



Études du Centre de développement

Les indicateurs de gouvernance

USAGES ET ABUS

Par Christiane Arndt et Charles P. Oman



Études du Centre de Développement

Les indicateurs de gouvernance

USAGES ET ABUS

par

Christiane Arndt et Charles Oman



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Uses and Abuses of Governance Indicators

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

LE CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 21 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998, l'Inde depuis février 2001, la Roumanie depuis octobre 2004, la Thaïlande depuis mars 2005 et l'Afrique du Sud depuis mai 2006. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité Directeur du Centre.

Le Centre a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre fait partie du « Pôle développement » de l'OCDE et bénéficie d'une indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. En tant que membre du « Pôle développement », avec le Centre de Coopération avec les Non-Membres, la Direction de la Coopération pour le Développement et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, le Centre de développement peut pleinement tirer parti de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE, DE SON CENTRE DE DÉVELOPPEMENT OU DES GOUVERNEMENTS DE LEURS PAYS MEMBRES.

Avant-propos

Cette étude est le produit du travail effectué par le Centre de développement sur la nature des interactions entre la qualité de la gouvernance et les comportements d'investissements dans les pays en développement.

Remerciements

Les auteurs remercient tout d'abord Denis de Crombrugge de l'Université de Maastricht pour ses précieuses suggestions et conseils quand aux questions d'analyse statistique et économétrique. Ils remercient Daniel Kaufmann et Aart Kraay de l'Institut de la Banque mondiale pour leurs commentaires constructifs sur une version préalable de l'étude. Ils remercient Marie Wolkers et l'équipe de Transparency International pour des discussions stimulantes et pour la mise à disposition de documents et informations utiles. Ils remercient Orsetta Causa et Ekkehard Ernst (OCDE, Département des Affaires économiques), Thomas Heimgartner (Metagora), Javier Herrera, Mireille Razafindrakato et François Roubaud (DIAL), Nico Jaspers et Juan Ramón de Laiglesia (OCDE, Centre de développement), Michaela Krause (Tilburg University), Jana Malinska et Nick Manning (OCDE, Direction de la Gouvernance), Chris de Neubourg (Maastricht Graduate School of Governance), Richard Öhrvall (Statistics Sweden), Jacques Ould-Aoudia et Jan Robert Suesser (ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) et John Sullivan (CIPE). Les auteurs sont reconnaissants aux participants du séminaire interne du Centre de développement en novembre 2005 et du séminaire de la « Maastricht Graduate School of Governance » en mai 2006 pour la pertinence de leurs commentaires. Ils remercient Nicolas Meunier (Crédit Agricole) et Helmut Reisen (OCDE, Centre de développement) d'avoir partagé leur expertise à propos des marchés financiers et de l'analyse du risque pays. Les auteurs remercient Vanda Legrandgérard pour la qualité de son travail éditorial et Zhikai Xie, Aline Gatignon et Ralph Christian Maloumy-Baka pour leur aide à la traduction et la révision du livre. Les auteurs restent, bien sûr, seuls responsables des erreurs éventuelles.

Les auteurs remercient également les entreprises, les banques et les bailleurs d'aide publique au développement interviewés dans le cadre de cette étude. Ils ont souhaité rester anonymes mais leur assistance a été d'une valeur inestimable pour ce projet.

Le Centre de développement exprime ses remerciements à la Direction du Développement et de la Coopération (Suisse) et au « Center for International Private Enterprise » (Washington D.C.) pour le soutien financier qu'ils ont apporté à cette étude. Il remercie également la « Maastricht Graduate School of Governance » pour sa collaboration.

Table des matières

Préface	9
Résumé	11
Introduction	13
<i>Chapitre 1</i> Pourquoi un tel intérêt pour la gouvernance ?	15
<i>Chapitre 2</i> Les sources des indicateurs de gouvernance	21
<i>Chapitre 3</i> Les différents emplois des indicateurs de gouvernance	35
<i>Chapitre 4</i> Analyse approfondie des indicateurs composites KKZ	51
<i>Chapitre 5</i> Gouvernance et croissance	83
<i>Chapitre 6</i> Perspectives	97
<i>Annexe I</i> Méthode d'agrégation utilisée pour les indicateurs composites KKZ	113
<i>Annexe II</i> Gouvernance et croissance	121
Bibliographie	127

Préface

La gouvernance dans les pays en développement fait depuis quelques années partie des grandes préoccupations des investisseurs internationaux et des bailleurs d'aide publique au développement.

