

Des institutions qui sous-tendent le marché

Roumeen Islam

Pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté, les pays pauvres ont besoin d'institutions formelles et informelles efficaces qui sous-tendent l'activité du marché. Une étude de la Banque mondiale explique comment mettre en place de telles institutions.

AU XI^e SIÈCLE, les commerçants maures d'Afrique du Nord souhaitaient étendre leurs activités à l'ensemble de la région méditerranéenne. Si les échanges internationaux étaient généralement libres, ils étaient incertains et risqués. Les marchands ne connaissaient pas les prix de vente sur les marchés étrangers, et ils ne pouvaient assurer la livraison et la vente de leurs biens qu'en accompagnant leurs cargaisons sur les centres d'échanges commerciaux étrangers. C'est pourquoi ils ont mis en place dans les grands centres commerciaux de la Méditerranée des agents qui représentaient leurs intérêts et collectaient des renseignements sur les marchés étrangers. Puisque ces agents provenaient de la même communauté qu'eux, les marchands leur faisaient confiance. Ils n'avaient plus à voyager pour s'assurer qu'ils n'étaient pas trompés, et l'information circulait librement. L'institution informelle qu'ils ont mise en place pour faire face à des problèmes souvent rencontrés par les opérateurs des marchés a favorisé l'établissement de relations commerciales bénéfiques pour toutes les parties et le développement des échanges internationaux.

C'est l'un des nombreux exemples cités dans l'étude de la Banque mondiale intitulée *Rapport sur le développement dans le monde 2002 : des institutions pour les marchés*, qui cherche à identifier les types d'institutions dont les pays en développement ont besoin pour appuyer leur économie de marché naissante. Partant de l'hypothèse selon laquelle les institutions sont importantes, le rapport explore comment les pouvoirs publics peuvent mettre en place de meilleures institutions pour appuyer le développement des marchés. Il conclut qu'il faut faire fond sur les institutions existantes, chercher des solutions plus simples dans les pays pauvres et examiner à la fois

l'offre et la demande. Les pays pauvres et la communauté internationale doivent maintenant mettre ces idées en pratique.

Identifier les problèmes institutionnels

La première étape consiste à savoir quand les problèmes des pays en développement sont dus à des lacunes institutionnelles. Il s'agit de déterminer quelle institution n'existe pas ou ne fonctionne pas bien. Par institution, on entend ici les règles (coutumes informelles et lois) qui régissent le comportement, les mécanismes (souvent des organisations ou des réputations) qui font respecter ces règles et les organisations (par exemple des clubs et des banques) qui influent sur les incitations de la population et appuient les transactions de marché.

Il faut mettre l'accent d'abord sur les *fonctions* que les institutions doivent assumer et, ensuite, sur une *structure* institutionnelle particulière. Les institutions qui appuient les transactions de marché remplissent trois fonctions : atténuer les asymétries de l'information (c'est-à-dire assurer que tous les participants ont accès à des informations fiables), définir et faire respecter les droits de propriété et les contrats, et réglementer la concurrence.

En se concentrant sur les fonctions nécessaires, les pouvoirs publics peuvent comprendre si leurs problèmes sont causés par des lacunes institutionnelles et, le cas échéant, lesquelles. Dans un pays d'Europe de l'Est, les autorités ont découvert que les petites et moyennes entreprises étaient incapables d'obtenir des crédits, bien qu'elles aient créé des banques spécialisées dans le financement de ce type d'entreprises. En fait, ces banques ne souhaitant pas supporter de risques, elles préféraient ne pas accorder de prêts aux petites entreprises. Ce pays avait besoin non pas de

banques spécialisées, mais bien d'une institution qui réduit le risque perçu par les créanciers ou qui les rassure quant au recouvrement de leurs prêts — par exemple un tribunal qui assure le remboursement des créances de faible montant.

Une fois décidé le type d'institution nécessaire, il s'agit de bien la concevoir et de dégager un consensus en faveur de la réforme. Selon la réforme, la demande existe déjà, ou il faut convaincre différents groupes, ou encore il n'y a ni opposition ni appui. Mais une chose est certaine : un changement institutionnel n'est jamais neutre. Il modifie l'impact des lois existantes, et il est donc essentiel d'identifier les groupes ou les individus qui seront concernés par les nouvelles institutions. Au moins à court terme, il y aura probablement des perdants et des gagnants. Il est important aussi que les décideurs soient conscients des incitations que les nouvelles institutions vont créer — c'est-à-dire les récompenses et les pénalités en cas d'inobservation des nouvelles règles — qui seront fort influencées par les types d'institutions existantes.

