

# PROFILS ET ÉVOLUTIONS (2001-2009) DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GOUVERNANCE DANS LES PAYS ARABES DE LA MÉDITERRANÉE (PAM) ET DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (PECO)

**Nadia Dhahri et Daniel Labaronne**

**Armand Colin** | *Revue Tiers Monde*

**2012/4 - n°212**

**pages 37 à 56**

**ISSN 1293-8882**

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2012-4-page-37.htm>

---

Pour citer cet article :

---

Dhahri Nadia et Labaronne Daniel, « Profils et évolutions (2001-2009) des systèmes nationaux de gouvernance dans les pays arabes de la Méditerranée (PAM) et dans les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) », *Revue Tiers Monde*, 2012/4 n°212, p. 37-56. DOI : 10.3917/rtm.212.0037

---

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES DANS LE MONDE ARABE

## PROFILS ET ÉVOLUTIONS (2001-2009) DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GOUVERNANCE DANS LES PAYS ARABES DE LA MÉDITERRANÉE (PAM) ET DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (PECO)

Nadia Dhahri\*, Daniel Labaronne\*\*

Nous examinons, entre 2001 et 2009, la spécificité et la dynamique des systèmes nationaux de gouvernance (SNG) des pays arabes de la Méditerranée (PAM) comparées à celles des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Par SNG des pays, nous entendons la combinaison des caractéristiques du système de gouvernance de leurs firmes et de leur État. Nous soulignons le rôle de l'UE dans le processus d'accélération (PECO) ou de retard (PAM) dans le changement institutionnel de ces pays vers des SNG respectueux des règles de droit. Nous attribuons ce retard aux élites des PAM tentées par l'instauration d'un « ordre social à accès limité ». Les événements récents dans les PAM ne marquent-ils pas la volonté populaire d'une transition politique et économique en faveur d'un « ordre social à accès ouvert » ?

**Mots clés :** Gouvernance, gouvernement d'entreprise, ordre social à accès limité, ordre social à accès ouvert, pays arabe de la Méditerranée, pays d'Europe centrale et orientale.

Les institutions de gouvernance des entreprises et de gouvernance publique des États sont au centre de la problématique posée à la plupart des économies en développement et en transition : comment réussir le passage d'institutions économiques et politiques largement fondées sur des relations interpersonnelles

\* Docteur en Finance, Chef de projet au PNUD, Tunisie, [nadia.dhahri@undp.org](mailto:nadia.dhahri@undp.org)

\*\* Maître de Conférences, HDR, Université Montesquieu Bordeaux IV, [danielabaronne@yahoo.fr](mailto:danielabaronne@yahoo.fr)

à des institutions davantage fondées sur des règles de droit (Meisel, Ould Aoudia, 2007) ?

Dans cet article, nous étudions le profil et l'évolution, entre 2001 et 2009, des systèmes nationaux de gouvernance des pays arabes de la Méditerranée (PAM), systèmes que nous comparons à ceux des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>1</sup>, pays *benchmark* dans notre étude. Cet article est une actualisation d'un travail de recherche portant sur la période 2001-2006 de Labaronne et Ben Abdelkader (2008). Il nous permet de mettre en évidence de nouveaux résultats relatifs aux systèmes de gouvernance des pays sous revue.

Par systèmes nationaux de gouvernance (SNG), nous entendons la combinaison des caractéristiques du système de gouvernance des firmes (gouvernance privée) et du système de gouvernance de l'État (gouvernance publique) d'un pays.

Que l'on traite de la relation d'agence entre les dirigeants des entreprises et les actionnaires ou entre les dirigeants politiques et le peuple, il s'agit d'un problème qui relève du champ de la gouvernance. Par gouvernance, nous entendons « l'ensemble des mécanismes organisationnels ou institutionnels ayant pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants autrement dit qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » (Charreaux, 1997).

Notre intuition de départ est qu'il doit y avoir au sein des économies étudiées des correspondances entre les caractéristiques de leur gouvernance publique et de leur gouvernance privée. La gouvernance publique concerne l'État et renseigne sur la façon dont les dirigeants politiques sont sélectionnés et contrôlés. La gouvernance privée s'intéresse aux entreprises et informe sur la façon dont les managers sont contrôlés pour agir dans l'intérêt de leur mandant. Ces correspondances, avec leurs spécificités et leurs dynamiques propres, décrivent ce que nous appelons les systèmes nationaux de gouvernance.

Pour tenter de vérifier cette intuition, nous exploitons la base de données « *Institutional Profiles Database* en 2001 et en 2009 » (IPD, 2001 ; 2009, annexe 1). Cette base de données est élaborée par le ministère français de l'Économie et des finances (Minefi) et l'Agence française de développement (AFD). Elle est publiée sur le site du Centre d'études prospectives internationales (CEPII)<sup>2</sup>. La base 2001 retient 51 pays, celle de 2009 123 pays. Nous avons retenu les 51 pays initiaux pour 2001 et 2009 afin de permettre une analyse comparative (annexe 2). Une présentation de la base et de son exploitation est présentée dans Labaronne et Ben Abdelkader (2008).

1. Dans notre étude : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte et Syrie (PAM) ; Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Lituanie, Pologne et République tchèque (PECO).

2. <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/institutions.htm>

Nous démontrons qu'une relation intrinsèque entre les caractéristiques des institutions de gouvernance d'entreprise et celles de gouvernance publique est empiriquement fondée (première partie). Ce constat décrit des SNG différenciés qui révèlent des spécificités propres aux PAM comparées à celles des PECO. Nous approfondissons cette première évaluation statistique à partir d'une approche multi-dimensionnelle de nature statique et dynamique (deuxième partie). Nous évoquons les facteurs théoriques, juridiques, politiques, socioculturels ou économiques susceptibles d'expliquer la diversité et les trajectoires spécifiques des SNG des PAM. Nous mettons l'accent sur le rôle de l'Union européenne dans le processus d'accélération (pour les PECO) ou de retard (pour les PAM) dans le changement institutionnel de ces pays vers des SNG respectueux des règles de droit.

## **RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE ET LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE PRIVÉE**

À partir de la base de données IPD 2001 et 2009, et d'après la définition de la gouvernance que nous avons retenue, nous construisons 31 variables, dont 7 se rapportent à la gouvernance publique et 24 à la gouvernance privée (annexe 3). La construction de ces variables a été effectuée par agrégation d'items élémentaires que nous avons sélectionnés, à partir de la base de données, selon la méthode d'agrégation préconisée par les auteurs de la base « Profils institutionnels ». La valeur de chaque variable correspond ainsi à la somme des items élémentaires, retenus pour ladite variable, pondérée par chacun de leur écart-type.

