

# L'approche néo-institutionnaliste du développement à l'épreuve de l'émergence chinoise\*

## Résumé

*L'approche néo-institutionnaliste prône, à partir de son analyse du lien entre formes institutionnelles et développement, l'adoption de « bonnes institutions » fondées sur les droits de propriété, le libre fonctionnement du marché et l'encadrement des interventions publiques par des règles. À examiner les formes institutionnelles de l'économie chinoise, on s'aperçoit qu'elles ne sont pas conformes à ces préceptes qui sont au cœur du consensus de Washington. La combinaison de politiques publiques centrées sur la promotion de la croissance et les configurations des marchés relèvent d'institutions différentes de celles de ce consensus.*

**Mots-clés :** développement, néo-institutionnalisme, émergence, Chine.

**Classification JEL :** 0143, 0111.

## Abstract

*By analyzing the relationship between institutional forms and development, the neo-institutionalist approach advocates the adoption of good institutions based on property rights, free markets functioning and rules-based public interventions. However, an examination of the institutional forms of the Chinese economy makes one realize that they are inconsistent with the precepts at the very heart of the Washington consensus. The combination of public policies focused on promoting growth and markets configurations is associated with institutions unlike the ones which are intrinsic to the consensus.*

**Key-words :** development, neo-institutionnalism, emergency, China.

## Redouane Taouil

Université de Pierre-Mendès-France.  
(redouanetaouil@upmf-grenoble.fr)

\* Cet article est à l'origine une contribution au programme de recherche « Made in Morocco, industrialisation et développement », bénéficiant du soutien de l'Académie Hassan II des Sciences et Techniques. Il a été également publié dans *Mondes en développement*, vol. 43, n° 169, p. 107-120.

« Aujourd'hui, nous sommes tous institutionnalistes » clame G. Roland (2004: 110). Cette déclaration témoigne de l'importance prépondérante acquise par l'approche néo-institutionnaliste au sein de l'économie du développement. Promue dans le sillage de l'économie de la croissance, cette approche exerce une forte influence sur les agendas de recherche, tant sur la nature et le rôle des formes institutionnelles dans le processus de développement que sur la convergence et la conception des politiques

conjoncturelles et des réformes de structure. Ainsi, on assiste à la floraison d'une abondante littérature économétrique sur le lien entre variables institutionnelles afférentes aux droits de propriété ou à la gouvernance et le développement, aussi bien qu'à des incursions dans l'histoire avec l'«économie politique de la colonisation» (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2001) ou l'«économie politique de la violence».

L'approche néo-institutionnaliste envisage les institutions comme l'ensemble des règles du jeu qui modèlent les marchés, l'allocation des ressources et les politiques économiques en en faisant, dans la perspective de l'équilibre concurrentiel, la clé d'explication de l'organisation efficiente de l'économie (1.1). Le consensus de Washington est marqué du sceau de cette approche comme l'atteste le rôle crucial qu'ils accordent aux droits de propriété, au renforcement de la flexibilité des marchés par des réformes structurelles et à la stabilité macroéconomique dans la promotion du développement (1.2). Interpellé par l'énigme de l'émergence, ce consensus tient le «miracle chinois» pour le produit de réformes conformes à ses propres prescriptions. Une telle thèse est, à l'examen, sujette à discussion. Ainsi que l'illustre l'implication de l'Etat dans la mise en œuvre des stratégies industrielles et la tutelle exercée sur les marchés, il n'y a pas de correspondance entre les formes institutionnelles de l'économie chinoise et celles du consensus de Washington (2.1). A ce titre, l'émergence de la Chine est un cas récalcitrant qui jette le doute sur la pertinence du plaidoyer en faveur des «bonnes institutions» censées être les plus favorables à la croissance (2.2).

## 1. Institutions, développement et référentiel du marché

«L'erreur cruciale est de supposer que l'économie conventionnelle est inadéquate quant à l'analyse des économies des pays à bas revenus». Les plans d'ajustement structurel, l'éclatement du Tiers-monde autant que l'émergence des économies du Sud-Est asiatique ont conduit à une réorientation de la tradition de la recherche qui a consisté à se soustraire à ce grief formulé par G. Shultz (1980 : 640). Il s'est ensuivi, la contre-révolution néo-classique aidant (Baghawati, Krueger, Lall, Little), une absorption de l'économie du développement par l'économie de la croissance à un double titre. D'une part, l'économie de la croissance a repris à son compte, à de nouveaux frais, les thématiques des pionniers du développement telles que celle des externalités développée par A. Hirschman à travers l'étude des effets d'entraînement des industries, la trappe du sous-développement (Rosenstein-Rodan), les équilibres multiples et les seuils critiques (Leibenstein). D'autre part, les problématiques de la croissance endogène (Romer, Lucas, Aghion et Howitt, Azariadis et Drazen) ont été étendues à l'analyse des inégalités de développement. Ainsi, les explications des processus de croissance et les prescriptions des politiques économiques prennent en compte une pluralité des facteurs : investissement en capital humain, investissement

dans les infrastructures publiques, élargissement des gammes de produit, amélioration de la qualité des produits.