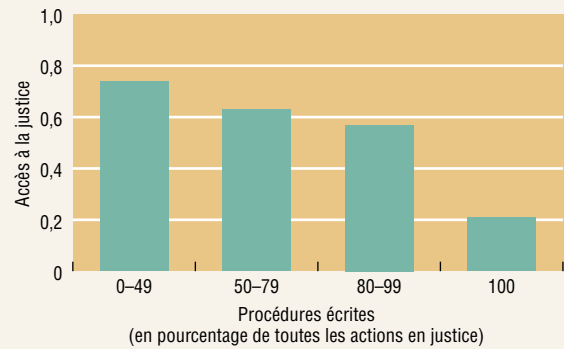
Mettre en place les institutions appropriées

Quels enseignements tirer? Premièrement, *pour que les institutions soient efficaces, elles doivent compléter ce qui existe déjà dans un pays*. Par exemple, chaque société règle ses différends à sa propre manière. Dans les petites communautés fermées, où il est facile d'obtenir des informations sur les parties concernées, beaucoup de conflits sont résolus par les anciens. À mesure que les échanges entre les communautés augmentent, de nouvelles institutions formelles seront peut-être nécessaires pour résoudre les conflits, mais, si leurs valeurs s'écartent trop de celles de la communauté, personne ne respectera leurs décisions. Il faut trouver un compromis entre l'ancien et le nouveau — entre les institutions informelles d'une communauté et les besoins des agents extérieurs avec lesquels la communauté fait du commerce. Dans les sociétés caractérisées par un faible taux d'alphabétisation, une pauvreté endémique, un manque de juristes qualifiés et une réticence à accepter des décisions prises par des personnes de l'extérieur, des systèmes juridiques plus simples et moins coûteux qui adaptent les méthodes existantes peuvent être plus efficaces que des tribunaux formels et sophistiqués.

Donc, lorsqu'ils mettent en place des institutions, les décideurs doivent prendre en compte des facteurs tels que le revenu par habitant, l'existence d'institutions d'appui, la disponibilité des technologies nécessaires, le niveau d'éducation et de qualification, la corruption réelle ou perçue, et la taille du marché. Dans un pays où la pauvreté est endémique et le coût d'accès aux institutions élevé, une grande partie de la population n'aura pas accès aux institutions formelles.

Certaines structures favoriseront peut-être davantage la corruption dans des sociétés où celle-ci est déjà élevée. Les auteurs d'une récente étude sur une centaine de pays ont examiné avec quelle rapidité les juges prennent leurs décisions et qui a accès à

Graphique 1
L'importance excessive donnée aux procédures écrites limite l'accès à la justice



Sources : Access to Justice: Freedom House 2000; written procedures: Lex Mundi, Harvard University; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2002*, étude de fond.

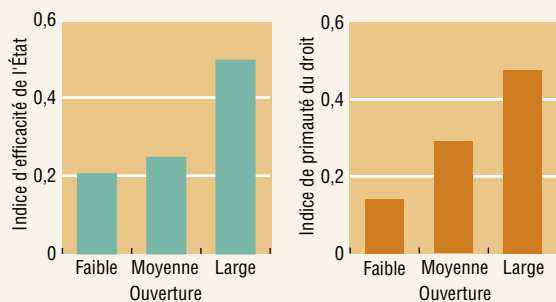
Note : Nombre égal de pays dans toutes les catégories. Les valeurs plus élevées indiquent un plus large accès à la justice et une plus grande égalité devant la loi.

la justice. Ils ont noté que la complexité des procédures dans les cas de recouvrement de créances de faible montant réduit notablement l'accès au système judiciaire et l'efficacité de celui-ci — une réglementation trop complexe est source de pots-de-vin et de corruption. Le fait d'exiger que toutes les procédures soient écrites influe considérablement sur l'accès à la justice (graphique 1). Par ailleurs, les litiges prennent plus de temps dans les pays où les procédures judiciaires sont complexes, alors que les avantages attendus ne se matérialisent pas toujours.

Deuxièmement, *même après avoir éliminé les différences systémiques — revenus, qualifications, développement technologique, corruption, institutions complémentaires existantes —, les pays eux-mêmes et ceux qui cherchent à les aider doivent peut-être aussi expérimenter et innover pour tenir compte des différences en matière de ressources naturelles et d'attentes culturelles*. Par exemple, les pays qui établissent de nouvelles lois sur la faillite devront procéder à des ajustements sur la base des attitudes sociales concernant le traitement approprié des créanciers et des débiteurs. Les innovations technologiques et organisationnelles peuvent être le fait du secteur public ou privé; cependant, les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel, car ils peuvent étouffer ou tuer l'innovation par leur indifférence.