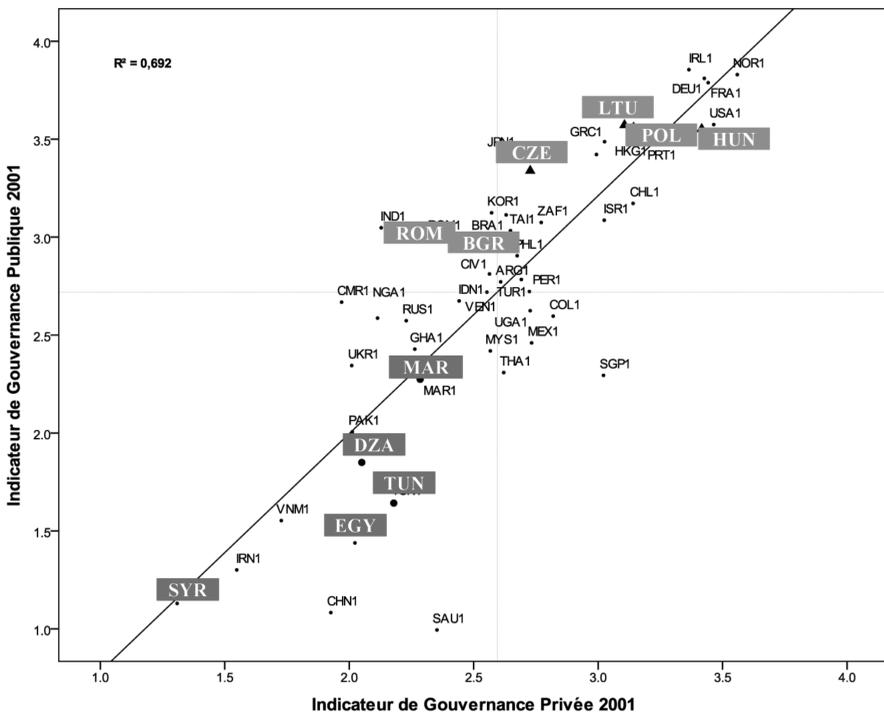
Nos figures 1 et 2 montrent qu'il existe une corrélation forte,  $r = 0,692$  en 2001 et  $r = 0,639$  en 2009, entre les niveaux d'indicateurs de discipline de marché économique (gouvernance privée) et ceux du marché politique (gouvernance publique) dans les 51 pays sous revue.

Dans les deux figures, nous constatons, concernant les PAM, que ces pays se situent dans le quadrant sud-ouest, espace qui combine faibles niveaux de gouvernance privée et publique. À l'exception du Maroc, dont la position est relativement proche du niveau moyen des 51 pays (sur la droite de régression), mais également de la Syrie, avec des niveaux extrêmement bas de gouvernance, les PAM apparaissent éloignés de ce niveau moyen et n'enregistrent pas d'évolution notable entre 2001 et 2009. Ces pays ont, en général, des niveaux faibles de gouvernance et leur retard semble plus prononcé dans le domaine de la gouvernance publique que dans celui de la gouvernance d'entreprise.

À l'inverse, les PECO en 2009 sont placés dans le quadrant nord-est qui associe des niveaux de micro-gouvernance (gouvernance privée) et de macro-gouvernance (gouvernance publique) élevés, comparables à ceux observés dans les pays d'Europe de l'Ouest. Au sein des PECO, les PEO (Bulgarie, Roumanie)

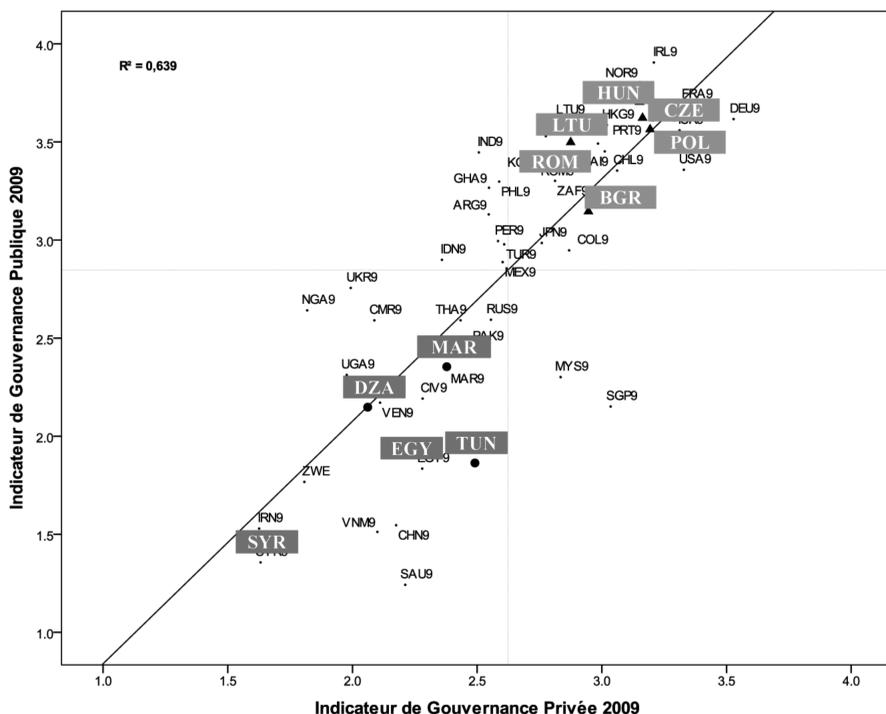
sont dans une situation plus inédite. Entre 2001 et 2009, on note un déplacement de leur situation en direction du quadrant nord-est. Cette évolution peut être interprétée comme le résultat des efforts entrepris par ces pays pour respecter les critères de Copenhague (institutions stables garantissant l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme ; économie de marché viable ; souscription aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire) dans la perspective et la réalisation de leur adhésion à l'Union européenne en 2007.

Figure 1 : Diagramme de dispersion des points (gouvernance publique / gouvernance privée) (2001)



Cette première analyse statistique reste cependant insuffisante pour caractériser les SNG des deux groupes de pays. Un approfondissement empirique est nécessaire afin de connaître quelles sont les institutions de gouvernance, publique et privée, les plus pertinentes, qui différencient les pays les uns par rapport aux autres. Nous proposons de prolonger notre exploitation de la base IPD 2001 et 2009 au moyen des outils relatifs à l'analyse des données. L'outil adopté est l'Analyse en composantes principales (ACP).

Figure 2 : Diagramme de dispersion des points (gouvernance publique / gouvernance privée) (2009)



Sources : auteurs à partir de la base IPD (2001 et 2009).

## LA SPÉCIFICITÉ DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GOUVERNANCE : APPROCHE DYNAMIQUE DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GOUVERNANCE DES PAM ET DES PECO

Nous nous intéressons ici aux seules variables institutionnelles qui sont de nature à caractériser plus précisément les systèmes de gouvernance des pays étudiés. Nous procédons à une étude multidimensionnelle à partir de nos 31 variables de gouvernance.

