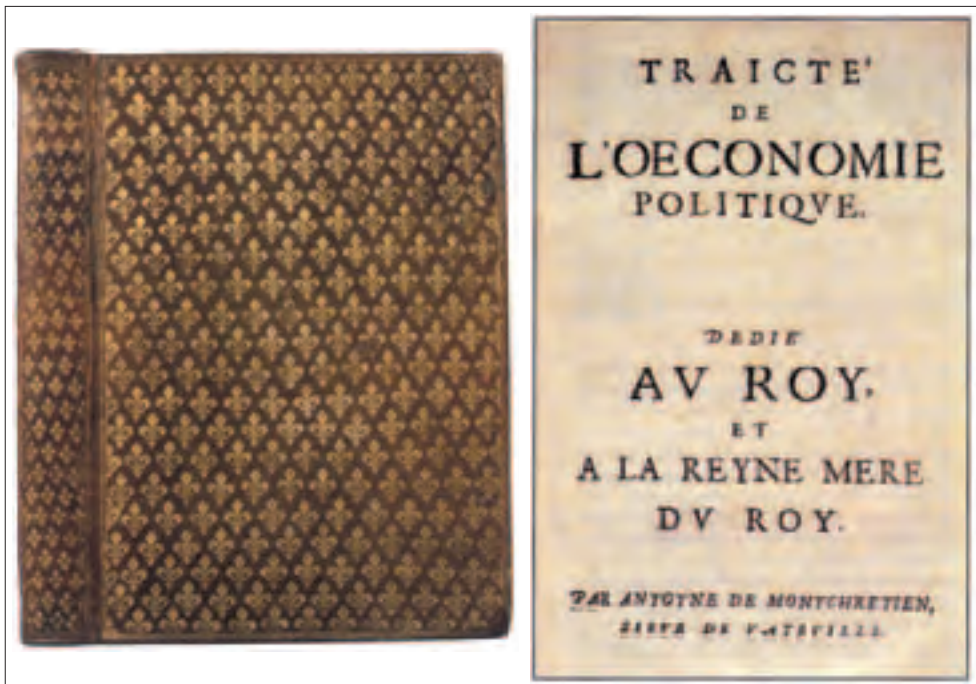
Les institutions, clé de la performance économique

Des explications traditionnelles du sous-développement, deux grandes tendances ont dominé dans l'après-guerre : la première est l'*explication tiers-mondiste*, avec ses diverses variantes – néomarxiste, dépendantiste, structuraliste –, selon laquelle les pays du tiers-monde devraient leur retard à l'exploitation et au pillage dont ils ont été victimes de la part des pays capitalistes avancés depuis les grandes découvertes (lesquels pays devraient leur richesse aux mêmes causes, développement et sous-développement étant ainsi les deux facettes d'un même phénomène, l'expansion du capitalisme mondial); la seconde est l'*explication néoclassique*, illustrée par le schéma linéaire de Rostow, selon laquelle le processus de développement, basé sur l'industrialisation, se diffuserait progressivement dans le monde depuis son origine, la révolution industrielle en Angleterre au XVIII^e siècle. Dans cette dernière explication, on aurait un phénomène de contagion progressive, de tache d'huile, où le développement gagnerait de proche en proche.

L'analyse historique et l'expérience du développement réel dans le tiers-monde ont largement discrédité la première explication, qui conserve cependant des partisans et aussi une grande faveur dans l'opinion publique. Cependant la deuxième explication pêche un peu trop par son optimisme, d'une part parce que nombre de pays ont résisté à ce phénomène de diffusion de la modernité et ne montrent guère de signes d'un développement rapide, et d'autre part du fait du fameux "fossé croissant" entre pays riches et pays pauvres, encore souligné avec alarme dans le dernier rapport sur le développement de la Banque mondiale (1999), qui annonce par la voix de son économiste en chef, Joseph Stiglitz : *Le monde est en train de perdre la bataille contre la pauvreté*.

Les théories institutionnalistes du sous-développement permettent d'expliquer cette contradiction entre les faits et la vision optimiste néoclassique. Il

* Jacques Brasseul enseigne l'histoire économique dans les universités de Toulon et de Lyon, et a publié un manuel d'histoire des faits économiques (2 tomes *De l'Antiquité à la révolution industrielle du XVIII^e siècle* et *De la révolution industrielle à la Première Guerre mondiale*, Armand Colin, 1997 et 1998). La dernière partie sur le XX^e siècle est actuellement en préparation.



