



# Au-delà des urnes

*Robert H. Bates*

## **Réforme politique et réforme de l'action gouvernementale dans l'Afrique d'aujourd'hui**

**L**ES ÉCONOMISTES du développement et les politologues expliquent les variations de la croissance dans les pays en développement par divers facteurs, parmi lesquels la situation géographique, l'existence de ressources naturelles et la qualité des institutions politiques et économiques. Ils cherchent à savoir pourquoi certains pays ont obtenu de bons résultats pendant la période postcoloniale alors que d'autres ont stagné. Pourquoi, par exemple, les résultats économiques de l'Afrique et de l'Asie ont-ils divergé autant alors que des pays comme le Ghana et la Corée se situaient à un niveau de développement plus ou moins similaire dans les années 60?

À la fin des années 70 et dans les années 80, un consensus est apparu : l'explication se résume aux différences de politique économique. Pour encourager le développement,

les institutions financières internationales ont commencé à recommander une combinaison de réformes économiques, ainsi que des changements institutionnels susceptibles de rendre les gouvernements plus responsables devant leur population et donc plus enclins à mener des politiques qui profitent à la majorité. En conséquence, les régimes militaires et autoritaires ont disparu au profit de systèmes pluralistes, en particulier en Afrique.

Toutefois, les politiques économiques ne se sont pas nécessairement améliorées. En fait, il semble que si la compétition politique tempère l'ardeur des gouvernements « prédateurs », elle ne les encourage pas pour autant à mieux gérer l'économie. C'est peut-être même l'inverse : il se peut que les gouvernements exposés au risque électoral soient peut-être moins disposés à mener une politique macroéconomique rigoureuse (en particulier sur le front

budgétaire). En introduisant une compétition électorale, les réformateurs ont peut-être fait barrage aux prédateurs, mais ils ont aussi mis en place des cycles budgétaires qui dépendent de facteurs politiques.

En étudiant le cas de l'Afrique, le présent article analyse l'ampleur et les tendances des réformes politiques en Afrique, montre comment les politiciens transforment parfois la responsabilité politique à leur avantage et explique pourquoi il ne suffit pas toujours de changer les institutions pour améliorer la politique économique.

### Les effets des changements politiques

Pendant longtemps, les économistes ont pensé qu'une bonne gouvernance conduisait à de bonnes politiques : les citoyens choisissent des gouvernements qui obtiennent de bons résultats économiques et se débarrassent de ceux qui cherchent à se remplir les poches ou à satisfaire des intérêts particuliers. Les modèles économiques soutenaient cette théorie. En 1973, par exemple, Robert Barro a montré que, comme le prétendent les réformateurs politiques, les institutions qui responsabilisent les titulaires d'une fonction peuvent, en principe du moins, créer des incitations de nature à influencer sur la politique économique.

Dans une de nos récentes études (Humphreys and Bates, 2005), nous soulignons une deuxième implication : plus le groupe décisif de citoyens — le «sélectorat» — est grand, plus le gouvernement sera enclin à fournir des biens publics plutôt que des biens divisibles pour rester au pouvoir. L'intuition conduit à conclure que, plus la taille du sélectorat augmente, plus il devient coûteux de «remercier» chaque membre individuellement, et il est donc moins onéreux pour le gouvernement de les remercier en finançant un bien dont tous peuvent profiter, par exemple une école ou un hôpital.

Cherchant à mettre en pratique cette théorie, des réformateurs se sont associés aux institutions financières internationales pour demander des changements politiques dans les pays à faible revenu. Ce fut le cas particulièrement en Afrique, où les changements politiques se sont produits rapidement, en particulier entre 1985 et 1995 (graphiques 1 et 2). La proportion de pays à système pluraliste a nettement augmenté et celle des gouvernements militaires a diminué (quoique la baisse soit de moindre ampleur).

Les résultats ont-ils été concluants? Les réformes politiques ont-elles conduit, comme prévu, à de véritables réformes de l'action gouvernementale? Nous avons utilisé deux indicateurs pour analyser la relation entre la compétition électorale et les résultats de l'action gouvernementale. Ces deux indicateurs reflètent les évaluations d'observateurs avertis et permettent de mieux comprendre les choix des gouvernements.

Le premier est tiré du *Guide international du risque-pays* et est produit par le groupe Political Risk Services. Chaque année, celui-ci demande à un groupe d'investisseurs institutionnels de noter les gouvernements sur une série d'aspects liés aux risques politiques, économiques et financiers auxquels ils sont exposés. La note qui en résulte mesure la tendance à utiliser la puissance publique de manière opportuniste. Cet indicateur d'«opportuniste» combine des notes de la propension du gouvernement à refuser d'honorer ses obligations financières et de la probabilité qu'il exproprie des investisseurs privés.