Comme l'a récemment constaté le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (CCEI), la qualité de la gouvernance est pour les investisseurs le premier déterminant des décisions d'investissement dans les pays en développement et les marchés émergents. Pour les agences de coopération au développement de l'OCDE, nationales et multilatérales, le tournant remonte à 1996, lorsque la Banque mondiale a renoncé à une politique de longue date qui l'amenait à ne tenir pratiquement aucun compte des problèmes de faiblesses institutionnelles et de mauvaise gouvernance dans les pays emprunteurs. Depuis, les bailleurs utilisent de plus en plus les indicateurs de gouvernance pour identifier, et récompenser, les pays en développement œuvrant à améliorer la qualité de leur gouvernance.

Partant de recherches récentes sur l'importance de la gouvernance d'entreprise dans les pays en développement et les marchés émergents, le Centre de développement analyse depuis un certain temps la nature des interactions entre qualité de la gouvernance au sens large (politique et d'entreprise) et comportements d'investissements. Ce travail a révélé les limites de ces indicateurs de gouvernance utilisés par les investisseurs et les bailleurs au moment de décider de leurs investissements et des allocations d'aide. Il est possible que ces limites réduisent l'utilité de ces indicateurs pour les investisseurs, les bailleurs et les gouvernements. Étant donnée l'importance de la qualité des instruments de mesure pour une bonne gestion, cette étude a donc pour vocation de souligner les limites rencontrées, dans le double objectif de réduire leur mauvaise utilisation et d'améliorer leur structure et utilité.

Après un examen approfondi des indicateurs les plus utilisés aujourd'hui dans les processus décisionnels d'investissement et d'allocation de l'aide, l'analyse s'est appuyée sur les informations recueillies par les auteurs lors d'entretiens avec les responsables et le personnel de dix grands investisseurs financiers et des représentants de regroupements d'entreprises et d'agences de bailleurs de fonds aux États-Unis et en Europe. En tant que partie intégrante du programme de travail en cours au Centre de développement sur la gouvernance dans les pays en développement, nous espérons que cette étude contribuera à améliorer la qualité de la gouvernance ainsi que ses instruments de mesure dans la perspective d'un développement à long terme.

Louka T. Katseli
Directrice
Centre de développement de l'OCDE
juillet 2006

Résumé

La croissance spectaculaire de l'intérêt pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement entraîne une progression remarquable de l'utilisation des indicateurs de gouvernance par les investisseurs internationaux et les agences nationales et multilatérales de coopération au développement des pays de l'OCDE. Fidèles au principe que l'on ne peut gérer que ce que l'on peut quantifier, ces preneurs de décisions cherchent à mesurer la qualité de la gouvernance dans les pays en développement et les marchés émergents.

Les indicateurs composites fondés sur des perceptions sont les instruments les plus utilisés parmi les centaines de bases de données produites pour répondre à cette demande. Pourtant, même les indicateurs les mieux construits présentent de graves inconvénients que les utilisateurs ne semblent pas pleinement percevoir : opacité, impossibilité de procéder à des comparaisons dans le temps, biais d'échantillonnage et utilité réduite pour aider les pays en développement à identifier concrètement des solutions qui leur permettraient d'améliorer la qualité de la gouvernance locale. Les utilisateurs qui, pour la plupart, ne sont pas issus de pays en développement, tendent à utiliser ces indicateurs — très souvent de façon erronée — pour comparer la qualité de la gouvernance entre pays et dans le temps.

Il est peu vraisemblable qu'existe un jour un indicateur de gouvernance parfait. Toutefois, une transparence accrue paraît indispensable pour mieux répondre aux attentes des utilisateurs externes et des pays en développement soucieux d'améliorer la gouvernance locale. Des évolutions prometteuses sur le « marché » des indicateurs de gouvernance se profilent à l'horizon.

Introduction

Depuis 15 ans, la qualité de la « gouvernance » dans les pays en développement suscite un immense intérêt. Ce mouvement est porté par celles et ceux qui, de différentes manières, tentent de suivre la situation et/ou d'évaluer les perspectives de pays en développement que différencient leur degré de stabilité politique, leur caractère attractif pour les investissements, leur croissance économique ou la taille effective de leur marché, la lutte contre la pauvreté, le respect des droits de l'Homme et le développement à long terme. Il s'agit notamment d'investisseurs internationaux, de fournisseurs nationaux et multilatéraux d'aide publique au développement (APD), mais aussi d'analystes et de chercheurs spécialistes du développement.