Au Pérou, un entrepreneur appelé Hernando de Soto a démontré le rôle que l'innovation peut jouer pour améliorer les institutions. Dans les années 80, en étudiant les problèmes que les pauvres rencontraient pour créer une entreprise dans le secteur formel et acquérir un titre juridique de propriété, il découvre qu'à Lima l'occupant informel d'un logement doit surmonter d'énormes obstacles bureaucratiques pour obtenir un titre de propriété, même si le logement est reconnu par l'État. Onze organes publics sont impliqués et 728 formalités administratives sont nécessaires pour obtenir l'approbation d'un seul d'entre eux, la municipalité de Lima. Avec ses collègues, il engage une campagne d'information du public sur dix ans, qui

Graphique 2
Les pays ouverts ont de meilleures institutions



Source : Roumeen Islam et Claudio E. Montenegro (à paraître).
Note : Les chiffres indiquent la relation partielle (compte tenu de l'effet des différences de système juridique, de la diversité ethnique, du PNB par habitant, du nombre d'années d'indépendance, de la taille et de l'inégalité des revenus) entre les indices de primauté du droit et d'efficacité de l'État et l'ouverture pour plus de 100 pays en 1997-98. Les pays ont été répartis en trois groupes de taille égale.

mobilise un soutien massif du public en faveur de la réforme. En conséquence, le Parlement péruvien a adopté à l'unanimité la loi de formalisation des titres. Aujourd'hui, une simple procédure permettant d'établir des titres fonciers pour les plus démunis fonctionne parallèlement au système formel. Cette histoire montre comment l'État peut unir ses efforts avec ceux d'intervenants privés pour promouvoir l'innovation institutionnelle en soutenant directement les expériences — ou, du moins, en n'y faisant pas obstacle.

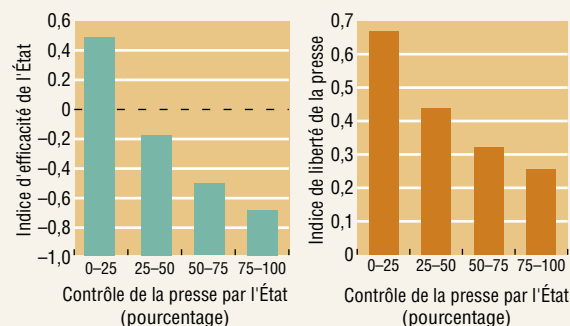
Créer une demande d'institutions

Établir les institutions appropriées ne constitue que la moitié du travail. Les décideurs doivent aussi créer une demande de ces institutions et mettre en place les conditions propices à l'innovation. Ce qui nous amène au troisième enseignement : *P'ouverture aux échanges de biens, de services et d'informations peut ouvrir la voie à d'autres vastes changements institutionnels en influant sur la demande d'institutions ainsi que sur l'offre de nouvelles idées.* Une petite communauté rurale fermée en Mongolie n'a guère besoin d'institutions qui appuient les échanges avec d'autres communautés : les différends entre les membres de la communauté peuvent être résolus par médiation; chaque membre connaît la solvabilité des autres et tous coopèrent plutôt que d'entrer en concurrence. Mais il y a peu d'opportunités économiques. Les communautés isolées doivent trouver des marchés où vendre leurs biens. L'ouverture aux échanges conduira à la mise en place d'institutions formelles de meilleure qualité. En apprenant les uns des autres, les individus commenceront à demander de meilleures institutions — et participeront à leur création.

Il semble que l'ouverture d'un pays soit liée étroitement à la qualité de ses institutions, même après prise en compte des différences de revenu, de taille, de système juridique, de diversité ethnique, d'inégalité initiale des revenus et du nombre d'années d'indépendance, entre autres (graphique 2). Cette relation échanges/institutions fonctionne bien sûr dans les deux sens : si les pays développés érigent de nouveaux obstacles sophistiqués aux échanges, tandis que les pays en développement réduisent les leurs, la diminution des possibilités d'échanges ou de débouchés réduira la demande, et l'offre, d'institutions qui appuient les échanges dans les pays en développement.

De même, des institutions comme les médias, qui diffusent l'information, peuvent améliorer la qualité d'autres institutions

Graphique 3
La liberté de la presse peut améliorer la gouvernance



Source : Djankov and others, 2001.

en surveillant l'activité d'individus, de groupes et d'organisations. Les médias jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption; en faisant rapport sur les agents de l'État, ils les rendent comptables de leur action. Ils peuvent aussi stimuler le développement des marchés en améliorant le flux de l'information économique. L'information dont ils disposent ainsi que leur indépendance et leur liberté peuvent avoir des conséquences spectaculaires (graphique 3).