Le deuxième indicateur est l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) par la Banque mondiale.

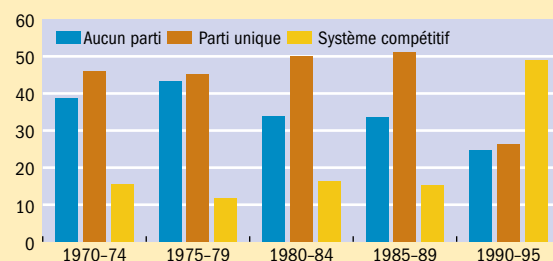
Celle-ci évalue chaque année la conduite des pays qui ont des prêts à lui rembourser en leur attribuant une note de 1 à 5 dans vingt domaines, qui sont regroupés en quatre catégories, et en calculant une note agrégée, qui est la moyenne non pondérée des vingt notes obtenues. Cette dernière indique essentiellement dans quelle mesure le pays observe le consensus de Washington (Williamson, 1990 et 1994), une série de réformes préconisées par les institutions financières dans les années 90 qui mettaient l'accent sur la discipline macroéconomique (en particulier budgétaire), l'importance de l'économie de marché et l'ouverture au commerce et à l'investissement étranger. Bien que cet indicateur présente plusieurs failles, il fournit, à partir d'informations appropriées, une évaluation des efforts déployés par les pays pour mettre en place un cadre macroéconomique durable, exempt de distorsions majeures. Outre un indicateur de la taille du sélectorat, nous avons inclus parmi les variables indépendantes des indicateurs de la compétition électorale, du niveau des tensions dans le pays, de la dépendance à l'égard de l'agriculture et du pétrole, ainsi que de la richesse et de la croissance du PIB (voir encadré).

Nos régressions indiquent que, premièrement, **tant la note du Guide que celle de la Banque mondiale ont une relation forte et significative avec les taux ultérieurs de croissance économique**, ce qui signifie que ces deux indicateurs prennent en compte des

Graphique 1

### Compétition politique

Les pays africains optent de plus en plus pour des systèmes politiques pluralistes.  
(en pourcentage des observations)



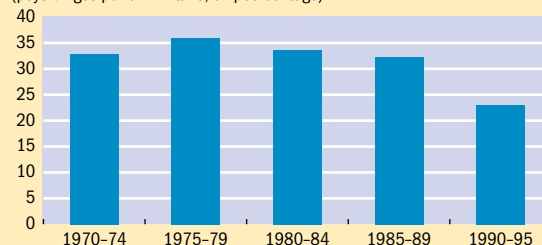
Source : données de l'auteur.

Graphique 2

### Fini l'uniforme

L'Afrique délaisse les régimes militaires au profit de gouvernements civils.

(pays dirigés par un militaire, en pourcentage)



Source : données de l'auteur.

comportements qui ont de l'importance. Ainsi, plus ces deux notes sont basses, plus la croissance ultérieure est faible.

Deuxièmement, après neutralisation de l'effet des autres variables indépendantes, il apparaît qu'*une intensification de la compétition électorale est accompagnée d'une baisse significative de l'opportunisme*, d'une ampleur suffisante pour être liée à une hausse des taux de croissance d'environ un quart de point.

Troisièmement, nous avons noté aussi, cependant, que, *lorsque les gouvernements font face à des risques dus à la compétition électorale, ils choisissent des politiques qui provoquent des distortions au niveau macroéconomique et reçoivent donc une note plus basse de la Banque mondiale*. Les résultats sont robustes avec diverses spécifications, notamment l'introduction d'effets fixes (pour neutraliser l'effet des variables omises) et de variables instrumentales (pour neutraliser l'effet de l'endogénéité, ou des facteurs extérieurs).

### Des cycles conjoncturels politiques?

Ces résultats semblent indiquer que les modèles de responsabilité prennent en compte des éléments fondamentaux du

processus politique, mais qu'il en va peut-être de même des modèles des cycles conjoncturels politiques, c'est-à-dire liés au processus politique, sujet examiné en détail par Steven Block et ses associés, Karen Ferree et Smita Singh (2003).

En s'appuyant sur des données de quarante-sept pays africains pour la période de réforme politique de 1980 à 1994, Block (2001) cherche à déterminer si la mise en place d'élections a influé sur les choix des gouvernements. Il note que souvent, avant les élections, la croissance de la masse monétaire s'accélère et les taux d'intérêt nominal et le taux de change diminuent dans les pays hors zone franc CFA. L'effet procyclique de ces changements apparaît après les élections, lorsque le taux de croissance monétaire devient négatif et que les taux d'intérêt et de change remontent. Avant les élections, les dépenses et la consommation publiques augmentent considérablement, de même que la dette publique. L'inflation reste plus élevée que prévu avant les élections, et elle augmente sensiblement après.