Nous voulons comprendre la structure et les associations éventuelles entre ces différentes variables. L'ACP permet de condenser l'information obtenue à partir d'un grand nombre de variables (d'items d'un questionnaire ou d'un test, par exemple) en un ensemble restreint de nouvelles dimensions composites (les facteurs ou les composantes principales) tout en assurant une perte minimale d'informations (Hair *et alii*, 2010).

Les résultats de l'ACP, se rapportant aux données de 2001, mettent en évidence une structure à deux dimensions (facteurs) qui expliquent 76,5 % de la variance totale.

Le premier axe factoriel représente 64,11 % de la variance totale. Il est composé principalement des variables A601 (sécurité des contrats entre acteurs privés), R0035 (sécurité des transactions sur le marché des biens et services), A305 (fonctionnement de la justice), A600 (sécurité des droits de propriété), A602 (efficacité de la justice en matière commerciale), R0037 (sécurité des transactions dans le système financier). L'examen de ce groupe de variables montre qu'il s'agit des institutions se rattachant au niveau de sécurité des contrats et des transactions, et au fonctionnement des institutions de justice, ce qui nous permet de définir le premier axe comme étant celui représentant le niveau de formalisation des règles.

Le deuxième axe factoriel représente 12,39 % de la variance totale. Les variables composant cet axe se rapportent principalement aux différentes libertés dont jouissent les citoyens. Nous retrouvons principalement sur cet axe les variables A800 (circulation des personnes, de l'information), A104 (liberté des médias), R0017 (libertés syndicales) et R0015 (libertés civiles). Le second axe peut être représentatif du niveau des libertés dans les pays sous revue.

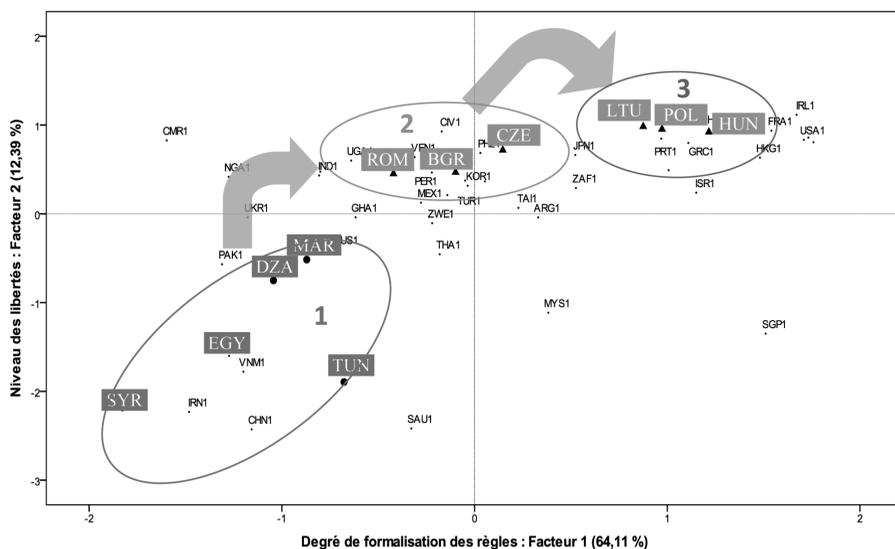
Pour 2001, la projection des 51 pays objets de notre étude, sur le premier plan factoriel formé par l'axe 1 (degré de formalisation des règles) et l'axe 2 (niveau des libertés) issus de l'ACP, est illustrée dans la figure qui suit. L'axe horizontal reflète le degré de « personnalisation *versus* institutionnalisation » dans le fonctionnement des institutions de gouvernance et oppose ainsi les SNG basés sur les règles interpersonnelles et les SNG basés sur les relations impersonnelles et formelles respectueuses des règles de droit. Le second axe (vertical) distingue des systèmes de gouvernance assurant les libertés individuelles par rapport à ceux qui la limitent.

Dans le quadrant sud-ouest, où nous retrouvons tous les PAM, nous observons les caractéristiques d'un SNG qui s'appuie sur des relations interpersonnelles où les mécanismes de contrôle sont faibles ou quasi inexistants. Dans le quadrant nord-est, nous retrouvons les pays dits « développés », y compris des pays qui étaient, il y a quelques années, considérés comme étant en développement, comme la Lituanie, la Pologne ou encore la Hongrie (forme n° 3), et ayant des caractéristiques proches de celles des PAM. Dans ce quadrant nord-est nous relevons les caractéristiques d'un système de gouvernance qui repose sur le respect du droit et des institutions modernes.

Un SNG hybride apparaît (forme n° 2) propre à la Roumanie, à la Bulgarie et à la République tchèque. Ces SNG se caractérisent par des niveaux des libertés assez élevés, comparables à ceux des pays du quadrant nord-est (les pays développés). Ces libertés s'inscrivent dans un contexte encore marqué par de fortes solidarités traditionnelles et des relations qui n'ont pas totalement perdu de leur caractère interpersonnel et informel.

Dans la figure 3, nous voyons que se dessine une évolution des SNG vers une plus grande formalisation des règles. C'est le sens des flèches dans lesquelles se retrouvent les formes n° 1, 2 et 3. Ce mouvement de rotation caractériserait l'évolution des SNG des pays en développement. Nous assisterions ainsi à une transformation du système de gouvernance de ces pays. Cette évolution s'effectuerait sous les pressions, interne, en faveur de davantage de libertés et, externe, en faveur d'une plus grande intégration au sein de la communauté internationale. Elle s'accompagnerait d'un abandon d'une culture de gouvernance fondée sur des relations interpersonnelles et l'instauration progressive de systèmes de gouvernance reposant sur un ensemble de règles formelles, impersonnelles et explicites.

Figure 3 : Analyse multidimensionnelle des variables de gouvernance : base IPD 2001



Source : auteurs à partir de la base IPD (2001).

