

Gestion des affaires publiques

De l'évaluation à l'action

Les responsables de l'action publique se fondent généralement sur des faits anecdotiques, souvent trompeurs et incomplets, pour évaluer la qualité de la gouvernance. Quelle est la meilleure façon dont les gouvernements et la société civile peuvent encourager un changement institutionnel en élaborant et en appliquant une méthode systématique pour évaluer la gestion publique, ses déterminants et ses conséquences?

Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton

LE NIVEAU DE VIE en Ukraine n'a cessé de baisser au cours des années 90, et cette évolution procède en grande partie d'une mauvaise gestion des affaires publiques : pas de réelle suprématie du droit, protection inadéquate des droits de propriété, corruption effrénée et prises de décisions biaisées servant des intérêts particuliers. La Russie et l'Ukraine ne sont pas les seuls pays à être confrontés à un sérieux problème de gestion des affaires publiques (que leurs nouveaux gouvernements essaieront peut-être de résoudre). L'expérience de nombreux pays montre qu'une mauvaise gouvernance va de pair avec un développement économique lent, tandis qu'une amélioration de la gouvernance favorise le développement. Il en va de même au niveau infranational. En Argentine, on a constaté une corruption généralisée en matière de passation des marchés et d'affectation des budgets dans la province de Corrientes. À Buenos Aires, en revanche, un programme participatif visant à accroître la transparence des passations de marchés est en train de donner des résultats remarquables. Et à Campo Elias, au Venezuela, des réformes de grande envergure au plan municipal ont réduit la corruption de moitié et amélioré l'efficacité.

Ces exemples montrent que, si les défaillances de la gestion des affaires publiques sévissent sur une grande échelle et coûtent cher, une bonne gouvernance génère des avantages significatifs. On peut en tirer deux autres leçons, à savoir qu'il faut :

- passer du stade de l'anecdote à une approche systématique pour évaluer la gouvernance, ses déterminants et ses conséquences pour le développement socioéconomique;
- utiliser les données disponibles et effectuer des analyses rigoureuses pour élaborer des réformes institutionnelles visant à combattre la corruption et à améliorer l'administration des affaires publiques.

Évaluer la gouvernance

Nous entendons par «gouvernance» les traditions et les institutions au travers desquelles s'exerce l'autorité dans un pays. Cela englobe 1) le processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés; 2) la capacité des gouvernants à gérer efficacement les ressources et à formuler et appliquer de saines politiques et réglementations; et 3) le respect des citoyens et de l'État pour les institutions régissant leurs interactions économiques et sociales. Une large gamme

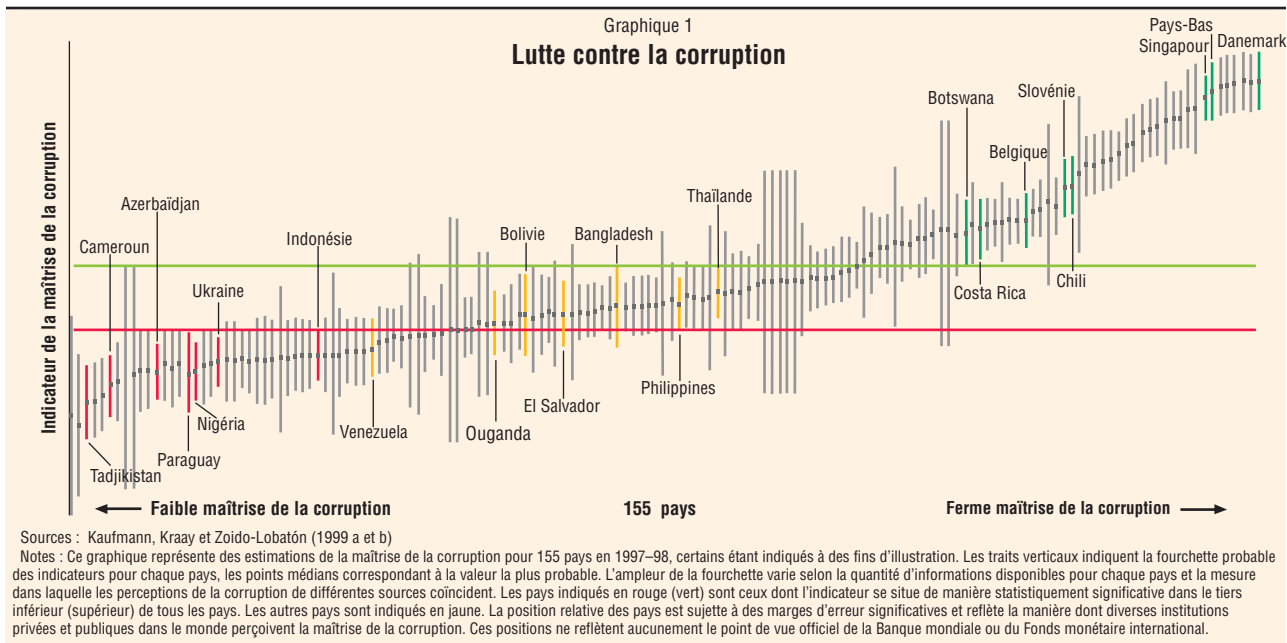
d'indicateurs internationaux permet d'éclairer divers aspects de la gouvernance. Dans le cadre du présent travail, nous en avons identifié plusieurs centaines. (Voir Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999 a et b). Reflétant principalement des évaluations qualitatives, ces indicateurs sont produits par une série d'organisations (agences privées de notation du risque, organisations multilatérales, groupes de réflexion et autres organisations non gouvernementales) et représentent divers points de vue (experts, entreprises et citoyens). Ils couvrent en outre un grand nombre d'aspects (stabilité politique et climat des affaires, efficacité du service public, incidence de la corruption, etc.).