### 1.1. De la primauté des institutions...

Sous l'impulsion des travaux de D. North, l'économie de la croissance s'est attachée à examiner le rôle des changements institutionnels dans le processus du développement à travers leur impact sur les performances en faisant des économies du Sud un terrain d'application privilégié. A cet effet, elle envisage les institutions comme des règles du jeu qui structurent l'activité en suscitant les incitations des agents qui orientent la dynamique de la croissance (North, 1990). Une telle caractérisation présuppose que l'efficacité des institutions se mesure à leur capacité à réduire les coûts de fonctionnement du système du marché, à garantir des interactions en mesure d'atténuer l'inefficacité des imperfections des modalités d'organisation des transactions. Dans cette optique, les institutions sont dotées d'une triple fonction (Acemoglu, 2005) :

- i) elles garantissent les droits de propriété et des contrats et créent par là un environnement stable incitatif pour les actions économiques de production, de consommation, d'investissement ;
- ii) elles offrent des opportunités à de larges segments des agents privés déterminant ainsi la propension de la société à procéder à un usage efficient des facteurs de production et à opérer des investissements de long terme ;
- iii) elles conditionnent les procédures de décision et les modalités d'exercice des politiques publiques.

Selon X. Sala-i-Martin (2002 : 13), « les institutions affectent l'efficacité de l'économie à l'instar de la technologie. Une économie dotée de mauvaises institutions est équivalente à un processus de production inefficace. En outre, les mauvaises institutions découragent l'investissement tant dans le capital physique ou humain que dans la technologie, le travail et la production. » Dans ce contexte, la mise en œuvre du potentiel de croissance requiert la mise en place d'institutions appropriées à l'exécution des contrats et la conduite des politiques publiques en adéquation avec des règles qui assurent un environnement concurrentiel et la stabilité macroéconomique.

Sous ces rapports, l'approche néo-institutionnaliste conçoit les institutions selon le référentiel de l'équilibre et ses postulats de base, le comportement optimisateur des agents et l'autorégulation des marchés. Ce référentiel, dont la vocation est indissociablement positive, normative et performative, considère que le marché est un dispositif apte à garantir un équilibre de plein emploi des ressources en même temps que la croissance et l'équité. Aussi, les autorités publiques doivent-elles assurer la garantie des droits de propriété, promouvoir la stabilité macro-économique en encadrant les politiques monétaire et budgétaire par des institutions ou en les déléguant à des instances autonomes, mettre en œuvre des réformes de structure destinées à libérer les

(1) Cette opposition implique des inférences prescriptives que Y. Quian met en évidence en ces termes : « Si des pays ne sont pas performants en matière de droits de propriété, il faut procéder à la clarification de ces droits, s'ils ont un système financier déficient, il s'impose de le corriger, de mauvaises lois, il faut les changer, un cadre légal corrompu, il faut éliminer la corruption. (2003, p. 302.) »

(2) P. Romer, figure majeure de la théorie de la croissance endogène, voit dans l'étude des institutions une base de définition des politiques de croissance : « Si nous mobilisons tous les faits disponibles (...), nous serons en mesure d'aborder les questions des politiques les plus pertinentes concernant la croissance : quel est le meilleur dispositif institutionnel pour qu'un pays en développement comme les Philippines puisse accéder au savoir déjà disponible dans le reste du monde ? Quel est le meilleur moyen pour qu'un pays comme les Etats-Unis encourage la production et la mise en œuvre de nouveaux savoirs ? (1994, p. 20-21). »

(3) « Les institutions d'appui au marché influent sur les conditions de vie, en exerçant un impact sur les conditions de vie, en déterminant les conditions d'accès au marché des individus en permettant à tous, riches et pauvres, de tirer le meilleur parti possible de leurs actifs (Banque mondiale, 2002, p. 10). »

marchés des produits, du travail et du crédit des entraves réglementaires et à renforcer la concurrence. La flexibilité est censée accroître l'efficacité de l'allocation des ressources et soutenir le taux de croissance potentiel. Ces politiques procèdent d'une démarche selon laquelle la concurrence parfaite est le mode de fonctionnement idéal des marchés. Jugés à l'aune de cette norme, les dysfonctionnements du système économique sont ramenés à des imperfections de marché et les inefficiences imputées à l'instabilité macro-économique et à la persistance des rigidités.

Normatif, le référentiel du marché fournit une caution analytique à l'ingénierie institutionnelle qui repose sur l'opposition entre les « bonnes institutions », qui garantissent l'émission des signaux de marché et guident les comportements à court et à long terme dans un environnement de respect des droits de propriété et des engagements contractuels, et les « mauvaises institutions » génératrices de frictions et de rigidités défavorables aux performances macro-économiques (1).

## 1.2. ... à la reconfiguration du Consensus de Washington

Prenant appui sur ce référentiel de base, l'approche néo-institutionnaliste a acquis une position dominante parce qu'à la différence des variantes des modèles de croissance, elle n'envisage pas un nouveau déterminant à côté du capital physique, du capital public d'infrastructure, du capital humain ou des innovations technologiques, mais suggère une perspective globale qui insère l'appréhension de ces déterminants dans une dynamique institutionnelle (2).