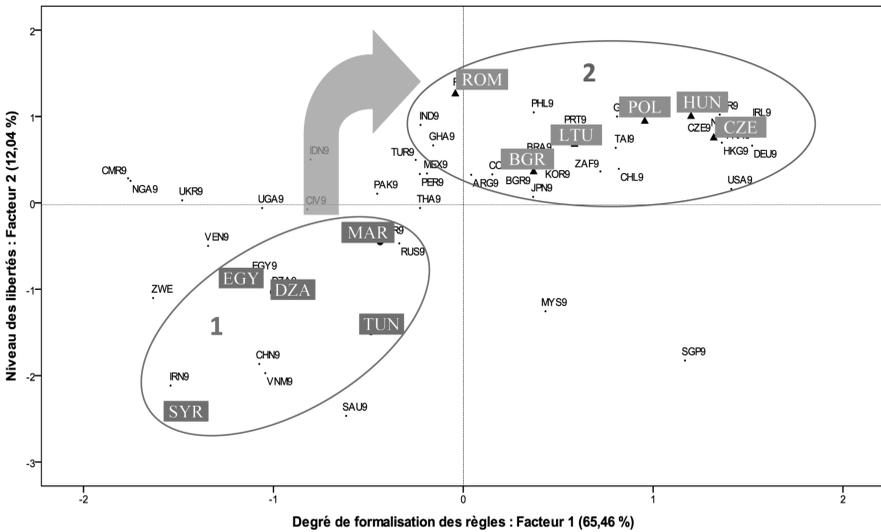
L'actualisation de la base de données IPD 2009 nous permet de suivre, sur une période certes courte (2001-2009) mais néanmoins riche d'enseignements, la transformation progressive des institutions de gouvernance des PAM et des PECO. Avec la figure 4 ci-dessous, nous relevons, en 2009, un certain nombre de mouvements des points représentatifs des pays sous revue par rapport à leur position en 2001 présentée dans la figure 3.

Il ressort ainsi de cette deuxième analyse factorielle (ACP 2009) une structure des composantes (facteurs) en deux dimensions, semblable à celle de 2001 et expliquant 77,5 % de la variance totale.

Le premier axe factoriel représente 65,46 % de la variance totale, le second 12,04 %. Nous retrouvons, comme pour l'enquête 2001, les mêmes variables qui constituent aussi bien le premier axe que le deuxième. Nous confirmons ainsi le niveau de formalisation des règles et de respect des lois comme étant le principal facteur de distinction entre les systèmes de gouvernance des pays avec, d'un côté, les pays dont les SNG sont plutôt de type informel et interpersonnel et, de l'autre côté, les pays plus respectueux des règles et de l'État de droit.

Le deuxième facteur qui ressort pour l'analyse de 2009 est celui relatif au degré des libertés civiles, syndicales et politiques accordées aux citoyens. Nous retrouvons, d'un côté, les pays offrant une liberté relativement élevée aux citoyens et, de l'autre côté, les pays où les individus sont privés des libertés les plus basiques.

Figure 4 : Analyse multidimensionnelle des variables de gouvernance : base IPD 2009



Source : auteurs à partir de la base IPD (2009).

Il ressort globalement de la comparaison 2001-2009 deux types de mouvement. Le premier concerne la Roumanie, la Bulgarie et la République tchèque qui ont migré dans les sens ouest-est (forme n° 2) se rapprochant ainsi des pays caractérisés par un système de gouvernance basé sur des règles formelles. Les systèmes de gouvernance de ces trois pays semblent ainsi converger assez rapidement vers un modèle davantage formalisé et respectueux des règles de droit. Ces pays ont abandonné leurs SNG hybrides que nous avons observés en 2001. Le cas de la République tchèque est le plus marquant avec, sur une période assez courte (2001-2009), une réelle transition institutionnelle vers davantage de formalisation des règles avec un niveau comparable, en 2009, à celui de la France ou de la Norvège par exemple.

Le deuxième mouvement concerne les PAM qui ont effectué un léger mouvement (forme n° 1) mais qui reste négligeable par rapport au changement observé chez les PECO. Les PAM ont légèrement progressé dans le sens d'une plus grande formalisation de leurs systèmes de gouvernance. Cependant, au niveau des libertés, l'Algérie ou encore la Syrie ont régressé sous cet angle.

En comparaison avec l'évolution des SNG des PECO en direction d'une plus grande formalisation des règles, entre 2001 et 2009, la quasi-stagnation des PAM sur ce plan est encore plus marquée. Par rapport aux résultats de 2001, les PAM accumulent un retard dans leur dynamique institutionnelle par rapport aux PECO et l'écart entre ces deux groupes de pays se creuse davantage.

Des pays comme la Roumanie ou encore la Bulgarie, qui étaient dans une phase transitoire en 2001, ont réussi à rejoindre les pays développés et à se détacher ainsi des PAM. Cependant, selon Andreff (2006, p. 23), certains pays des PECO ont mieux réussi leur transition vers la démocratie politique que d'autres. Cet auteur indique que, pour la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, « l'alternance démocratique est à présent bien rodée ». Nos résultats empiriques, notamment la figure 4, montrent bien que ces trois pays sont les mieux situés, parmi les PECO, en termes de formalisation des règles, se rapprochant ainsi des pays développés. Ceci nous conforte dans l'idée que la formalisation des règles est l'élément principal qui différencie pays développés et non développés.

Les mouvements accusés par les PAM restent mitigés. Le Maroc était déjà en 2001 le mieux placé par rapport au reste du groupe. Il enregistre de réels progrès vers la formalisation des règles en 2009. La Tunisie s'est légèrement déplacée sur l'axe horizontal, témoignant d'une légère amélioration dans le sens de la formalisation des règles tout en restant loin sur le plan des libertés. L'Algérie n'a pratiquement pas progressé, elle a même accusé un léger recul au niveau des libertés. L'Égypte a amélioré sa position sur le plan des libertés, entre 2001 et 2009. Le cas de la Syrie reste un exemple « caricatural » des SNG basés sur les règles informelles et les relations interpersonnelles avec une position très éloignée aussi bien au niveau de la formalisation des règles que de celui des libertés.

Globalement, les PAM font du surplace au niveau de l'évolution de leurs systèmes de gouvernance en comparaison avec ceux des PECO. L'écart continue ainsi à se creuser davantage entre ces deux groupes de pays alors même qu'ils ont engagé, pratiquement en même temps au début des années 1990, leur transition politique vers plus de démocratie et leur transition économique vers plus d'économie de marché.

Compte tenu de l'évolution des SNG des PECO en direction d'une plus grande formalisation des règles et d'une absence de progression des PAM sur la même période, les PAM accumulent un retard dans leur dynamique institutionnelle par

rapport aux PECO. Ce retard est illustré dans notre figure 4 par un écart et un découplage grandissant entre l'ensemble des PAM (à l'exception de la Syrie) et le groupe constitué par les PECO, qui comprend à présent la Roumanie et la Bulgarie.

## **DÉBAT SUR L'ORIGINE DU RETARD DES PAM DANS LEUR TRANSITION INSTITUTIONNELLE**

Nos résultats précédents soulignent que le rythme de la transition économique et politique des PAM est particulièrement lent au regard de l'évolution observée dans les PECO. Nous avons déjà tenté d'expliquer l'origine de cette transition laborieuse par une série de facteurs (Labaronne, Ben Abdelkader, 2008). Ces facteurs recouvrent : la complexité du cadre juridique des PAM qui fait coexister les principes légaux islamiques avec ceux d'origine anglo-saxonne ou romano-germanique ; la faiblesse de la contestabilité politique qui ne permet pas aux nouveaux acteurs économiques de faire valoir pleinement leurs droits économiques et d'éviter la menace d'une prédation étatique ; le design institutionnel hérité du processus de colonisation et l'absence de perspective d'intégration européenne.