Ce type de données qualitatives est utile pour mesurer la gouvernance. Pour certains aspects — la corruption, par exemple —, seules des données subjectives sont généralement disponibles, bien que, comme on le verra plus loin, de nouveaux types d'enquête commencent à fournir de meilleurs indicateurs quantitatifs de la gouvernance. En outre, la perception qu'ont de nombreux intéressés de sa qualité (paramètre pris en compte dans les évaluations qualitatives) a au moins autant d'importance que les données objectives (tirées des statistiques officielles) et reflète souvent de manière plus exacte les résultats effectifs. Par exemple, les droits de propriété sont garantis par la loi dans presque tous les pays. Pourtant, le respect de ces droits est assuré très différemment selon les tribunaux. Si les entreprises jugent que les tribunaux n'imposent pas le respect de ces droits, elles chercheront d'autres moyens, moins efficaces, d'obtenir l'exécution de leurs contrats.

Préciser l'imprécision

Une telle avalanche de données subjectives suscite logiquement des réactions sceptiques. Ces données sont-elles informatives? Que peuvent bien savoir les analystes boursiers de Wall Street sur la corruption en Moldova ou au Niger? Ces données sont-elles cohérentes : l'opinion des entreprises quant aux pressions politiques exercées sur les fonctionnaires et leur opinion sur les délais d'attente pour les dédouanements sont-elles révélatrices de l'efficacité des pouvoirs publics en général, ou s'agit-il de deux paramètres sans rapport? Peut-on comparer une note de 3 sur 4 dans une série d'économies en transition avec une note de 7 sur 10 dans une série de pays asiatiques? Plus globalement, ces données peuvent-elles être utiles pour l'analyse économique et la définition de l'action à mener?

Graphique 1
Lutte contre la corruption



Ces questions légitiment notre choix d'une stratégie empirique. Nous partons de l'hypothèse que les données disponibles donnent des indications sur un assez petit nombre d'aspects de la gouvernance que nous pouvons limiter aux six suivants : pouvoir d'influence et responsabilité, instabilité politique et violence, efficacité des pouvoirs publics, poids de la réglementation, primauté du droit et lutte contre la corruption.

Sur cette base, nous posons ces postulats : premièrement, à l'intérieur de chaque catégorie, les données sont cohérentes dans le sens où chaque indicateur fournit d'utiles informations (qui ne constituent, il est vrai, que des «signaux» imparfaits) sur la notion de gouvernance à laquelle il se rattache.