La large réception dont jouit l'approche néo-institutionnaliste tient à l'envergure de son programme de recherche. D'une part, des études macro-économétriques tentent d'identifier le lien entre la qualité institutionnelle et le développement économique mesuré par la croissance du revenu *per capita* en mettant en exergue le rôle essentiel des droits de propriété (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2005 ; Bardhan, 2005) ou de la bonne gouvernance (Rodrik, 2005). D'autre part, l'histoire de la colonisation est revisitée notamment à l'aide d'outils quantitatifs qui tentent d'identifier un lien causal entre les institutions formelles et le revenu par habitant (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2001).

Cet essor de l'approche néo-institutionnaliste a conduit à une reconfiguration du consensus de Washington, qui incarne le paradigme dominant du développement, comme l'atteste le rapport sur le développement de 2002, *les Institutions pour le marché* (3). Cette reconfiguration a consisté en effet en un agencement des dix commandements du consensus originel (4) comme ceux du second consensus, selon une ligne d'analyse qui procède à partir du rôle de l'environnement institutionnel dans la détermination du sentier de croissance de long terme, à une reformulation de la relation entre Etat et marché sous l'égide du principe d'efficacité. Le noyau dur du cadre général d'évaluation des politiques publiques de la Banque

mondiale et du FMI repose désormais sur l'idée-maîtresse que « la meilleure politique du développement économique à suivre (5) » passe par la priorité donnée aux forces du marché et la limitation des interventions publiques, à la protection des droits de propriété et à la promotion des institutions favorables à la concurrence et à la stabilité macro-économique. Selon ce prisme, la promotion de la croissance appelle la conjugaison de deux formes de politique économique. Le *policy maker* doit assigner à la politique conjoncturelle l'objectif de stabilité en mettant en place des dispositifs institutionnels en mesure de garantir le contrôle du déficit budgétaire, la soutenabilité de l'endettement et la maîtrise de l'inflation. L'adoption de règles explicites dans ce domaine est tenue pour une condition *sine qua non* à l'atténuation de la volatilité macro-économique et à la croissance. Dans le même temps, les autorités publiques doivent mettre en œuvre des réformes de structure destinées à libérer les marchés des produits, du travail et du crédit des entraves réglementaires et à renforcer la concurrence. Ces réformes, qui ont fonction de modifier les règles du jeu en vue de résorber les distorsions de prix consécutives aux formes imparfaites de marché, visent à renforcer la flexibilité et à élever le taux de la croissance potentielle.

L'organisation institutionnelle est censée permettre, à travers l'expansion de l'investissement privé et des revenus, une utilisation efficiente des ressources en mesure d'exercer des effets de cascade à travers l'accroissement des revenus et de l'emploi et l'amélioration du niveau de vie des plus démunis. Le marché est à même de créer ce mécanisme vertueux et de garantir un équilibre de plein emploi des ressources en même temps que l'équité.

Cette incorporation des politiques économiques dans les termes de l'approche néo-institutionnaliste implique que l'Etat a pour fonction la constitution d'un environnement formel nécessaire au fonctionnement adéquat des signaux de prix qui dispense des informations sur les contraintes et les opportunités appropriées à la prise de décision des agents et assure des interactions dans le respect de l'exercice des droits de propriété et des contrats. Dans ce contexte, le décideur public doit opter pour des règles explicites en matière budgétaire et déléguer à des instances autonomes la politique monétaire en mesure d'en assurer la crédibilité. Dans ce sens, la codification des règles est nécessaire en vue d'assurer la transparence et la cohérence des décisions publiques et créer ainsi les conditions nécessaires à la stabilité de l'économie et imposer des contraintes institutionnelles à l'Etat en vue de garantir le respect des engagements en politique économique. Cette architecture institutionnelle du consensus de Washington renforce la normativité de son référentiel de marché et sa grille évaluative des trajectoires de croissance. Les causes de l'atonie de la croissance – le chômage, la pauvreté, la corruption et le défaut d'équité (6) – sont recherchées dans les entorses aux règles de stabilité macro-économique, à la qualité des

(4) Les deux dernières décades sont marquées par une convergence des idées autour de ces commandements qui recouvrent aussi bien la discipline budgétaire, la libéralisation des marchés, la privatisation que la garantie des droits de propriété. A ces principes s'ajoutent la seconde génération des réformes dont la gouvernance d'entreprise, la lutte contre la l'indépendance des banques centrales, l'instauration de la flexibilité sur les marchés du travail, le ciblage de la pauvreté et l'adhésion à l'OMC. Ces réformes, qui s'inscrivent en continuité avec celles associées aux politiques d'ajustement consacrent la vision selon laquelle les institutions ont à coordonner les incitations par l'intermédiaire de la garantie des droits de propriété et de la concurrence et par la promotion de la stabilité.