Dans le cas des PAM, le partenariat liant ces derniers à l'Union européenne est dépourvu de conditionnalités en matière de gouvernance des firmes ou des États. Ce partenariat est par ailleurs confronté à deux séries de difficultés. D'une part, le partenariat euro-méditerranéen ne présente pas les mêmes impératifs (l'alignement à l'acquis communautaire), ni les mêmes avantages (aides financières, programmes d'aide au développement), ni les mêmes retombées (flux d'IDE, transferts de technologie). D'autre part, de multiples résistances internes ont entravé la mise en place du partenariat euro-méditerranéen, qu'elles proviennent des régimes politiques en place ou des groupes de pressions privés. Ces résistances ont été identifiées comme un des facteurs déterminants de l'explication de la lenteur de la transition institutionnelle de ces pays (Ben Abdelkader, 2009).

La politique européenne de voisinage à l'égard des PAM a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de son manque d'ambition (Labaronne, 2008). Les plans d'actions proposés dans le cadre de la PEV ne fixaient aucune priorité, leurs rédacteurs mettant sur le même pied d'égalité les réformes dans le champ des libertés économiques et politiques comme dans celui du transport ou des contacts entre les peuples. Ces plans n'ont pas été vraiment budgétés et leur application ne s'est accompagnée d'aucune conditionnalité, laissant penser qu'ils étaient avant tout un catalogue de bonnes intentions sans engagement de mise en œuvre ni contrainte en cas de non-réalisation.

Les accords d'association prévoyaient bien l'instauration d'une zone de libre-échange (ZLE) entre chacun des PAM et l'UE. Si la Tunisie, en 2008, et le Maroc,

en 2012, ont mis en place cette ZLE, l'Algérie en a demandé le report de 2017 à 2020, tandis que la Syrie n'a pas encore signé le traité d'association.

La mise en place de ce partenariat commercial était censée favoriser l'ouverture des PAM vers l'extérieur, les soumettant à davantage de pressions et les engageant à avancer dans le processus de transition institutionnelle. Or, nos résultats relatifs à l'enquête 2009 semblent démontrer que les PAM n'ont enregistré qu'une faible avancée en matière de respect des libertés publiques et de formalisation des institutions de gouvernance. Ainsi, la mise en place de cette zone de libre-échange (cas de la Tunisie) ou sa mise en application en cours (cas du Maroc et de l'Algérie) ne semblent pas avoir produit les pressions suffisantes, de nature à contraindre les dirigeants des PAM à s'engager dans la voie des réformes institutionnelles.

Outre la faiblesse des contraintes induites par le partenariat européen avec les PAM, d'autres aspects viennent expliquer la laborieuse transition de ces pays par rapport à celle des PECO, à savoir le financement de la formalisation des institutions. L'argument de l'aide financière en tant que facteur explicatif du retard des PAM tient essentiellement à l'idée suivante : le processus de transformation des systèmes de gouvernance d'un modèle institutionnel informel à un modèle davantage formalisé et dépersonnalisé implique des coûts fixes très élevés pour la collectivité (Andreff, 2007). La construction d'un environnement institutionnel de type formel requiert d'importants investissements en infrastructures légales et judiciaires, et en organismes de surveillance et de régulation, pour définir et faire appliquer les codes, les normes, les standards, les garanties, le droit de propriété, le droit commercial, le droit des sociétés, la réglementation relative à la faillite, etc. Comme la plupart des pays en voie de développement, les PAM ne disposent pas des moyens nécessaires à un tel investissement et doivent faire face à des contraintes, aussi bien en termes de ressources financières qu'humaines.

L'examen de la politique européenne en matière d'aides financières au développement fait ressortir de larges disparités entre celles accordées aux PAM et celles versées aux PECO. Durant la période 1995-2010, l'UE a adopté deux stratégies d'aides totalement distinctes selon qu'il s'agit d'une intégration ou d'un partenariat. La politique européenne d'aide au développement s'est soldée, à la fin de cette période, par un écart marquant en faveur des PECO qui ont bénéficié d'une aide (38,9 milliards d'euros) quatre fois supérieure à celle accordée aux PAM (9,35 milliards d'euros). Cette asymétrie est encore plus marquante si l'on tient compte des montants de l'aide rapportés au nombre d'habitants : le rapport est de l'ordre de 1 à 9 avec une aide par habitant de 57 euros pour les PAM contre 518 euros pour les PECO, aide reçue depuis 1995 (Commission européenne, 2011).

Dans les PAM, le manque d'ancrage à l'Union européenne, dû au manque d'ambition de la PEV, a conduit alors à des réformes institutionnelles « inachevées » qui se caractérisent par quatre phénomènes interdépendants : *i*) des éléments d'économie de marché (droits de propriété privée, entreprises publiques privatisées, marché libéralisé) coexistent avec des systèmes institutionnels dominés par les arrangements interpersonnels, sans que des mécanismes de concurrence aient eu le temps de s'imposer ; *ii*) le rejet ou la non-application des règles transposées engendrent une juxtaposition d'activités formelles et informelles ; *iii*) le processus de formalisation des règles entraîne l'érosion des solidarités traditionnelles interpersonnelles sans que des formes de sécurités institutionnelles alternatives (assurances maladie, assurances chômage, assurances vieillesse) ne soient instaurées ; *iv*) les modes traditionnels de production de la confiance deviennent inadaptés alors que les modes de production systémique de confiance basés sur la règle de droit impersonnel peinent à s'imposer au sein de la société.

En raison du manque d'ancrage à l'Union européenne, d'autres facteurs plus « historiques » peuvent être à l'origine du maintien de relations informelles dans les PAM. Selon Piggott (2005), il existe une dynamique socioculturelle plus profonde à l'origine de la persistance de l'élite dirigeante dans les pays du MENA et de l'impossibilité d'effectuer un changement d'ordre politique ou social. Dans la culture arabe, la notion de « citoyen » n'a pas d'équivalent, l'individu n'est pas un organisme autonome ayant des droits, mais est plutôt rattaché à une hiérarchie familiale, à une tribu, à une région et, dans une moindre mesure, à une nation. Le concept de citoyen a du mal à s'imposer dans le sens moderne du terme qui est indissociable de l'acceptation du concept de l'État-nation (Vatikiotis, 1992).

Dans les PAM, la loyauté d'un individu va tout d'abord à sa famille, à son clan, à sa tribu et, dans une moindre mesure, à son État (Michalet, Sereni, 2006). Au sein de ces cultures, les valeurs traditionnelles se manifestent largement dans le domaine politique où l'intérêt d'une élite passe avant l'intérêt public général, qui reste un concept pratiquement absent (Piggott, 2005).