Deuxièmement, les données sont informatives. Dans le cas contraire, nous ne noterions pas une telle concordance d'une source à l'autre quant à la qualité de la gouvernance. Ce phénomène est particulièrement mis en évidence par la similitude entre les réponses fournies par des analystes d'une agence de notation et celles d'entreprises ou de citoyens sur le terrain. Les analystes internationaux ont une vision globale alors que les entreprises et les citoyens donnent une perspective locale, et en général leurs vues coïncident. Certaines sources, bien sûr, génèrent des signaux plus exploitables que d'autres sur la qualité de la gouvernance, mais toutes sont peu ou prou informatives.

Troisièmement, bien que les unités de mesure de la gouvernance varient en fonction des sources, les techniques statistiques disponibles nous permettent de relier chaque source à un ensemble commun d'unités en assurant ainsi la comparabilité des différentes mesures. Nous utilisons un «modèle des composantes non observées» pour extraire un consensus statistique concernant la perception de la gouvernance dans chaque pays à partir d'un grand nombre d'indicateurs pour chacun des six grands aspects de la gouvernance précités. Les indicateurs globaux qui en résultent synthétisent avec efficacité les données disponibles et couvrent pratiquement tous les pays du monde.

Étant donné que les indicateurs composites de la gouvernance découlent de nombreuses sources différentes, ils sont plus précis que n'importe quel indicateur individuel, précision que nous pouvons en outre quantifier. Le graphique 1 présente

des données pour l'indicateur global de la lutte contre la corruption. Les pays sont en abscisse, classés selon leur score avec l'indicateur composite. L'axe des ordonnées donne la fourchette de valeurs statistiques probables représentée pour chaque pays par une barre verticale, le point médian indiquant l'estimation la plus probable de la lutte contre la corruption dans le pays en question. On observe une forte disparité entre les pays, mais, ce qui est plus important, la fourchette des valeurs probables est également très étendue, ce qui donne à penser que même des indicateurs composites bien construits sont relativement imprécis, du fait que les fourchettes des valeurs probables de la gouvernance se chevauchent pour de nombreux pays. Inutile de dire que des indicateurs individuels sont encore plus imprécis!

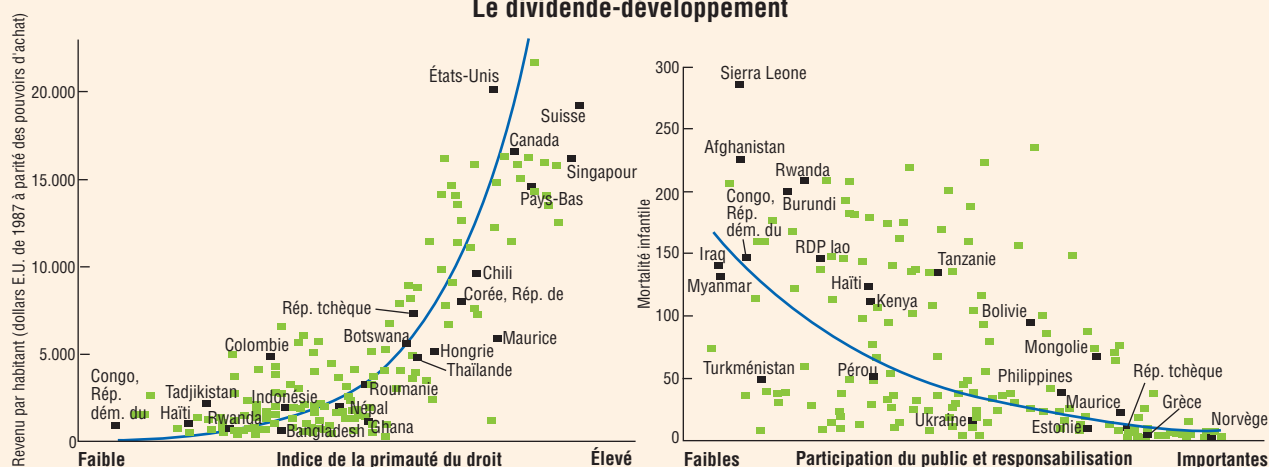
Ces marges d'erreur substantielles indiquent qu'il ne sert pas à grand-chose d'organiser un «concours» entre les différents pays pour obtenir leur classement exact en fonction des divers indicateurs de gouvernance. Il est plus pertinent de les regrouper dans trois grandes catégories, selon la méthode des «feux tricolores», que nous illustrons aussi au graphique 1 : pays traversant une crise de gouvernance (en rouge), pays à risque (en orange) et pays exempts de risque (en vert). Cette approche permet d'identifier les vulnérabilités particulières du pays étudié et le besoin de réforme, sans encourager les débats stériles sur le score exact de tel ou tel pays.