Cet intérêt croissant pour la qualité de la gouvernance a entraîné une progression tout aussi spectaculaire du recours aux indicateurs quantitatifs de gouvernance dans les pays en développement. De plus en plus, les décisions internationales en matière d'activité économique et d'action publique reposent directement sur ces indicateurs. C'est aussi le cas pour un corpus grandissant d'analyses ayant un impact plus large et qui influencent souvent, directement ou non, les décisions futures. Pourtant, le recours aux indicateurs de gouvernance n'est pas sans problèmes dont certains sont, hélas, plus graves que la plupart de leurs utilisateurs ne semblent le percevoir.

Cette étude entend faire le point sur la tendance actuelle à utiliser, souvent de manière erronée, les indicateurs de gouvernance dans le cas des pays en développement. Le chapitre 1 fait ressortir les principaux facteurs à l'origine de cette croissance énorme de l'intérêt pour la gouvernance. Le chapitre 2 s'arrête sur certains des indicateurs de gouvernance les plus utilisés. Le chapitre 3 étudie la manière dont les principaux groupes d'utilisateurs emploient, parfois de manière erronée, ces indicateurs. Le chapitre 4 propose une analyse plus approfondie des indicateurs de gouvernance qui sont sans conteste parmi les plus utilisés et mieux conçus de nos jours — ceux produits

par Daniel Kaufmann et son équipe à l'Institut de la Banque mondiale (WBI). Le chapitre 5 examine la relation réciproque entre qualité de la gouvernance et croissance économique pour bien insister sur la prudence requise, même lorsque l'on utilise les indicateurs les mieux construits. Le chapitre 6 conclut l'étude par des propositions aux futurs utilisateurs et producteurs d'indicateurs de gouvernance.

Chapitre 1

Pourquoi un tel intérêt pour la gouvernance ?

Résumé

Plusieurs facteurs ont récemment concouru à faire de la qualité de la gouvernance dans les pays en développement et les marchés émergents l'une des grandes priorités des investisseurs internationaux et des agences nationales et multilatérales de coopération au développement des pays de l'OCDE : *i*) l'augmentation spectaculaire des investissements internationaux dans les pays en développement ; *ii*) la fin de la Guerre froide ; *iii*) l'échec des réformes des politiques de développement des années 80 et 90 ; et *iv*) la prise de conscience de l'importance de la politique dans le développement économique et les réformes.

Quatre séries de phénomènes se sont conjuguées pour expliquer la croissance explosive de l'intérêt pour la qualité de la gouvernance observée ces dernières années et donc l'accroissement rapide de l'utilisation d'indicateurs de gouvernance.

Les investissements internationaux

Le premier phénomène est celui de la croissance spectaculaire, depuis 15 ans, des investissements internationaux dans les pays en développement. Les investissements directs à l'étranger (IDE) réalisés dans ces pays — que ce soit pour créer ou acquérir des capacités de production desservant les marchés locaux, les marchés internationaux ou encore les marchés d'origine des

investisseurs — ont progressé d'une moyenne annuelle d'environ 10 milliards de dollars au début des années 80 à plus de 67 milliards de dollars en 1992-94, et dépassent depuis 1997 les 150 milliards de dollars. Tout aussi spectaculaire et important pour expliquer l'intérêt pour la gouvernance locale est le développement des investissements internationaux de portefeuille dans les pays en développement et les « marchés émergents »¹ — de la part notamment de grands fonds de pension et autres grands investisseurs institutionnels : d'un flux annuel net inférieur à 2 millions de dollars à la fin des années 80, ces investissements indirects ont atteint près de 20 milliards de dollars (en obligations) et 26 milliards de dollars (en prises de participation) dans les années 90².