Cet environnement culturel se manifeste aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée. Quelle que soit la structure, il existe toujours une hiérarchie à laquelle il faut être loyal, les relations informelles sont privilégiées et le favoritisme de mise. Les compétences individuelles ont moins d'importance que le statut social ou le degré de proximité de l'élite dirigeante. « Ce climat social suffocant étouffe la créativité, l'innovation et l'acquisition des connaissances. Il affaiblit l'esprit communautaire et incite à une forme d'individualisme motivée par l'envie d'hostilité plutôt que par l'esprit entrepreneurial sain dans les pays industrialisés » (UNDP, 2003, p. 142).

Les difficultés de mise en œuvre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, durant les vingt dernières années dans les PAM, constituent une bonne illustration de la résistance des élites à l'instauration des institutions de marché.

Le programme de stabilisation a été particulièrement long et rude pour l'Algérie (10 ans) et le Maroc (13 ans). Il a heurté de plein fouet, non seulement les intérêts de la coalition au pouvoir (en restreignant ses marges de manœuvre dans le cadre de sa politique sociale), mais également les intérêts d'une grande partie de sa clientèle. Ces programmes d'ajustement impliquent des mesures radicales telles que la dévaluation de la monnaie nationale, la réduction des investissements publics pour limiter le déficit budgétaire, la désindexation des salaires. Ils entraînent une attitude hostile de toutes les composantes de la coalition au pouvoir (salariés du secteur public, du parti, des syndicats officiels, des hauts fonctionnaires) et débouchent sur une résistance forte à leur mise en œuvre<sup>3</sup>. Notons à cet égard le cas particulier de l'Algérie. Cas qui se caractérise, d'une part, par la conjonction du poids politique des militaires<sup>4</sup>, l'importance du secteur public et l'influence du syndicat unique, l'UGTA, d'autre part, par la faiblesse des éventuels bénéficiaires des réformes, qui ne peuvent se faire entendre dans la coalition au pouvoir. Cette situation explique la lenteur de la mise en place de la stabilisation (3 programmes négociés avec le FMI entre 1989 et 1994) et, plus encore, le caractère inachevé de l'ajustement structurel interrompu de fait, avec la fin de l'aide conditionnelle du FMI en mai 1998 (Michalet, Sereni, 2006).

La transition inachevée dans les PAM entraîne une phase d'incertitude accrue affectant le climat économique, politique et social. Cette situation se traduit par l'apparition d'importantes plages de discrétion au profit des élites dirigeantes et d'un accroissement des opportunités de rentes sans que, dans le même temps, des systèmes de gouvernance contraignants ne soient institués. Dans ce contexte, les élites des PAM peuvent alors instaurer un *ordre social à accès limité* (North *et alii*, 2007) où les règles sont davantage le produit de « choix institutionnels » visant à protéger les privilèges d'une minorité au pouvoir plutôt que le produit de contraintes qui pèsent sur leur action.

Dans cette configuration, l'accès aux ressources est contrôlé par une coalition organisée autour d'un leader politique. Celui-ci réussit à assurer une certaine sécurité intérieure et extérieure en limitant la violence et en garantissant une relative stabilité politique. La pérennité de cette coalition tient à la sécurité des droits de propriété procurée aux élites qui la composent et à la garantie quant à leur accès à la rente. Sa survie dépend de sa capacité à verrouiller l'accès à cet ordre social pour de nouveaux acteurs susceptibles de remettre en cause leurs privilèges.

Les caractéristiques de cet *ordre social à accès limité* reposent sur des relations personnelles, hiérarchiques et de dépendance verticale entre les acteurs sociaux,

3. On peut lire à ce propos dans Hinnebusch (1995) : « *Economic stagnation puts mounting pressure on the regime for a change of course, but does not mechanically dictate a liberalization of policy. Economic liberalization in authoritarian populist regimes is deterred by the fact that those who normally bear the costs of liberalization – public employees, workers – are part of the regime coalition, while the beneficiaries are historic rivals* ».

4. La stabilisation algérienne de 1989 s'est heurtée au refus de l'armée d'accepter un taux de change réaliste pour le dinar.

le clientélisme, le népotisme et la corruption. Elles s'appuient sur des systèmes nationaux de gouvernance de type informel et interpersonnel.

Notons que nos indicateurs institutionnels permettent de mettre en évidence la faiblesse des structures de mobilisation des forces sociales dans les PAM et leur capacité limitée à menacer le pouvoir des élites. De plus, le niveau d'inégalité dans les PAM ne semble pas avoir été suffisamment élevé pour déclencher un mouvement de revendication démocratique. Ces pays apparaissent plutôt égalitaires. Selon les données les plus récentes relatives au coefficient de Gini, l'Algérie avec 0.35 et la Syrie avec 0.34 se placent respectivement à un niveau comparable à celui de la France, par exemple, qui affiche un coefficient de 0.32<sup>5</sup>. Le Maroc et la Tunisie, qui affichent le même niveau avec un coefficient de 0.39, sont moins égalitaires mais se situent devant les États-Unis (0.41) et loin derrière les pays les plus inégalitaires tels que le Brésil (0.57). En outre, les PAM se singularisent par un niveau de pauvreté monétaire particulièrement bas, notamment en comparaison avec les pays en développement (Labaronne, Ben Abdelkader, 2006 ; Ould Aoudia, 2006). Ce qui nous amène à dire que, dans ces pays, les conditions de vie en termes de bien-être matériel ne constituaient pas un facteur déterminant dans l'émergence d'une demande démocratique. Les gains, pour les pauvres, d'une transition démocratique étaient incertains, alors que les pertes étaient connues et peuvent être importantes, notamment dans des pays où la politique sociale et les systèmes de redistributions contribuent d'une manière substantielle à la consolidation du niveau de vie de cette population (subventions aux produits de base, construction des infrastructures de base pour les plus démunis).

Cet ordre social s'oppose à celui d'un système à *ordre social à accès ouvert* ou État de droit, dans lequel l'accès à la rente et aux richesses se fait par la concurrence, aussi bien dans le champ politique (élection) que dans le champ économique (discipline de marchés). La disposition des rentes est alors contestable, ce qui rend leur appropriation temporaire et acceptable. Dans un tel ordre, les systèmes nationaux de gouvernance sont de nature formelle et impersonnelle et davantage respectueux des règles de droit.

L'enjeu de la transition politique et économique dans les PAM, mais aussi pour l'ensemble des pays en voie de développement, comme le soulignent North, Wallis et Weingast (2009), est précisément d'engager un changement institutionnel vers un ordre social ouvert, qui requiert impérativement le passage des relations informelles aux règles impersonnelles.