Problèmes de gouvernance

L'imprécision inhérente à ces indicateurs composites implique-t-elle qu'ils ont une valeur limitée? Absolument pas. Bien qu'imprécis, ils permettent d'identifier le groupe de pays qui présentent des problèmes de gouvernance majeurs. Ils peuvent en outre servir à évaluer systématiquement les avantages d'une bonne gestion des affaires publiques dans un large échantillon de pays. Nous ne nous étonnons pas de la forte corrélation qui existe entre la bonne gouvernance et les objectifs de développement atteints par les pays, mais nous pouvons aller au-delà de ce simple constat, qui, finalement, reflète peut-être uniquement le fait que les pays riches peuvent «s'offrir le luxe d'une bonne gouvernance», comme disent souvent certains artisans de la pire gouvernance au monde.

Graphique 2

Le dividende-développement



Sources : Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999 a et b)

Notes : Les graphiques représentent la relation entre un indice de la primauté du droit et les revenus par habitant pour 166 pays en 1997-98 (panneau de gauche) et entre un indice de la participation du public et de la responsabilisation et la mortalité infantile (exprimée par le nombre annuel de décès d'enfants de moins d'un an pour 1.000 naissances d'enfants vivants) dans 173 pays en 1997-98 (panneau de droite). Nous représentons l'effet estimé d'une meilleure gouvernance sur le PIB par habitant et la mortalité infantile, en contrôlant pour l'effet de causalité inverse, les variables omises et les erreurs de mesure au moyen d'une méthode de variables instrumentales. Certains pays sont indiqués à des fins d'illustration. La position relative des pays pour chaque indice est sujette à des marges d'erreur significatives (graphique 1) et reflète la manière dont diverses institutions privées et publiques perçoivent la situation dans ces deux domaines. Ces positions ne reflètent aucunement le point de vue officiel de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international.

Notre analyse montre que l'amélioration de la gouvernance a un effet important sur le développement. S'agissant par exemple de la primauté du droit, nous constatons que le passage des faibles niveaux notés en Russie aux niveaux « intermédiaires » notés en République tchèque, ou encore le recul de la corruption du niveau très élevé observé en Indonésie au niveau plus faible enregistré en Corée, se traduit par une hausse de 100 à 300 % du revenu par habitant, un déclin de la mortalité infantile d'ampleur comparable et une progression de 15-25 % du taux d'alphabétisation. Deux exemples de ce « dividende-développement » sont représentés au graphique 2, qui montre les effets bénéfiques d'une plus grande participation du public sur la mortalité infantile dans un échantillon de 173 pays et de la primauté du droit sur le revenu par habitant dans un échantillon de 166 pays, d'après des données se rapportant à la fin des années 90. Cet important lien de cause à effet porte à conclure que les politiques de développement et de réduction de la pauvreté doivent donner une haute priorité à la bonne gouvernance.

Diagnostiques approfondis

Les indicateurs composites de gouvernance qui se fondent sur les sources de données existantes attirent très efficacement l'attention sur les problèmes de gouvernance. Ils sont également indispensables dans les études internationales sur les origines et conséquences de la gouvernance. En revanche, ils constituent un outil assez grossier pour la formulation d'avis sur les politiques.