(5) Ce credo, mis en avant dans le Rapport de la Banque mondiale de 1993, est systématiquement repris dans la littérature des institutions de Washington.

(6) « Avec des marchés imparfaits, les inégalités de pouvoir et de richesse se traduisent en inégalités des chances, source de gaspillage et d'inefficacité dans l'allocation des ressources (Banque mondiale, 2006, p. 8). »

institutions ou à l'insuffisante application de réformes structurelles à même d'éliminer les imperfections des marchés.

## 2. L'émergence de la Chine : une dissonance de taille

L'émergence de l'économie chinoise est sans nul doute un cas paradigmatique. Le PIB par tête y a connu entre 1980 et 2011 un essor prodigieux. Mesuré en parité de pouvoir d'achat, il a été multiplié par 33. Ces trois décennies, correspondant à des vagues successives de réformes (1979-1989, 1992-2002, 2003-...) ont été marquées par une forte croissance moyenne, de l'ordre de 10 %, faiblement volatile. Ce rythme a été soutenu par un élargissement continu des capacités de production : le taux d'investissement s'établissait en moyenne à 33 %, et les gains de productivité ont connu une progression continue du fait du développement de l'industrie dont le poids au niveau mondial est passé de 5 % en 1995 à 16 % en 2010. Cette croissance s'est accompagnée d'une transformation des structures. La part des activités électroniques et électriques s'est accrue au détriment des branches à faible valeur ajoutée et la structure des exportations a évolué en faveur des exportations intensives en travail qualifié. Ce formidable dynamisme place la Chine au rang de deuxième puissance mondiale en termes de PIB, après les Etats-Unis (7).

(7) Pour une interrogation sur les liens entre cette ascension de la Chine et son insertion régionale dans les termes du concept d'hégémonie, issu de l'économie politique internationale, on peut se reporter à Figuière et Guilhot (2006).

(8) Pour un questionnement sur l'aptitude de l'économie du développement à rendre compte des transformations en cours dans les économies émergentes, voir Piveteau et Rougier (2010).

### 2.1. Spécificité de l'architecture institutionnelle et croissance

L'approche néo-institutionnaliste livre une compréhension de cette émergence qui se situe dans le droit fil de la thèse de la convergence grâce à l'adoption des institutions de marché (8). Ainsi, elle met en exergue les vertus du désengagement de l'Etat *via* les privatisations et les libéralisations, les incitations à l'implantation d'entreprises étrangères, la réforme du système financier et l'ouverture extérieure (Naughton, 2007). Les rapports de la Banque mondiale se font largement l'écho de cette thèse. Ils attribuent le succès de l'économie chinoise à des formes institutionnelles qu'ils qualifient de fondamentales, à savoir la promotion de la stabilité financière, la maîtrise des finances publiques et de l'inflation, la réduction des imperfections concurrentielles, et ils en expliquent les inefficiences par des interventions sélectives qui tiennent aux politiques de crédit et au soutien privilégié à certaines industries et entreprises publiques. Réitérant ainsi leur diagnostic du « miracle sud-asiatique », ils recommandent la multiplication des interventions *amies du marché* en vue de parachever les réformes structurelles des marchés. Aussi, soulignent-ils la nécessité de supprimer le contrôle du taux d'intérêt et de change et de remédier à la précarité des droits de propriété (Banque mondiale, 2008 ; 2012).

A y regarder de près, les formes institutionnelles de l'économie chinoise échappent à toute interprétation dans les termes de l'approche néo-



institutionnaliste. En effet, les formes qui commandent les politiques de crédit, industrielles et commerciales, n'apparaissent pas conformes à la logique de « bonnes institutions ». Malgré le rétrécissement du secteur public, l'Etat reste propriétaire de grandes entreprises dont il fait le fer de lance de sa politique industrielle. Ces entreprises ont contribué durant les années 90 à la mise en place de grandes zones économiques à travers la consolidation d'interdépendances productives entre diverses industries, l'élargissement des espaces de demande domestique et la conquête de marchés extérieurs. Le principe des « portes ouvertes » est une composante essentielle de cette stratégie : l'encadrement de l'association entre capital national et capital étranger impose une orientation fondée sur des transferts de technologies caractérisés par des combinaisons productives capitalistiques et à forte valeur ajoutée favorisant la montée en gamme des exportations. L'incitation à l'investissement direct étranger est organisée selon l'objectif d'une insertion active dans l'économie mondiale qui accorde la priorité à l'innovation (Bergère, 2013). La politique industrielle mobilise également des dispositifs de stimulation de l'investissement : exonération de redevances en matière d'utilisation d'équipements publics, fourniture de terrains à bas prix, subventions de produits intermédiaires, réglementation des domaines d'investissement des entreprises étrangères. A ces avantages s'ajoute le surcroît de compétitivité en faveur des exportations consécutive à la politique de change (Artus, Mistral et Plagnol, 2011) aussi bien que la sélectivité de l'ouverture extérieure à travers des restrictions d'importations et d'exportations et la protection des marchés domestiques. Sous ces rapports, la politique industrielle ne s'apparente en rien aux politiques de concurrence, d'autant que la réforme *dual track* s'est traduite par une libéralisation des prix à la marge sur les marchés des produits et du travail. Sur ce dernier, la rémunération au salaire du marché concerne seulement les nouveaux salariés (Lau, Quian et Roland, 2000). Cette réforme, qui a introduit le marché comme un complément du plan, a permis de maîtriser les transformations économiques et sociales en protégeant l'emploi et en minimisant la destruction d'activités.