Block, Ferree et Singh se concentrent ensuite sur les élections présidentielles où les partis d'opposition peuvent défier le pré-

### Mesurer les choix du gouvernement

Notre modèle établit des liens entre les choix des pouvoirs publics et les structures institutionnelles. À l'aide de données de quarante-six pays d'Afrique subsaharienne et d'un échantillon mondial, nous avons cherché à savoir si les relations impliquées par le modèle sont confirmées empiriquement.

Le modèle est d'abord estimé à l'aide d'un échantillon global d'observations, puis après inclusion des effets propres à certains pays et en utilisant la méthode généralisée des moments.

Outre les indicateurs d'opportunisme et la CPIA, nous avons inclus des estimations de plusieurs variables indépendantes.

**Compétition électorale.** Selon la logique de la responsabilité, les incitations qui motivent les réactions du gouvernement entrent en jeu parce que le gouvernement souhaite rester au pouvoir, mais risque de le perdre. Un indicateur de la compétition électorale rend compte de ces incitations, avec les notes suivantes : 1 s'il n'y a pas de pouvoir exécutif en place, 2 s'il y a un pouvoir exécutif non élu, 3 s'il y a un pouvoir exécutif élu mais pas de compétition électorale, 4 s'il y a un pouvoir exécutif élu et une compétition entre candidats mais pas entre partis (parce que les partis d'opposition sont interdits), 5 s'il y a un pouvoir exécutif élu et une compétition entre candidats mais pas entre partis (bien que les partis d'opposition soient autorisés par la loi) et 6 s'il y a un pouvoir exécutif élu et une compétition entre des candidats soutenus par des partis d'opposition pendant la campagne électorale. Une note de 7 est attribuée si le pouvoir exécutif obtient moins de 75 % des voix (Beck *et al.*, 2001).

**Degré d'anticipation.** Dans le modèle, le gouvernement suit une démarche prospective : il compare les avantages immédiats d'une politique satisfaisant des intérêts personnels et les coûts à plus long terme de la perte du pouvoir. La force des incitations nées des institutions de responsabilisation dépend donc de l'évaluation du risque politique par le gouvernement et de la mesure dans laquelle il anticipe les

avantages futurs du pouvoir. Nous avons inclus des données du State Failure Task Force (Goldstone *et al.*, 2003), qui indiquent si le pays fait partie d'un groupe à problèmes (conflit civil, violence extrême ou changement de régime défavorable l'année précédente).

**Propriétés du sélectorat.** La mesure dans laquelle un gouvernement utilisera le pouvoir politique dans l'intérêt collectif dépend de la taille du sélectorat. Plus le nombre de votes négatifs est élevé au sein des institutions du pouvoir, plus la coalition de base du gouvernement doit s'élargir. Selon la logique du modèle, le gouvernement aura d'autant plus de chances d'opter pour la création de biens collectifs que le nombre de votes négatifs au sein des institutions du pouvoir sera élevé. Notre variable repose sur le nombre de parties indépendantes qui composent le processus politique. Elle utilise des informations sur le nombre de partis formant la coalition au pouvoir et le degré d'indépendance du parlement vis-à-vis du parti du président ou du premier ministre.

**Variables de contrôle.** L'action d'un gouvernement est aussi déterminée par le type d'économie dans laquelle il fonctionne; pour isoler l'influence des institutions politiques, l'effet de ces facteurs structurels doit être neutralisé. En particulier, si les agents économiques peuvent se protéger des prédateurs en réduisant leur production ou en déplaçant leurs actifs, les politiques opportunistes produiront moins d'avantages pour le gouvernement, qui sera donc moins enclin à les adopter. Deux variables rendent compte de la facilité avec laquelle des rentes peuvent être obtenues. La première mesure la part de la population qui dépend de la production agricole et la seconde la valeur de la production pétrolière en pourcentage du PIB. Dans chaque cas, nous nous attendons à des relations négatives entre ces indicateurs de la structure économique et la préférence du gouvernement pour de «meilleures» politiques.

sident sortant. Pour les années où des élections compétitives ont lieu, ils notent que :

- la part de la consommation publique dans le PIB augmente de l'ordre de 1,5 %, soit bien plus que lors d'élections non compétitives;
- la croissance réelle de la monnaie dépasse de près de 13 % celle des années d'élections non compétitives;
- il s'ensuit généralement des dévaluations supérieures d'environ 20 %, rendues nécessaires par les déséquilibres résultant des modifications de la politique budgétaire et monétaire et par le report des ajustements dans les périodes préélectorales.