1615. Première mention imprimée de l'expression "économie politique", dont on a tant usé et abusé.

ne s'agit pas d'une troisième explication, mais d'un complément à apporter à la deuxième, pour mieux rendre compte de la réalité présente et passée, et peut-être aussi comprendre les perspectives qui s'ouvrent avec le deuxième millénaire. En gros, selon ces théories, *les institutions sont la clé de la performance des économies* (North, 1992) et les différences entre institutions, les blocages ou les adaptations réussies au plan institutionnel, expliquent les écarts de développement, les succès des uns et les échecs des autres.

Le courant institutionnaliste en économie apparaît à la fin du XIX^e siècle aux États-Unis avec Thorstein Veblen (1857-1929). Sur la question du développement, il note que celui-ci se produit *lorsque des actions individuelles créent des institutions capables de soutenir leur dynamique dans un processus cumulatif. Le sous-développement se perpétue quand les institutions ne peuvent fournir un cadre instrumental adéquat pour les actions humaines et dégénèrent en pratiques rituelles. Ces actions individuelles ne sont pas seulement celles orientées autour de la recherche du profit, mais aussi celles qui tendent à changer les institutions qui déterminent les comportements individuels. Il n'y a pas que l'entrepreneur capitaliste qui a un rôle à jouer, il y a aussi "l'en-*

trepreneur institutionnel" qui lance les changements au niveau des institutions. (Cité par Dopfer, 1994).

Pour les institutionnalistes, l'économie est un système d'activités reliées qui comprend un savoir-faire et des techniques, un stock de capital physique, mais aussi un réseau complexe de relations personnelles renforcées par les habitudes, les coutumes, les passions et les croyances d'un peuple. Cette conception est applicable aussi bien aux sociétés modernes qu'aux sociétés du paléolithique, ou à n'importe quelle autre. L'économiste doit étudier *tous* ces aspects, et c'est sur ce point que les économistes orthodoxes divergent. Ceux-ci considèrent comme exogènes des éléments tels que les déterminants à long terme de la croissance, l'attitude envers le travail, le comportement face à l'épargne et au risque, la qualité de l'esprit d'entreprise, la résistance des institutions au changement et la taille des marchés. Cependant, affrontés au problème des pays sous-développés, les néoclassiques sont obligés de tenir compte de ces variables. C'est le cas d'Arnold Harberger qui note que *dans un pays pauvre, les obstacles à la croissance abondent : des élites sociales et politiques non réceptives au changement, des lacunes énormes en termes de qualification et de capacités requises pour la*

modernisation, des marchés désorganisés dont le fonctionnement est encore entravé par des politiques économiques mal conçues, des régimes fiscaux et des régimes de change qui sont autant d'obstacles à toute évolution, tout cela ne constituant qu'une liste très incomplète... (Cité par Klein, 1977).

Des institutions pour faciliter les transactions

Plus récemment, c'est surtout le courant néo-institutionnaliste de la *New Economic History*, avec son chef de file Douglass North, prix Nobel de sciences économiques en 1993, qui a produit une théorie élaborée d'un développe-

ment économique lié aux institutions. Ce nouvel institutionnalisme se distingue du premier par la synthèse entre l'analyse des institutions et la pensée néoclassique, alors que Veblen et ses disciples rejetaient les théories formalisées. Autrement dit, on pourrait affirmer en simplifiant que les marginalistes voulaient *de la théorie sans institutions*, les institutionnalistes *des institutions sans théorie*, alors que North et ses adeptes veulent combiner *institutions et théorie*.

Le concept des coûts de transaction, élaboré par un autre prix Nobel, Ronald Coase, est le principal outil utilisé ici pour comprendre le rôle des institutions. L'analyse économique orthodoxe ne s'intéressait qu'aux coûts de production et considérait que les coûts de transaction étaient nuls. Ce sont les coûts qui accompagnent l'échange, qui résultent de la gestion et de la coordination du système économique dans son ensemble et non de la fabrication physique des biens. Dans une société complexe, la plupart des gens – de l'avocat au comptable, de l'homme politique au banquier – ne sont pas engagés directement dans des activités de production, mais dans des activités visant à réduire les coûts de transaction, qui comptent pour environ la moitié du PIB. On peut les classer en trois catégories :

Évolution des coûts de production et de transaction avec le développement

	Coûts de production	Coûts de transaction
société primitive ↓	élevés ↓	faibles ↓
société développée	faibles	élevés

– *coûts de recherche* qui concernent l'information préalable nécessaire à l'échange,

– *coûts de négociation*, impliqués par la détermination des conditions et termes de l'échange,

– *coûts d'application (enforcement)* des contrats au sens large, c'est-à-dire tout le côté juridique qui découle de leur mise en œuvre conforme aux termes initiaux.