Le nouvel intérêt des investisseurs internationaux pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement s'explique donc en partie par l'augmentation spectaculaire de la valeur des actifs — potentiellement menacés — qu'ils détiennent dans ces pays. Mais le renversement des politiques économiques dans les pays en développement depuis les années 80 — qui ont vu l'instauration de régimes moins interventionnistes, plus ouverts sur les marchés et mieux disposés à l'égard des investisseurs — explique aussi ce phénomène. La concurrence à laquelle se livrent les pays en développement pour attirer les investissements étrangers s'est également nettement intensifiée, donnant un coup de fouet supplémentaire à la réorientation des politiques et faisant prendre conscience aux investisseurs internationaux d'une convergence ou d'une homogénéisation sensibles des régimes politiques *de jure* parmi les pays en développement soucieux d'attirer les investissements. Pour de nombreux investisseurs directs ou indirects, le déterminant le plus important des décisions de placement de leurs investissements dans tel ou tel pays en développement est lié à la crédibilité perçue de la mise en œuvre des politiques et, par dessus tout, à la qualité des systèmes de gouvernance (publique et d'entreprise), qui pèse lourdement dans la perception qu'ont les investisseurs de la crédibilité politique d'un pays (Oman, 2000)³.

La fin de la Guerre froide

Le deuxième type de phénomènes expliquant cet intérêt pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement est lié à la fin de la Guerre froide. Pendant la période de l'après-guerre, l'attitude et les comportements des États membres de l'OCDE et de leurs agences d'aide nationales et multilatérales à l'égard des autorités des pays en développement étaient

fonction de la position de ces dernières dans le monde bipolaire créé par la Guerre froide. On attribue souvent au président américain Franklin Roosevelt la remarque que lui aurait faite son secrétaire d'Etat Cordell Hull à propos du dictateur dominicain Rafaël Trujillo: "C'est un fils de pute, mais c'est *notre* fils de pute". Trujillo protégeait en effet fermement l'Amérique centrale contre toute tentation communiste. Cette remarque souvent citée est emblématique de l'attitude et des comportements à l'égard des dirigeants des pays en développement jusqu'à la fin des années 80⁴. Les pays de l'OCDE, leurs agences d'aide nationales et les organisations multilatérales de développement (OCDE et Centre de développement de l'OCDE compris) cherchaient à promouvoir le développement économique et social dans le « tiers monde » pour lutter contre la pauvreté et augmenter les niveaux de vie, mais aussi pour étouffer chez ces pays toute velléité d'opter pour le communisme. Il s'agissait alors d'aider les autorités à améliorer leurs politiques sans trop s'attarder sur la qualité de la gouvernance pratiquée.

Ce n'est qu'après l'effondrement de l'Union soviétique que ces attitudes et comportements ont véritablement évolué — et de plus en plus — avec le sentiment que la menace communiste avait disparu. Ce fut le tournant de 1996, avec la décision du président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, de modifier radicalement une politique de longue date consistant à ne pas reconnaître ouvertement ou prendre en compte les graves problèmes de corruption frappant la plupart des pays emprunteurs parce que la politique locale était en dehors du mandat officiel de la Banque. Alors même que les prêts de la Banque mondiale en faveur des réformes économiques ont chuté de 14 pour cent par an entre 2000 et 2004, les prêts accordés au titre de l'amélioration de la gouvernance ont augmenté de 11 pour cent par an sur la même période et, en 2004, un quart de ces prêts était engagé en faveur des administrations judiciaires et publiques dans les pays emprunteurs⁵.

L'échec de la réforme des politiques

Un sentiment de plus en plus partagé prévaut depuis quelque temps quant à l'échec ou l'inadéquation des réformes engagées dans les années 80 et 90 — et c'est là le troisième type de phénomènes expliquant l'intérêt croissant pour la gouvernance. Ces réformes — illustrées par le changement radical d'orientation politique évoqué plus haut et regroupées parfois (au moins dans le cas des pays d'Amérique latine) sous l'appellation « consensus de Washington » — sont l'effet d'une conjugaison de facteurs. Parmi eux, la crise

de la dette de 1982 dans les pays du tiers monde, suivie par un tarissement des prêts bancaires volontaires internationaux aux pays en développement (et notamment des prêts « souverains » dont la croissance avait été spectaculaire après le choc pétrolier de 1973 pour recycler les pétrodollars), le déclin persistant du cours des matières premières et, dans de nombreux pays, l'effondrement des banques locales de développement parallèlement à l'échec des politiques d'industrialisation par substitution aux importations. Tout cela devait conduire à un ralentissement de la croissance dans la plupart des pays en développement dans les années 80 et donner le signal de réformes tous azimuts engagées dans les années 80 et 90 (Oman et Wignaraja, 1991).