Du côté du financement, le contrôle du système financier par le biais de banques publiques permet d'assurer une allocation du crédit en fonction des objectifs industriels jugés prioritaires (Aglietta et Bai, 2012). Ainsi les entreprises d'Etat bénéficient-elles de crédits à taux bonifiés, tandis que les dépôts, qui constituent plus de 80 % des ressources bancaires, sont rémunérés à des taux administrés. Cette politique de crédit, qui s'identifie à maints égards à la répression financière, s'accompagne d'une hausse du taux d'épargne des ménages comme des entreprises et d'un essor continu de l'investissement. Il y a là manifestement un paradoxe qui jette le doute sur la thèse de la répression/libéralisation financière selon laquelle le plafonnement des taux d'intérêt comme la sélectivité des crédits sont de nature à décourager l'épargne et à nuire à l'efficacité des investissements. Dans ce contexte, les droits de propriété ne constituent pas un déterminant majeur de l'efficacité

institutionnelle. L'imbrication entre les secteurs public et privé, le statut des entreprises, le système d'incitation ne sont pas l'objet d'une codification formelle. Les modalités des privatisations sont un exemple significatif de l'ambiguïté des frontières entre public et privé et du décalage entre les dispositions légales et les pratiques dominantes (Kernen, 2014). L'ouverture au capital et le changement de statut ont entraîné certes un rétrécissement du mode de gestion publique sans remettre en cause la prééminence de la définition des choix stratégiques par l'Etat qui s'expriment dans des discriminations à l'entrée d'entreprises dans certaines branches d'activités ou en matière d'accès aux financements bancaires.

Cette combinaison de politiques, qui s'est avérée fortement génératrice de croissance, contredit visiblement l'approche néo-institutionnaliste tant elle est censée créer des distorsions dommageables aux performances de l'économie. A ce titre, l'émergence de l'économie chinoise constitue une dissonance considérable. Non seulement l'action multiforme de l'Etat conditionne l'activité productive, mais les marchés et le système des prix restent, pour une large part, sous la tutelle publique. Les configurations des marchés du crédit, des produits et du travail s'apparentent à celles qui étaient la cible des critiques des promoteurs des politiques d'ajustement structurel et relèvent donc des « mauvaises institutions ».

## 2.2. L'inadéquation du sauvetage des « bonnes institutions »

Les contrastes avec les institutions de marché prônées par l'approche néo-institutionnaliste sont parfois pointés par ses propres tenants. Mais ils sont systématiquement minorés. Un exemple de ce stratagème d'évitement est donné par T. Preston (1993), qui reconnaît la spécificité des voies asiatiques en s'évertuant d'en écarter le caractère dissonant : « Cette diversité d'expériences conforte l'idée que les institutions économiques et les recommandations en termes de politique publique doivent être ajustées aux réalités du pays pour être efficaces (Banque mondiale, 1993, p. iv). » Plus explicite est cet aveu du FMI qui reconnaît que le cas de l'économie chinoise se dérobe à la grille de lecture du consensus de Washington : « Il est difficile de savoir quels sont les profils institutionnels qui peuvent produire les meilleurs résultats dans un contexte donné. Par exemple, les pays avancés sont parvenus à accroître le niveau des revenus et des richesses à partir de structures institutionnelles différentes y compris sur le plan légal et réglementaire et avec des degrés divers de participation de l'Etat à l'économie. Dans le même ordre d'idées, des pays comme la Chine ou le Botswana ont pu connaître une croissance rapide en se dotant de dispositifs institutionnels fort différents (2003, p. 122). » En dépit de cette affirmation, aucune dérogation à la thèse des « bonnes institutions » n'est consentie.

L'analyse en termes de stratégie de croissance de D. Rodrik (2005) (9) prend autrement en considération cette diversité institutionnelle mais

(9) Cette analyse, qui procède à une confrontation des voies de croissance dans le Sud aux prescriptions du consensus de Washington, est tenue pour une contribution insigne aux débats sur la mondialisation.