Cette transition se fait en deux étapes (North *et alii*, 2009). Dans la première étape, l'État naturel (à accès limité) doit mettre en place des dispositifs

---

5. Les coefficients de Gini sont principalement issus des rapports sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (2007/2008). Pour certains pays, ces coefficients sont issus des indicateurs de la Banque Mondiale : World Development Indicators.

institutionnels qui permettent l'établissement de relations impersonnelles entre les élites qui, jusque-là, fonctionnaient sur un mode interpersonnel. Dans la seconde étape, la « coalition dominante » étend ce fonctionnement impersonnel aux autres organisations du pays.

La première étape n'est pas accessible à tous les États naturels. D'abord, il faut que l'État naturel soit « mature », c'est-à-dire qu'il dispose d'institutions et d'organisations développées et pérennes aussi bien au sein de l'État qu'en dehors de celui-ci. Par la suite, certaines conditions doivent être réunies pour permettre la mise en place des relations impersonnelles au sein de l'élite. Ces conditions sont baptisées par North *et alii* (2009) « les conditions liminaires », qui correspondent aux prédispositions d'un État naturel à faire évoluer l'ouverture de l'accès, d'abord sur un mode impersonnel qui respecte l'État de droit entre élites pour essayer de l'étendre, par la suite, au reste de la population. Il faut également qu'il y ait une pérennité des organisations afin d'assurer le fonctionnement d'une manière formelle.

Pour les PECO, le moteur de leur transition économique et politique a été leur perspective d'adhésion à l'Union européenne qui leur a permis de mettre en place ces « conditions liminaires ». Les PECO ont bénéficié d'aides conséquentes en contrepartie de réformes institutionnelles profondes s'ils voulaient adhérer à l'UE.

Cette perspective d'adhésion n'était pas envisageable pour les PAM. Dès lors, on peut se demander si le Printemps arabe que connaissent ces pays n'a pas créé les « conditions liminaires » à une évolution de leurs systèmes à accès fermé vers des systèmes à accès plus ouverts. Si ce Printemps se traduit par l'émergence de principes démocratiques et d'économie de marché concurrentielle, alors la « pression de la rue » aura peut-être joué le même rôle pour les PAM que la « pression bruxelloise » de l'adhésion pour les PECO.

## CONCLUSION

Dans ce travail nous nous sommes intéressés aux changements institutionnels engagés dans les PAM en comparant la dynamique d'évolution de leurs SNG sur la période 2001-2009 par rapport à celle des PECO.

L'actualisation des données de la base de données « Profils institutionnels » nous a permis, d'une part, de confirmer les résultats avancés par Labaronne et Ben Abdelkader (2008) qui mentionnent le rôle central de la formalisation des règles de gouvernance dans le processus de développement des pays. D'autre part, ce travail de recherche a mis en évidence un nouveau résultat relatif au rôle des libertés (civiles, syndicales, etc.) dont jouissent les citoyens dans un pays donné.

Ainsi, nous avons confirmé, dans un premier temps, la relation liant les caractéristiques de gouvernance privée aux modalités de gouvernance publique. Les PAM se distingueraient par la permanence de niveaux faibles de discipline de marché économique et politique. Les managers des firmes ou les responsables politiques des États de ces pays semblent moins soumis que leurs homologues des PECO à des contraintes disciplinaires censées contrôler leurs actions. Ce constat n'a guère évolué sur la période d'étude retenue (2001-2009). Nous ne notons pas, contrairement aux PECO, et singulièrement à la Roumanie ou à la Bulgarie, d'évolution significative des SNG des PAM vers un système reposant sur une plus grande formalisation des règles.

D'un autre côté, le niveau des libertés au sein des pays semble être un autre facteur déterminant du développement des pays. En effet, les pays les moins développés, y compris les PAM, affichent des niveaux assez faibles des libertés (syndicales, civiles, médias, accès à l'information, etc.). Ces libertés sont un instrument de gouvernance, c'est-à-dire de contrôle de l'action des dirigeants, des firmes ou des États. Elles font encore défaut dans les PAM.

L'absence d'ancrage à l'Union européenne et la modestie du partenariat méditerranéen expliquent sans doute en partie cette situation mais les récents événements dans les pays arabes pourraient bien remettre en cause le *statu quo* institutionnel observé depuis des décennies dans ces pays. L'aspiration à plus de démocratie et de libertés publiques et à moins de corruption et de prédation étatique témoigne de la volonté des peuples arabes d'exercer leur pouvoir de contrôle citoyen sur l'action de leurs dirigeants.

Si les SNG des PECO ont évolué vers des systèmes formalisés à la suite de facteurs « exogènes », liés aux pressions bruxelloises, les PAM pourraient abandonner leurs systèmes institutionnels relationnels au profit de la règle du droit impersonnel à la suite de facteurs « endogènes ». Ces facteurs sont associés aux pressions récentes de la rue qui s'inscrivent dans une dynamique d'évolution sociale autonome, motivée par des valeurs politiques universelles et des attentes économiques fortes en faveur d'une meilleure distribution de la richesse nationale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Andreff W., 2006, « L'analyse des institutions dans la « nouvelle économie comparative » in Wladimir A. (dir.), *La transition vers le marché et la démocratie*, Paris, La Découverte, pp. 23-48.
- Andreff W., 2007, *Économie de la transition*, Paris, Bréal.
- Ben Abdelkader F., 2009, *Développement et systèmes de gouvernance des pays arabes*, éditions Universitaires européennes.
- Berthelie P., Desdoigts A., Ould Aoudia J., 2004, « Profils institutionnels », *Revue française d'économie*, vol. 19, n° 1, pp. 121-196.