Pourtant, l'évolution généralisée des politiques qui s'en est suivie en faveur d'une plus grande « ouverture au marché » dans les pays en développement et notamment en Amérique latine, en Afrique et en Asie du Sud — activement encouragée par les organismes financiers multilatéraux en position idéale pour ce faire grâce à leurs prêts conditionnels — s'est finalement révélée assez décevante (Easterly, 2002). Le débat consécutif sur la cause de ces échecs relatifs — une application trop ou plutôt pas assez efficace des réformes préconisées⁶ — a moins d'intérêt pour notre étude que le fait que l'on reconnaisse aujourd'hui largement l'échec relatif de ces réformes. Cela tient à ce que l'on comprend de mieux en mieux — y compris au sein des organisations multilatérales et chez les ardents défenseurs de l'importance des régimes ouverts au marché — la nécessité d'une bonne gouvernance pour asseoir ces marchés et l'impact probablement sensible de la piètre gouvernance locale pour expliquer les échecs relatifs des réformes des années 80 et 90⁷.

La nouvelle économie institutionnelle

Les travaux de Douglass North et la nouvelle économie institutionnelle dont il est l'un des fleurons sont un autre facteur majeur à l'origine de cette reconnaissance, surtout, mais pas seulement, parmi les économistes des courants dominants. Ils constituent le quatrième type de phénomènes expliquant l'intérêt croissant pour la gouvernance. Ces travaux ont démontré de manière convaincante l'importance du système de gouvernance d'un pays — ses institutions formelles et informelles (parmi lesquelles, dans ce dernier cas, la culture et les valeurs implicites) et leurs interactions avec le comportement des entrepreneurs et organisations politiques et économiques — pour la réussite de ce pays en termes de croissance à long terme, d'amélioration du bien-être et de développement de la société (North, 1990 et 2005).

Notes

1. La notion de « marché émergent » aurait été forgée en 1981 par Antoine W. van Agtmael, de la Société financière internationale (groupe Banque mondiale). Les investisseurs internationaux — et notamment les banques et les investisseurs de portefeuille — utilisent désormais largement cette expression pour parler des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire auxquels ils prêtent de l'argent ou dans lesquels ils investissent.
2. *World Development Indicators Online*, 2005, Banque mondiale.
3. En novembre 2002, le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (CCEI) notait dans sa déclaration *Investment — BIAC Position on Incentives* : « La bonne gouvernance est le facteur le plus important pour instaurer des conditions propices à l'investissement direct à l'étranger. [...] Si de telles conditions prévalent, les incitations particulières pour attirer l'investissement direct étranger, et même intérieur, deviennent inutiles ».
4. Cette remarque date d'avant le début de la Guerre froide.
5. *Rapport annuel de la Banque mondiale*, 2004.
6. Voir, par exemple, Ortiz (2003) ou Lora et Panizza (2002).
7. Voir, par exemple, Williamson (2000). L'analyse des économies en transition de l'ex-Union soviétique et des pays d'Europe centrale et orientale est venue renforcer cette conviction (voir par exemple Cornia et Popov, dir. pub., 2001).

Chapitre 2

Les sources des indicateurs de gouvernance

Résumé

Les utilisateurs d'indicateurs de gouvernance doivent se frayer un chemin dans la jungle des centaines d'indicateurs existants. Ce chapitre revient sur les indicateurs les plus utilisés, qui sont des indicateurs composites fondés sur des perceptions, et explique comment trouver des informations supplémentaires sur l'offre existante d'indicateurs de gouvernance.

Au fur et à mesure que les investisseurs internationaux, les bailleurs et les analystes spécialistes du développement ont pris conscience de l'importance de la gouvernance, ils se sont efforcés de rendre ce concept opérationnel pour appuyer les prises de décision. Fidèles au principe que l'on ne peut gérer que ce que l'on peut quantifier, ils se sont mis à utiliser largement des indicateurs quantitatifs de la qualité de la gouvernance locale. En réponse à cette nouvelle demande, l'offre d'indicateurs de gouvernance s'est considérablement étoffée. Pourtant, cette nouvelle offre repose pour l'essentiel sur des indicateurs dont l'origine précède l'explosion récente de la croissance de l'intérêt pour la gouvernance. L'examen, à titre illustratif, de cinq des indicateurs les plus utilisés sera très instructif avant que nous ne revenions dans le chapitre suivant sur l'emploi et les erreurs dans l'utilisation de ces indicateurs.