Pour avancer, nous devons disposer de données et d'outils de meilleure qualité. Les indicateurs de gouvernance servant aux comparaisons internationales pourraient être largement améliorés. Un effort dans ce sens est l'enquête mondiale sur l'environnement des entreprises (World Business Environment Survey), qui couvrira quelque 10.000 entreprises dans 90 pays. Cette enquête contient des questions détaillées sur différents aspects de la gouvernance et demande des réponses quantitatives sur des sujets donnant généralement lieu à des évaluations qualitatives. Par exemple, au lieu de se contenter d'opinions vagues à propos de la corruption, le questionnaire recueille des informations sur la part du revenu total représentée par les dessous-de-table et sur le pourcentage des sommes occultées dans les marchés publics. Cette enquête, menée avec la participation de la Banque euro-

péenne pour la reconstruction et le développement, est pratiquement terminée pour les économies en transition. En prenant en compte des formes de corruption de haut niveau, par exemple la « mainmise sur l'État » par l'achat de lois ou de décrets et de pots-de-vin en échange de marchés publics, cette formule d'enquête donne des renseignements sur l'implication des entreprises — y compris de celles qui bénéficient d'investissements directs étrangers — dans la corruption de haut niveau. Cela indique la nécessité de prendre en compte les incitations des entreprises à mener des stratégies perverses et la mainmise sur l'État dans l'élaboration de stratégies de lutte contre la corruption.

Mais même ces données internationales plus précises ne peuvent faire davantage. Les pays qui lancent des programmes en faveur d'une bonne gouvernance et contre la corruption doivent analyser les défis qui se posent à eux sur le plan institutionnel. Les outils de diagnostic approfondi, tels que ceux conçus par l'Institut de la Banque mondiale en collaboration avec d'autres spécialistes, peuvent aider les pays à générer de nouvelles informations, à développer les capacités locales, à élaborer stratégies et politiques et à soutenir la formation d'une coalition favorable à une meilleure gouvernance. Ces diagnostics passent en priorité par des enquêtes nationales effectuées par des organisations non gouvernementales locales auprès de milliers de ménages, d'entreprises et de fonctionnaires pour rassembler des informations sur les vulnérabilités inhérentes aux institutions du pays. Les réponses communiquées par ces trois groupes d'intéressés sont comparées à des fins de cohérence et regroupées pour faciliter une analyse en profondeur et l'identification des actions prioritaires. (Voir Institut de la Banque mondiale et Europe and Central Asia Public Sector Group, 1999, pour plus de détails sur l'application d'un système également appuyé par des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales comme Transparency International et le Carter Center.) Ainsi, des diagnostics effectués en Albanie, en Bolivie, en Équateur, en Géorgie, en Lettonie et au Paraguay ont permis d'identifier des réformes prioritaires, notamment dans les domaines de la justice, des douanes, de la police et des administrations infranationales. Ces diagnostics donnent aussi des informations empiriques sur la relation entre gouvernance et pauvreté.

Les enquêtes auprès de fonctionnaires sont particulièrement pertinentes. Les réponses franches et anonymes des fonctionnaires à des questions très précises en rapport avec la gouvernance dans l'organisme qui les emploie ont du poids quand il s'agit de persuader les pouvoirs politiques en place de procéder à des réformes difficiles. Ces enquêtes mettent en lumière l'économie politique et les causes institutionnelles des échecs en matière de gouvernance, ce qui permet d'identifier les réformes spécifiques à opérer dans le secteur public. Par exemple, de récentes enquêtes effectuées au Cambodge, en Équateur et au Paraguay ont permis d'identifier d'importantes variables qui sont inversement corrélées avec la corruption dans les organismes publics : l'embauche, les licenciements et les promotions fondés sur le mérite, la circulation efficace de l'information, l'absence d'arbitraire dans les prises de décisions et la transparence de la gestion budgétaire. Les résultats empiriques clairs concernant ces variables tranchent sur les résultats plus ambigus en ce qui concerne par exemple les salaires ou l'existence, en théorie, de pénalités rigoureuses.

Enfin, l'enquête met en évidence les coûts sociaux de la corruption. Par exemple, les résultats de l'enquête en Bolivie et en Équateur montrent que la fourniture des services publics s'effectue souvent de manière discriminatoire pour les pauvres et que les ménages défavorisés et les petites entreprises supportent une part disproportionnée des coûts liés aux dessous-de-table. En Géorgie, 77 % des entreprises déclarent qu'elles accepteraient que l'impôt sur leur revenu brut soit relevé de 11 points de pourcentage en échange de l'éradication de la corruption. Il est clair que la corruption coûte très cher aux Trésors nationaux ainsi qu'aux ménages et aux entreprises.