s'interdit d'y voir une preuve de dissonance et, partant, d'inaptitude de l'approche néo-institutionnaliste à incorporer le phénomène de l'émergence dans son champ d'explication. S'appuyant sur un examen comparatif des expériences asiatiques et latino-américaines, ou chinoises et indiennes, elle met en avant l'absence d'un lien univoque entre les fonctions assurées et les principes de protection des droits de propriété et des contrats, de la concurrence sur les marchés, de la stabilité monétaire et de la soutenabilité des dettes publiques, d'un côté, et des formes institutionnelles, de l'autre. Cette proposition, souvent convoquée dans la critique du consensus de Washington, est établie à partir d'un traitement analytique indissociable d'une démarche inductive dont l'objet est le repérage des spécificités au moyen de diagnostics de croissance. Ces diagnostics s'attachent à définir le rendement social qui résulte de la mobilisation des ressources en capital physique et en capital humain et de l'esprit d'entreprise, l'appropriabilité de ces rendements et le coût du financement de l'accumulation. Comme tels, ils aident à identifier les leviers de la croissance et à évaluer l'efficacité institutionnelle. Sur cette base, l'analyse en termes de stratégie suggère d'établir une asymétrie entre les formes qui tiennent aux règles concrètes et aux modalités de l'organisation politique ou des procédures contractuelles et les fonctions des institutions qui sont autrement plus importantes à travers leur impact sur la croissance et le développement. Cet angle de vue conduit D. Rodrik (2007) à conclure que les questions du développement se prêtent à une formulation dans les termes d'une théorie unique, qui n'est autre que l'économie néo-classique, et que les recettes sont multiples. Cette assertion, qui résume les enseignements des diagnostics des stratégies nationales de développement, ramène le noyau dur de la théorie néoclassique à l'idée que les phénomènes sociaux sont le résultat de comportements des agents eu égard aux opportunités et aux contraintes de leur environnement. Une telle conception est censée doter cette théorie d'une flexibilité (10) qui tient à sa capacité à préconiser des politiques différentes qui tiennent compte des caractéristiques locales dans la définition des dispositifs de régulation chargés de la réglementation des externalités de la gestion des imperfections concurrentielles, de stabilisation qui ont pour fonction la maîtrise de l'inflation et du déficit public et de légitimation dont l'objectif est l'assurance sociale contre les chocs et l'encadrement des conflits redistributifs.

C'est bien dans ce cadre que l'analyse des stratégies de croissance affirme que les bonnes performances de la Chine émergente sont atteintes grâce à la mise en œuvre de dispositifs substantiellement différents de ce que préconise le consensus de Washington en respect des principes fondamentaux d'efficacité. Cette différence se reflète dans le régime hybride de la propriété, l'encadrement des relations entre les entreprises publiques et le secteur privé et le soutien sélectif à l'industrie.

L'analyse des stratégies de croissance s'avère, à l'examen, sujette à discussion. D'abord, la critique à l'endroit du consensus de Washington est

(10) « L'analyse économique néoclassique – écrit D. Rodrik à ce sujet – est beaucoup plus souple que ne le croient ses praticiens. Les principes économiques de premier ordre – protection des droits de propriété, respect des contrats, concurrence par le marché, monnaie saine, viabilité de la dette – en particulier peuvent inspirer différentes sortes de politiques économiques. »

(11) Mettant en doute la thèse qui affirme que l'industrialisation par « la grande poussée » est due aux réformes de libéralisation des marchés, R. Allen pointe bien cette correspondance : « [...] Si la Chine croissait lentement, on mettrait cette lenteur sur le dos des droits de propriété du système juridique et de la dictature du Parti communiste. La question comparative cruciale n'est pas de savoir « pourquoi de médiocres institutions de marché on fait mieux que la planification centrale » mais « pourquoi de si médiocres institutions de marché ont si bien réussi ». La réponse réside peut-être dans l'héritage de la période de planification, dans certaines caractéristiques de la société chinoise ou dans les politiques qui distinguent la Chine des autres pays pauvres en général. » (2014, p. 147.)

(12) « C'est pourquoi – affirme D. Rodrik – je m'inspirerai d'études économiques qui ont su tirer de l'observation des faits un certain nombre de réflexions opérationnelles, comme l'ouvrage d'Albert Hirschmann, *la Stratégie du développement économique* (*The Strategy of Economic Growth*, 1958), celui d'Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (1962) ou encore l'essai de Walt Rostow, *les Etapes de la croissance économique* (*The stage of Economic Growth*, 1965). Je me situe délibérément dans l'approche inductive de cette tradition. » (Rodrik, 2008, p. 41.)