Des coûts de transaction élevés constituent un obstacle à la croissance parce qu'ils freinent les échanges. Le rôle des institutions est justement de réduire ces coûts. L'histoire économique de l'Occident est, selon North, l'histoire de *la mise en place progressive d'institutions adaptées, propres à contenir la montée des coûts de transactions qui accompagne la division accrue du travail et donc la complexité croissante des sociétés.*

Dans une communauté primitive, les liens personnels limitent les coûts de transaction car les participants à l'échange se connaissent et sont donc obligés d'adopter des normes d'équité. Les coûts de production y sont par contre élevés car la société n'est pas spécialisée et dispose de peu de capital technique.

Lorsque les marchés s'élargissent, les relations économiques deviennent impersonnelles et il faut protéger les contractants des fraudes, abus et autres pratiques coûteuses ou dissuasives des échanges, par tout un arsenal institutionnel, notamment juridique. Le développement s'accompagne d'un *accroissement des coûts de transaction*, au fur et à mesure que la société devient plus complexe, et d'une *réduction des coûts de production*, au fur et à mesure que le capital s'accumule et que la société se spécialise. Toute la question est de savoir si la baisse des seconds ne sera pas annulée par la hausse des pre-

miers : les institutions seules feront la différence en limitant ou non cet accroissement.

Les *institutions* sont définies, depuis Veblen, comme *les règles*, les codes de conduite, les normes de comportement, mais aussi la manière dont ces conventions sont appliquées. Ce sont "les comportements réguliers et codifiés des gens dans une société, ainsi que les idées et les valeurs associées à ces régularités" (Neale, 1994). On peut faire une liste non limitative de ces institutions adaptées capables de limiter les coûts de transaction. Elle correspond en partie aux caractéristiques de l'économie de marché : les thèses des néo-institutionnalistes sont résolument libérales.

- La garantie des droits de propriété.
- Le bon fonctionnement des mécanismes du marché.
- La sécurité des échanges.
- Le respect du droit.
- L'autorité de l'État.
- L'intégrité des administrations.
- Les mécanismes de représentation populaire.
- La protection des inventeurs.
- La mise en place de marchés des denrées (bourses de commerce), des titres (bourses de valeurs) et des devises (marché des changes).
- La mobilité des facteurs de production (capital, travail).
- La liberté d'entreprendre.
- L'abolition des privilèges et des monopoles des corporations ou des manufactures.
- Les comportements civiques.
- Le degré de confiance.
- L'éthique.

L'histoire économique, une histoire des institutions ?

Il faut distinguer les institutions des *organisations*. Ces dernières, les entreprises, les administrations, les

groupes de pression, les associations, etc., sont justement appelées dans le langage courant "institutions". Mais pour les institutionnalistes, les organisations ne sont pas les institutions. Elles ne sont que les acteurs ou les *joueurs*, tandis que les institutions sont les *règles du jeu*. Celles-ci changent avec le temps, s'adaptent aux nouvelles techniques, aux modifications des prix relatifs, aux nouvelles idées, de façon essentiellement continue, progressive, selon des voies tracées par la structure institutionnelle passée. C'est ce qu'on appelle la *dépendance par rapport au sentier*, formule imagée qui implique que le présent est dans une large mesure conditionné par le passé, et que des tendances lourdes se maintiennent à cause des forces d'inertie propres aux sociétés et aux comportements, ce que John Stuart Mill appelait déjà "l'esclavage des circonstances antérieures". Le phénomène de "path dependence" explique qu'il soit difficile de sortir des structures institutionnelles données d'une société.

Appliqué à l'évolution à long terme, le cadre théorique ainsi posé permet à North (1992) d'affirmer que "*l'Essor du monde occidental est l'histoire d'innovations institutionnelles réussies qui sont venues à bout de la faim et des famines, des maladies et de la pauvreté, pour produire le monde développé moderne.*" Entre le xv^e et le xviii^e siècle, certains pays mettent en place des institutions favorables au progrès économique (la Hollande et l'Angleterre), tandis que d'autres échouent à le faire (les *also-rans* comme l'Espagne et la France). Ces institutions permettent de contenir la montée des coûts de transaction, d'accroître la productivité de telle façon que la tendance aux rendements décroissants dans l'agriculture soit contrée, de récompenser les innovateurs, bref de rassembler finalement les conditions favorables à la révolution industrielle.