Le quatrième enseignement est que *la concurrence entre les juridictions, les régions et les pays peut accroître la qualité et la flexibilité des institutions, en influant sur la demande d'institutions spécifiques et sur l'offre de nouvelles institutions.* Les structures institutionnelles les plus efficaces peuvent émerger d'une telle concurrence, surtout étant donné les enjeux — les secteurs disposant de meilleures institutions seront en mesure d'attirer, par exemple, le plus d'investissement privé, de talent ou même parfois de financement fédéral. Rien ne justifie que des régions de pays grands et divers comme l'Inde et le Brésil mettent en place leurs institutions exactement de la même manière. Dans ces deux pays, la tension entre l'innovation, la concurrence et la standardisation disparaîtra lorsqu'on aura trouvé des mécanismes institutionnels efficaces. L'histoire montre que des institutions inefficaces ont plus de chances de survivre s'il n'y a pas de concurrence et que la concurrence crée une demande de meilleures institutions.

La prochaine étape

Comment mettre en pratique les observations de ce rapport? Quand on parle de politique de développement, l'insaisissable pratique optimale — la solution idéale qui peut être appliquée à tous les pays — suscite encore un grand enthousiasme. Cependant, ce n'est pas vraiment la panacée que l'on recherche. Même s'il est essentiel d'avoir une vue globale, il s'agit aussi de prendre conscience des petits éléments qui sont nécessaires pour obtenir des résultats — en d'autres termes, les détails institutionnels.

S'il n'existe pas de solution universelle, y a-t-il un échelonnement optimal du développement institutionnel? Les institutions doivent-elles être mises en place dans un certain ordre? Certainement pas. Même si on disposait d'une typologie du développement institutionnel, on ne saurait pas très bien comment elle serait appliquée dans des pays dont la situation de départ est différente.

Donc, les pouvoirs publics et les donateurs peuvent être bien plus efficaces s'ils prennent vraiment la diversité au sérieux. Ils doivent se garder d'essayer de reproduire les institutions des

pays développés dans les pays pauvres, où elles ne fonctionneront peut-être pas. Les spécialistes du développement doivent se méfier du concept de pratique optimale, qui soulève plusieurs questions : optimale pour qui, de quelle manière et dans quelles circonstances? Lorsqu'on établit des institutions, il faut se demander qui les utilisera, si les revenus, l'éducation et les autres caractéristiques du pays sont compatibles avec les institutions qu'on cherche à mettre en place, et quelles incitations ces institutions créent.

Ces quatre enseignements sont très importants pour l'établissement et l'application des normes internationales. À travers les âges, les décideurs ont cherché à faciliter les échanges en adoptant des normes qui, pensaient-ils, abaisseraient les coûts de transaction et aideraient les producteurs et les pouvoirs publics à satisfaire les besoins des consommateurs. Il reste à savoir où et comment établir ces normes. Les goûts des consommateurs, les préférences des pouvoirs publics et les coûts supportés par les producteurs et les pays jouent tous un rôle. Certaines normes universellement reconnues favorisent certains groupes par rapport à d'autres, ou même entravent les échanges. Il est important aussi de prendre en compte l'impact des normes sur les dif-



Roumeen Islam est Directrice du Rapport sur le développement dans le monde 2002 de la Banque mondiale.

férents groupes au sein d'un pays et d'un pays à l'autre — par exemple, les normes américaines sur la sécurité des produits et la salubrité des aliments sont-elles pertinentes en Zambie? Dans les pays en développement, beaucoup de petits producteurs pauvres — et parfois les pouvoirs publics — sont incapables d'observer les normes internationales en raison du coût d'application et des compétences ou des technologies nécessaires. Pour que les pays en développement tirent profit des normes internationales, il est essentiel de mieux comprendre leurs capacités et l'impact des normes sur ces pays. **F&D**

Bibliographie :

Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, and Andrei Shleifer, 2001, "Who Owns the Media?" NBER Working Paper No. 8288 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research).

Avner Greif, 1993, "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition," American Economic Review, Vol. 83, No. 3 (June), p. 525-48.

Roumeen Islam and Claudio E. Montenegro, "What Determines the Quality of Institutions?" World Bank Working Paper (à paraître).

Abonnez-vous à **Finances & Développement**

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____
(Prénom) (Nom de famille)

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars E.U. ci-joint
(chèque en dollars E.U. à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte
 American Express MasterCard VISA Date d'expiration ____ / ____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- 1 Étudiant
- 2 Banque centrale
- 3 Ministère des finances
- 4 Banque commerciale
- 5 Autre établissement financier
- 6 Organisme de planification
- 7 Organisme international ou régional
- 8 Bibliothèque publique
- 9 Enseignant (enseignement supérieur)
- 10 Autre organisme gouvernemental
- 11 Organisation non gouvernementale
- 12 Presse
- 13 Entreprise privée
- 99 Autre _____

International Monetary Fund

Publication Services
Box FD102
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430
Fax : (202) 623-7201
E-mail : publications@imf.org

Édition choisie

- Anglais
- Arabe
- Chinois
- Espagnol
- Français