ambiguë. En séparant les principes fondamentaux d'efficience des profils institutionnels, elle porte atteinte à la cohérence du référentiel du marché. En tant que grille conceptuelle, ce référentiel implique une correspondance entre les propositions d'analyse et les recommandations subséquentes (11), de sorte que les configurations institutionnelles génératrices de rigidités et d'imperfections soient nécessairement associées à une organisation inefficace de l'économie. Dans ces conditions, le rattachement de la proposition de la diversité des arrangements institutionnels à la théorie néoclassique suscite un dilemme. Ainsi, si l'on considère que cette théorie est un ensemble organisé d'hypothèses et de propositions, la thèse selon laquelle l'émergence de la Chine est due à des structures institutionnelles originales implique que cette émergence est un fait dissonant au regard de l'approche néo-institutionnaliste. En revanche, si l'on admet que la diversité institutionnelle peut être capturée par les filets de l'économie néo-classique, la référence à celle-ci devient problématique : outre que le rôle qui est lui dévolu dans la spécification de l'environnement institutionnel est ténu, elle est réduite à l'hypothèse de rationalité individuelle et au comportement adéquat des marchés qui guide l'induction à l'œuvre dans les diagnostics de croissance (12). Ensuite, la signification décisive accordée aux études de cas a pour corollaire de minorer la fonction unificatrice que la théorie a vocation à remplir. Faute de principes généraux complémentaires susceptibles d'englober la variété des profils institutionnels, l'analyse en termes de stratégies de croissance ne réunit pas cette variété dans une grille explicative commune. Enfin, la vocation infrimative et conclusive conférée à l'analyse empirique semble exorbitante. Les objections adressées au lien univoque entre les préceptes du consensus de Washington ne peuvent concerner une assertion isolée mais un ensemble de propositions interdépendantes. Les composants positifs et normatifs sont en rapport les uns avec les autres, de sorte que c'est toute la structure de la théorie sous examen qu'il convient de convoquer pour s'interroger sur le bien-fondé d'un concept ou d'une proposition. Dans ce contexte, il ne paraît pas légitime de considérer que ces objections affectent un aspect spécifique du consensus de Washington en laissant intacts ses sous-basements théoriques. Sous cet angle, l'exemple de la Chine ne remet pas en cause ce seul aspect mais se présente comme un cas récalcitrant à l'endroit du référentiel du marché en bloc. Dans le même temps, les diagnostics empiriques ne semblent pas en mesure de remplir un rôle crucial dans la mise au jour des liens entre combinaisons institutionnelles et performances macro-économiques. L'évaluation de l'impact est de bout en bout tributaire des procédures en jeu dans le choix et la définition des variables, la quantification et les critères d'interprétation des observations. La démarche à l'œuvre dans l'analyse des stratégies de croissance consiste à dériver des données empiriques à partir de l'étude de coupes instantanées ou temporelles. A ce titre, elle inclut des variables représentatives des configurations institutionnelles supposées avoir une fonction essentielle dans le développement qui ne sont pas

*a priori* mesurables comme le système légal des droits de propriété ou la gouvernance publique. Cette inclusion qui impose le recours à des *proxis*, à leur classification et à leur mise en relation, s'appuie nécessairement sur des hypothèses *ad hoc* et des critères hybrides combinant des indicateurs objectifs et des indicateurs de perception de la qualité institutionnelle. La portée des diagnostics de croissance est encore plus limitée suite à l'inévitable écueil de l'endogénéité qui résulte de l'existence d'une relation bi-univoque entre développement et institutions. Si l'estimation par des variables instrumentales permet de relier les profils institutionnels et la variable d'intérêt, la qualité de l'instrument n'est nullement à l'abri du soupçon, comme l'atteste le débat sur l'analyse économétrique d'Acemoglu, Johnson et Robinson qui ont recours au taux de mortalité des colons comme variable instrumentale (Albouy 2004 ; Bardhan 2005 ; Chang 2007). La preuve par des énoncés observationnels n'est pas déterminante. En l'absence de critère crucial permettant de retenir une explication au détriment d'une autre, on ne peut trancher entre analyses concurrentes (13). La démarche inductive n'est pas à même de garantir la valeur d'une analyse en privilégiant les faits d'observation comme voie d'intelligibilité de la primauté des institutions.

### Conclusion

« L'étude des institutions et de leur lien avec la croissance est une tâche immense, qui pour le moment n'a débouché que sur de rares progrès. » Cette sentence de C. Helpman, prononcée en 2004, n'a pas perdu de sa pertinence. L'approche néo-institutionnaliste se heurte à une double limite. D'une part, l'émergence de l'économie chinoise apparaît rétive à une explication dans les termes des institutions de marché. A en juger par la spécificité de l'organisation institutionnelle des politiques publiques, le cas de l'Inde pourrait l'être tout autant. Le rôle prépondérant des entreprises publiques, la protection des petites et des moyennes entreprises, le soutien ciblé aux industries de l'information et pharmaceutiques, la réglementation des taux d'intérêt, l'encadrement du crédit sont à l'origine des performances de croissance à partir des années 80, et non les réformes du consensus de Washington. D'autre part, le primat accordé au traitement empirique de la croissance s'avère problématique. A cet égard, l'analyse de la qualité institutionnelle rencontre des difficultés conceptuelles aussi bien que de mesure : outre que la délimitation de la signification des institutions est malaisée, les faiblesses méthodologiques de la construction des indicateurs et de leur procédure d'agrégation et l'identification de l'effet causal pèsent lourdement sur la validité des résultats obtenus.