Celle-ci consiste en une spécialisation accrue permise par un élargissement des marchés, et un changement dans l'organisation économique pour limiter les coûts de transaction, ce qui a favorisé à son tour les innovations techniques et la croissance.

L'écart de développement entre les deux Amériques

L'approche institutionnaliste permet à North d'expliquer l'évolution divergente de l'Amérique latine et de l'Amérique anglo-saxonne depuis la découverte. Pourquoi ces deux parties du continent qui ont une histoire proche, découvertes et peuplées par des Européens à partir de 1492, sont-elles si différentes, l'une faisant partie du tiers-monde et l'autre du monde développé? La réponse tient aux institutions et au phénomène de *path dependence*.

L'Espagne du xv^e siècle est divisée en royaumes indépendants dont les plus puissants sont la Castille et l'Aragon. Mais leurs institutions sont opposées, la première est un État hiérarchique, centralisé et militaire, austère et dépouillé, en guerre avec ses voisins musulmans au sud de la péninsule, le second est un État commerçant méditerranéen, décentralisé, en paix avec ses voisins et qui commence à développer des pouvoirs locaux au sein des Cortès. L'union de la Castille et de l'Aragon, par le mariage d'Isabelle et Ferdinand, en 1469, première étape de la puissance et de l'unité espagnole, va se traduire peu à peu par l'étouffement des institutions aragonaises et l'imposition du modèle castillan, mélange de bureaucratie autoritaire et de mercantilisme étroitement dirigiste, "orientés pour le seul profit de la couronne" (North). Autrement dit, les chances d'une évolution à l'anglaise seront perdues pour l'Espagne. Ce modèle sera reproduit outre-Atlantique dans les colonies espagnoles, provoquant, par-delà les siècles, le sous-développement durable de l'Amérique latine.

La Grande-Bretagne met au contraire progressivement en place des institutions décentralisées et libérales qui vont faire son succès économique, ainsi que celui de ses ex-colonies de peuplement (les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande). Les principaux jalons de cette évolution sont les suivants : 1215, Magna Carta ; 1571, liberté de circulation des produits sur tout le territoire ; 1649, première révolution anglaise ; 1679, Habeas corpus ; 1689, Bill of Rights. L'Angleterre apporte dans ses colonies les premières institutions parlementaires, libérales, favorables à l'entreprise, aux droits individuels, etc.

tent pour limiter cette augmentation. Si cette adaptation n'est pas réussie et si les coûts de production ne baissent pas suffisamment pour compenser la hausse des coûts de transaction, la croissance peut être bloquée comme dans nombre de sociétés à l'Est et au Sud. Le sous-développement persistant en Afrique ainsi que les difficultés énormes de la transition en Russie s'expliquent par des coûts de transaction exorbitants liés à divers facteurs institutionnels : faiblesse de l'État, insécurité générale, corruption, népotisme, forte influence des groupes de pression ou des groupes ethniques, puissance des mafias, manque d'intégrité des administrations, mauvais fonctionnement du marché, etc. La seule voie possible du développement réside donc dans l'élaboration progressive d'institutions capables de maîtriser ces coûts. L'expérience des pays développés montre que le marché ne peut fonctionner qu'avec un cadre institutionnel favorable, un cadre dont l'État ne représente qu'un élément. ■

Mais c'est la deuxième révolution industrielle à la fin du xix^e siècle, caractérisée par la "croissance du stock des connaissances" et l'interpénétration totale de la science et de la technologie, qui constitue en fait le point de rupture majeur, comparable à ce qu'a été la révolution néolithique (l'apparition de l'agriculture il y a dix mille ans, *première révolution économique*), et North peut alors parler d'une *seconde révolution économique*, amenant "une courbe d'offre élastique des connaissances nouvelles, une technologie capitalistique et la nécessité de changements majeurs de l'organisation économique pour réaliser le potentiel de cette technologie." (1981)

Ces changements sont ceux que nous connaissons au xx^e siècle, c'est-à-dire l'hyperspécialisation et la hausse sans précédent des niveaux de vie, et là encore le développement de tout un secteur tertiaire qui devient dominant et dont le rôle est de coordonner et de faire fonctionner une société de plus en plus compliquée, "de permettre des échanges complexes" (North, 1994), en réalisant une "adaptation efficace". La croissance n'est donc possible que par le jeu d'équilibre entre les deux types de coûts : les coûts de production qui baissent avec les changements technologiques, les coûts de transaction qui augmentent avec la complexification de la société, et les institutions qui s'adaptent