L'utilisation de ces données «d'autoévaluation» par diverses parties intéressées et leur diffusion dans des ateliers participatifs ont contribué à mobiliser de plus larges coalitions en faveur de l'action collective et des réformes institutionnelles. En Albanie, un atelier national sur la gouvernance a eu lieu en même temps que la Coupe du monde de football de 1998 en France. Cet atelier, présidé par le chef du gouvernement albanais, a réuni les ministres et des centaines de représentants de la société civile. Les principaux résultats du diagnostic approfondi ont été présentés, un débat a eu lieu sur les mesures prioritaires et les dirigeants ont déclaré leur ferme soutien à un plan d'amélioration de la gouvernance. Le lendemain, toutes les unes de journaux de Tirana présentaient des graphiques expliquant les résultats de l'enquête sur la gouvernance, suivis d'articles détaillés. Les résultats de la Coupe de football étaient relégués aux dernières pages! Aujourd'hui, avec le soutien de la Banque mondiale, l'Albanie a lancé un programme de lutte contre la corruption visant à réformer la justice et les douanes.

Des pays comme la Bolivie, la Géorgie et la Lettonie sont passés du diagnostic aux actions concrètes. En Bolivie, la réforme de la fonction publique et du système de passation des marchés est mise en avant; en Lettonie, la priorité a été donnée à la réforme de la fiscalité et des douanes; en Géorgie, après les résultats calamiteux sur la corruption du système judiciaire, le Président Edouard Chevarnadze a décidé de faire repasser, l'été dernier, un examen à tous les juges, devant les caméras de télévision! Les deux tiers des magistrats ont échoué et ont été remplacés. Et dans des villes comme Campo Elias (Venezuela) et Ternopyl (Ukraine), une récente enquête sur la gouvernance, conjuguée à l'action collective de la société civile, est en train de



Daniel Kaufmann (à droite) est administrateur principal du Groupe gestion publique, réglementation et finances de l'Institut de la Banque mondiale.

Aart Kraay (à gauche) est économiste principal au Groupe de recherche sur le développement, Bureau du Premier Vice-Président, Économie du développement, Banque mondiale.

Pablo Zoido-Lobaton (au centre) est économiste au Groupe gestion publique, réglementation et finances de l'Institut de la Banque mondiale.

donner des résultats positifs en ce qui concerne l'efficacité des administrations locales, la participation des citoyens aux décisions publiques, la responsabilisation des pouvoirs publics envers les citoyens et la prestation des services publics.

Exploiter les données pour encourager l'action

Il existe désormais toute une série d'indicateurs internationaux mesurant divers aspects de la gouvernance qui mettent en évidence l'étroite corrélation entre développement et amélioration de la gouvernance. Pourtant, les meilleurs indicateurs demeurent imprécis et ne donnent guère d'informations sur les défaillances institutionnelles à l'origine des faiblesses de la gouvernance dans telle ou telle situation. Le véritable défi consiste dans chaque pays à identifier ces défaillances pour y remédier aux niveaux national et infranational et à celui des entreprises, et à comprendre les liens essentiels entre ces différents niveaux. On commence tout juste à tirer parti de l'énorme potentiel d'informations pour identifier les priorités d'action, responsabiliser les parties prenantes et parvenir à un consensus politique en faveur d'une action concertée et informée en vue d'améliorer la gouvernance, tandis qu'un nombre encore limité mais croissant de «pionniers» courageux aux niveaux national et local et dans les entreprises mobilisent le soutien nécessaire à ces innovations en faveur d'une meilleure gestion des affaires publiques. **F&D**

Références :

Joel Hellman, Geraint Jones et Daniel Kaufmann, «Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition», article présenté à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (Washington, Banque mondiale, avril 2000), www.worldbank.org/wbi/governance.

Institut de la Banque mondiale et Europe and Central Asia Public Sector Group, «New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform: A Step-by-Step Guide to Their Implementation» (Washington, 1999), www.worldbank.org/wbi/governance.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, «Aggregating Governance Indicators», document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques n° 2195 (Washington, 1999 a), www.worldbank.org/wbi/governance.

—, «Governance Matters», document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques n° 2196 (Washington, 1999 b), www.worldbank.org/wbi/governance.