L'accent mis sur la primauté des institutions dans le processus de développement se trouve privé d'étayage, d'autant que le programme de recherche affiche davantage une ambition empirique qu'une visée théorique comme le montre la référence serrée à D. North. Dès lors, on peut

(13) « Le succès de la Chine, écrit Rodrik, est ainsi très souvent expliqué par son orientation vers le marché – ce qui est largement vrai – mais moyennant un raccourci assez peu justifié dans les raisonnements qui aboutit à la légitimation des recettes standards – ce qui est largement faux. On ne peut guère mesurer la pertinence de telles évaluations lorsque les pays agissent de façon aussi peu conforme à l'orthodoxie économique. » (Rodrik, 2008, p. 60.) Les nuances que contient cette affirmation sont significatives de cette difficulté.

considérer que la faveur dont jouit l'approche néo-institutionnaliste tient essentiellement à sa consécration par la littérature de la Banque mondiale et du FMI et, partant, à ses implications performatives qui tiennent à sa capacité à orienter les décideurs publics dans leurs décisions et à façonner les évolutions économiques et sociales. Il n'y a là, *in fine*, rien d'étonnant. Le monétarisme a eu, malgré ses failles, son heure de gloire parce qu'inspirant les politiques d'ajustement structurel. J. Sachs n'a-t-il pas déclaré lors d'une visite du FMI à la Paz : « La théorie monétariste n'est-elle pas vraie à 3 600 mètres d'altitude ? »

## Références

- ACEMOGLU D. (2005), « Root Causes. A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development », *Finance and Development*, p. 27-30.
- ACEMOGLU D., JOHNSON S. et ROBINSON J.A. (2005), « Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth », in AGHION Ph. et DURLAUF S. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, North Holland, p. 385-472.
- ACEMOGLU D., JOHNSON S. et ROBINSON J. (2001), « The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation », *American Economic Review*, vol. 91, n° 5, December, p. 1369-1401.
- AGLIETTA M. et BAI G. (2012), *la Voie chinoise, capitalisme et empire*, Paris, Odile Jacob, 431 p.
- ALBOUY D. (2008), « The Colonial Origins of Comparative Development: an Investigation of the Settler Mortality Data », *NBER Working Paper*, p. 1-23.
- ALLEN R.C. (2014), *Introduction de l'histoire économique mondiale*, Paris, La Découverte, 180 p.
- ARTUS P., MISTRAL J. et PLAGNOL J. (2011), *l'Emergence de la Chine: impact économique et implications de la politique économique*, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 320 p.
- Banque mondiale (1993), *The Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, The World Bank, 402 p.
- Banque mondiale (2002), *Rapport sur le développement économique dans le monde 2002: les institutions pour le marché*, Paris, ESKA, 280 p.
- Banque mondiale (2006), *Rapport sur le développement économique dans le monde 2006: équité et développement*, Washington, The World Bank, 35 p.
- Banque mondiale (2008), *The Growth Report, Strategy of sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, The World Bank, 196 p.
- Banque mondiale (2012), *China 2030, Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, The World Bank, 473 p.
- BARDHAN P. (2005) « Institutions matter, but which ones? », *Economics of Transition*, vol. 13, n° 3, July, p. 499-532.
- BERGÈRE M.-C. (2013), *Chine: le nouveau capitalisme d'Etat*, Paris, Fayard, 312 p.
- CHANG H.-J. (ed.) (2007), *Institutional Change and Economic Development*, Tokyo, United Nations University Press, Londres, Anthem Press, 330 p.
- FIGUÈRE C. et GUILHOT L. (2006), « La Chine un hégémon régional en Asie orientale,

- une approche d'économie politique internationale», in Y. Shi et F. Hey, *Chine: forces et faiblesses d'une économie en expansion*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 269-296.
- Fonds monétaire international (2003), *World Economic Outlook*, chapitre 3: Croissance et institutions, 252 p.
- KERNEN A. (2014), *la Chine vers l'économie de marché: les privatisations à Shenyang*, Paris, Karthala. 280 p.
- LAU L., QUIAN J. et ROLAND G. (2000), «Reform without Losers: an Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition», *Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 1, February, p. 120-143.
- NAUGHTON B. (2007), *The Chinese Economy, Transition and Growth*, Cambridge, MIT Press, 504 p.
- NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 159 p.
- PIVETEAU A. et ROUGIER E. (2010), «Emergence, l'économie du développement interpellée», *Revue de la Régulation*.
- QUIAN Y. (2003), «How Reform worked in China», in RODRIK D., *Search of Prosperity*, Princeton, Princeton University Press, 297 p.
- RODRIK D. (2008), *Nations et mondialisation, les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, Paris, La Découverte, 190 p.
- RODRIK D. (2007), *Una sola economia, muchas recetas: la globalizacion, las instituciones y el crecimiento economico*, Mexico, Fondo de cultura Economica, 2011, 379 p.
- Rodrik D. (2005), «Growth Strategies», in AGHION Ph. et DURLAUF S. (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam North Holland, p. 967-1014.
- ROLAND G. (2004), «Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions», *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n° 4, p. 109-131.
- ROMER P. (1994), «The origins of endogenous Growth», *Journal of Perspectives*, vol. 8, n° 1, winter, p. 3-22.
- SALA-I-MARTIN X. (2002), «La nueva economía del crecimiento: ¿qué hemos aprendido en quince años?», *Economía chilena*, vol. 5, n° 2, Agosto, p. 5-15.
- SCHULTZ T.W. (1980), «The Economics of Being Poor», *The Journal of Political Economy*, vol. 88, n° 4, August, p. 639-651.