## «L'expérience des réformes politiques en Afrique amène à poser la question suivante : Les tensions macroéconomiques consécutives à l'instauration de la compétition électorale représentent-elles le coût de la transition, ou bien signalent-elles le début d'un nouveau régime?»

Dans aucun cas, les élections non compétitives ne sont associées à des cycles conjoncturels induits par des facteurs politiques : les chocs politiques sont limités aux élections où il y a une compétition politique.

Il semble donc que si la compétition politique bride les gouvernements prédateurs, elle ne les encourage pas à mieux gérer l'économie. En fait, c'est peut-être l'inverse qui est vrai : les gouvernements exposés au risque électoral seraient moins disposés à observer la discipline macroéconomique (en particulier budgétaire). Cela explique l'apparition en Afrique de cycles conjoncturels induits par des facteurs politiques ces dernières années.

L'étude montre aussi que la relation entre la compétition électorale et les distorsions macroéconomiques culmine lors des élections fondatrices, c'est-à-dire celles qui font suite à l'abandon d'un régime autoritaire. Par la suite, la relation subsiste, mais son intensité diminue. Le bouleversement macroéconomique qui caractérise dans un premier temps la mise en place de réformes institutionnelles représente donc peut-être une «dynamique transitoire» et non un état permanent. Seule l'analyse des données futures permettra de répondre à cette question.

### Le rôle de l'information

Pourquoi des élections peuvent-elles conduire à des politiques économiques de moindre qualité? Peut-être parce que les électeurs ne comprennent pas qu'ils sont manipulés ou ne le comprennent qu'après un certain temps. Pour que la théorie de la responsabilité fonctionne, les électeurs doivent avoir

des informations sur des questions telles que le niveau des prix et de l'emploi.

Pendant, il est difficile d'obtenir des chiffres sur l'emploi en Afrique; en fait, étant donné la taille du secteur de subsistance et de l'économie informelle, il est difficile de définir ce qu'il faut entendre par l'emploi. Le niveau moyen des prix n'est pas non plus bien connu; même lorsque son calcul est exact, sa diffusion est trop tardive pour orienter le choix des électeurs. Il est donc difficile pour les citoyens de surveiller la gestion de l'économie nationale, de juger les résultats économiques du gouvernement en place et donc de le sanctionner si nécessaire. En conséquence, les politiciens ont moins de raisons de mener une politique macroéconomique rigoureuse.

Cela dit, bien que l'hypothèse de l'information parfaite affaiblisse le modèle de responsabilité, elle renforce les modèles du cycle conjoncturel induit par des facteurs politiques. Selon ces modèles, la capacité des politiciens d'exploiter le manque d'information des électeurs leur permet de manipuler l'économie de manière politiquement avantageuse, quoique nuisible sur le plan économique. Cette caractéristique de l'économie politique en Afrique — le manque d'information — explique pourquoi les réformes politiques n'ont pas conduit à un cadre macroéconomique plus stable dans les années 90.

L'établissement de la responsabilité politique en Afrique a donc donné des résultats contrastés dans un premier temps. Elle a, semble-t-il, circonscrit le comportement prédateur et opportuniste des dirigeants, mais elle n'a pas rehaussé la qualité des politiques macroéconomiques. L'expérience des réformes politiques en Afrique amène à poser la question suivante : les tensions macroéconomiques consécutives à l'instauration de la compétition électorale représentent-elles le coût de la transition, ou bien signalent-elles le début d'un nouveau régime. ■

*Robert H. Bates est professeur en science du gouvernement, titulaire de la chaire Eaton, à l'université Harvard.*

### Bibliographie :

- Barro, Robert J., 1973, "The Control of Politicians: An Economic Model," *Public Choice*, Vol. 14 (Spring), p. 19-42.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer, and Patrick Walsh, 2001, "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions," *World Bank Economic Review*, Vol. 15 (June), p. 165-76.
- Block, Steven A., 2001, "Does Africa Grow Differently?" *Journal of Development Economics*, Vol. 65 (August), p. 443-67.
- , Karen Ferree, and Smita Singh, 2003, "Multiparty Competition, Founding Elections and Political Business Cycles in Africa," *Journal of African Economies*, Vol. 12 (September), p. 444-68.
- Goldstone, Jack, Monty Marshall, Robert Bates, and David Epstein, 2003, State Failure Task Force Project, Phase III Report (McLean, Virginia: Science Applications International Corp.).
- Humphreys, Macartan, and Robert H. Bates, 2005, "Political Institutions and Economic Policies: Lessons from Africa," *British Journal of Political Science*, Vol. 35 (June), p. 403-28.
- Williamson, John, 1990, "What Washington Means by Policy Reform," in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* ed. by John Williamson (Washington: Institute for International Economics).
- , ed., 1994, *The Political Economy of Policy Reform* (Washington: Institute for International Economics).