- Charreaux G., 1997, « Vers une théorie du gouvernement des entreprises » in Charreaux G. (dir.), *Le gouvernement des entreprises : théories et faits*, Paris, Economica, pp. 421-470.
- Commission européenne, 2011, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Bruxelles, 25 mai 2011.
- Hair J. F., Black W. C., Babin B. J., Anderson R. E., 2010, *Multivariate Data Analysis*, Englewood Cliffs (New Jersey), Pearson Prentice Hall.
- Hinnebusch R., 1995, « The Political Economy of Economic Liberalization in Syria », *International Journal of Middle East Studies*, vol. 27, n° 3, pp. 305-320.
- Labaronne D., 2008, « Une lecture institutionnaliste des plans d'actions de la PEV » in Hadjar M. (dir.), *La politique européenne de voisinage et le Maghreb*, Tunis, pp. 49-75.
- Labaronne D., Ben Abdelkader F., 2006, « Le développement comme liberté : analyse comparative MENA-PECO », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 37, n° 1, pp. 63-96.
- Labaronne D., Ben Abdelkader F., 2008, « Transition institutionnelle des pays méditerranéens et des pays d'Europe de l'Est : analyse comparative de l'évolution de leur système de gouvernance », *Revue d'économie politique*, vol. 118, n° 5, pp. 743-775.
- Meisel N., Ould Aoudia J., 2007, « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de gouvernance ? », *DGTPE*, n° 2007/11.
- Michalet C. A., Sereni J.-P., 2006, *L'articulation gouvernance publique - gouvernance privée au Maghreb et son impact sur l'investissement privé, Les cas de l'Algérie et de la Tunisie*, Paris, OCDE.
- North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R., 2009, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.
- North D. C., Wallis J. J., Webb S. B., Weingast B. R., 2007, « Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development », *World Bank Policy Research Working Paper No. 4359*, Washington D. C., World Bank.
- Ould Aoudia J., 2006, *Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens*, Paris, Agence française de développement.
- Piggott L., 2005, « Tribalism in the Arab MENA Region », *Policy*, vol. 21, n° 1, pp. 15-20.
- UNDP, 2003, *Building a Knowledge Society*, Arab Human Development Report, Arab Fund for Economic and Social Development.
- Vatikiotis P. J., 1992, *L'Islam et l'État, au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard (coll. « Le débat »), trad. d'Odette Guitard.

# Annexes

Tableau 1 : Grille de capture des institutions

FONCTIONS INSTITUTIONNELLES	SECTEURS INSTITUTIONNELS			
	Environnement institutionnel	Marchés		
	- A - Institutions publiques, Société civile	- B - Marché des biens et services	- C - Marché des capitaux	- D - Marché du travail
1- Institutions politiques	Droits politiques et libertés publiques, légalité, légitimité			Liberté, pluralisme syndical
2- Sécurité, ordre public, contrôle de la violence	Sécurité des personnes et des biens, contrôle de la violence, sécurité extérieure			
3-Fonctionnement des administrations publiques	Transparence, contrôle de la corruption, efficacité de l'administration, indépendance de la justice, autonomie des organisations	Création d'entreprise, gouvernance des ressources naturelles		
4- Liberté de fonctionnement des marchés		Privatisations, nationalisations, liberté des prix	Privatisations, nationalisations, liberté du crédit et des taux d'intérêt	Flexibilité du marché du travail formel
5- Coordination des acteurs, vision stratégique, innovation	Capacité d'arbitrage autonome de l'État, coordination des acteurs publics et privés, vision stratégique des autorités, innovations	Environnement technologique des entreprises	Capital-risque	Formation professionnelle
6- Sécurité des contrats et des transactions	Sécurité des droits de propriété et des contrats, justice commerciale, droit de la faillite	Informations sur la qualité des biens, sur la situation des entreprises, sécurité foncière, propriété intellectuelle	Systèmes de garanties, obligations d'information	Respect du droit du travail
7- Régulation des marchés, dialogue social		Régulation de la concurrence	Régulation de la concurrence, règles prudentielles, supervision	Dialogue social
8- Ouverture sur l'extérieur	Circulation des personnes, de l'information	Ouverture commerciale	Ouverture financière	Circulation des travailleurs
9- Cohésion et mobilité sociales	Équilibre social, égalité de traitement, solidarités		Micro-crédit	Segmentation du marché du travail, mobilité sociale

Source : Bertheliet, Desdoigts, Ould Aoudia (2004).

Tableau 2 : Les 51 pays sous revue : liste des pays par zone et abréviations utilisées

Asie		PECO		MENA		Amérique latine		Afrique		OCDE	
Chine	CHN	Bulgarie	BGR	Algérie	DZA	Argentine	ARG	Cameroun	CMR	France	FRA
Hong Kong	HKG	République tchèque	CZE	Égypte	EGY	Bésil	BRA	Côte d'Ivoire	CIV	Allemagne	DEU
Inde	IND	Hongrie	HUN	Iran	IRN	Chili	CHL	Ghana	GHA	Japon	JPN
Indonésie	IDN	Lituanie	LTU	Israël	ISR	Colombie	COL	Nigeria	NGA	Norvège	NOR
Corée du Sud	KOR	Pologne	POL	Maroc	MAR	Mexique	MEX	Afrique du Sud	ZAF	États-Unis	USA
Malaisie	MYS	Roumanie	ROM	Arabie Saoudite	SAU	Pérou	PER	Ouganda	UGA		
Pakistan	PAK	Russie	RUS	Syrie	SYR	Venezuela	VEN	Zimbabwe	ZWE		
Philippines	PHL	Turquie	TUR	Tunisie	TUN					Irlande	IRL
Singapour	SGP	Ukraine	UKR							Grèce	GRC
Taiwan	TAI									Portugal	PRT
Thaïlande	THA										
Vietnam	VNM										

Tableau 3 : 31 variables agrégées de gouvernance à partir de la base « Institutional Profiles Database »

Variables de gouvernance privée	
<b>B402</b>	Conduite du programme de privatisation
<b>B404</b>	Liberté des prix
<b>A902</b>	Subventions directes aux prix des produits de base
<b>R0027</b>	Liberté de fonctionnement du système bancaire
<b>D400</b>	Flexibilité du marché du travail
<b>D602</b>	Sécurité du contrat du travail
<b>R0038</b>	Droit du travail
<b>D700</b>	Individualisation des négociations salariales des non-cadres
<b>R0058</b>	Mobilité sociale
<b>B800</b>	Convertibilité et adhésion à l'OMC
<b>C800</b>	Ouverture aux capitaux et prêts étrangers
<b>A600</b>	Sécurité des droits de propriété
<b>A601</b>	Sécurité des contrats entre acteurs privés
<b>A602</b>	Efficacité de la justice en matière commerciale

**Tableau 3 : (suite)**

<b>A604</b>	Respect des contrats par l'État
<b>R0034</b>	Application du droit sur la faillite des entreprises
<b>R0035</b>	Sécurité des transactions dans le système financier
<b>R0036</b>	Protection de la propriété intellectuelle
<b>R0037</b>	Sécurité des transactions dans le système financier
<b>B702</b>	Dispositifs de régulation de la concurrence
<b>R0042</b>	Fonctionnement concurrentiel du marché des biens et services non financiers
<b>B704</b>	Information sur la structure des participations au sein des entreprises locales
<b>C700</b>	Concurrence au sein du système bancaire
<b>R0045</b>	Régulation du système financier
<b>Variables de gouvernance publique</b>	
<b>A100</b>	Droits politiques et fonctionnement des institutions politiques
<b>R0015</b>	Droits politiques et libertés civiles
<b>A104</b>	Concentration des médias / Liberté des médias
<b>R0017</b>	Libertés syndicales
<b>A300</b>	Transparence de l'action publique dans le champ économique
<b>A800</b>	Circulation des personnes, de l'information...
<b>A305</b>	Fonctionnement de la justice