Le Guide international du risque pays

Le Guide international du risque pays (*International Country Risk Guide* – ICRG), système privé de notation, est depuis sa création en 1980 l'un des premiers indicateurs de gouvernance, en tout cas pour les investisseurs

internationaux. Élaboré à la suite du coûteux choc financier qu'ont subi les prêteurs internationaux après la chute du Shah d'Iran, en 1979 (dans la lignée de la forte montée en puissance, signalée précédemment, des prêts souverains aux pays en développement dans les années 70), l'ICRG a « pour vocation d'évaluer les risques *financiers*, *économiques* et *politiques* des pays et de procéder à des comparaisons entre pays [afin de] répondre aux besoins de ses clients en matière... d'analyse des risques potentiels d'une opération commerciale internationale »¹. Les notations des pays sont conçues pour être comparables dans le temps.

Les évaluations de l'ICRG en matière de risques financiers et économiques reposent exclusivement sur des mesures objectives, aussi imparfaites soient-elles. Elles couvrent différents ratios — dette extérieure sur le PIB, service de la dette extérieure et balance des comptes courants sur les exportations, liquidités internationales nettes sur les importations, balance fiscale sur le PIB — et les niveaux de croissance, d'inflation et de PIB par habitant de chaque pays.

Par contraste, l'évaluation du risque politique réalisée par l'ICRG dépend exclusivement des interprétations subjectives que ses experts font de « composantes » de risque prédéterminées — avec des pondérations identiques pour tous les pays afin de permettre des comparaisons dans le temps et entre pays. Les composantes du risque politique couvrent les éléments suivants :

- capacité apparente du gouvernement à se maintenir au pouvoir et à mener à bien son(ses) programme(s) annoncé(s) ;
- facteurs socio-économiques à l'origine d'instabilités et/ou empêchant le gouvernement d'agir (chômage, confiance des consommateurs, pauvreté) ;
- autres facteurs pesant sur les risques d'investissement (viabilité des contrats, expropriation, limites au rapatriement des profits, retards de paiement) ;
- violences et conflits politiques intérieurs et extérieurs ;
- corruption ;
- ingérence militaire dans la politique ;
- tensions religieuses et ethniques ;
- obligation démocratique de rendre des comptes ;
- qualité de l'administration ;
- pouvoir et impartialité du système judiciaire et respect de la loi par la population.

Si l'indicateur composite de l'ICRG accorde la même pondération aux perceptions subjectives des composantes du risque politique, d'une part, et aux indicateurs objectifs du risque économique et financier, d'autre part, l'entreprise conseille également ses clients sur des solutions d'adaptation des données et des pondérations « afin de préciser les notations en fonction des caractéristiques et des besoins spécifiques de l'investisseur ». Elle note 140 pays tous les mois et propose des évaluations actualisées, sur un an et sur cinq ans, comprenant des projections réalisées sur la base de scénarios « idéal » et « catastrophe ».

Les notations mensuelles complètes et les données qui les sous-tendent sont disponibles aux clients, mais les chercheurs peuvent aussi, et pour un coût moindre, accéder aux « séries » conçues à leur intention et qui reprennent les moyennes annuelles de chaque pays pour toutes les composantes du risque pays depuis 1984 et à l'exclusion de l'année la plus récente.

Comme tous les indicateurs de gouvernance, les notations de l'ICRG sont susceptibles de contenir des erreurs de mesure non négligeables. L'ICRG ne donne pas d'estimations permettant de jauger l'ampleur de ces erreurs.

Freedom House

« Freedom House » est une autre source primordiale d'indicateurs de gouvernance. Ses notations annuelles des droits politiques et des libertés civiles dans 192 pays sont largement reprises par les journalistes, les analystes et les chercheurs.

« Freedom House » est une organisation privée et sans but lucratif de défense de la liberté créée aux États-Unis en 1941 par des personnalités influentes issues des deux grands partis politiques américains afin de « s'opposer sans relâche aux dictatures d'extrême gauche et d'extrême droite » et d'être « un porte-parole lucide de la démocratie et de la liberté de par le monde »². Elle tire ses financements à la fois d'un soutien du gouvernement américain et de subventions déductibles des impôts et de dons privés qui concernent, à l'heure actuelle, plus d'une dizaine de grandes fondations. Elle est dirigée par un conseil d'administration réunissant quelque 36 personnalités, hommes politiques, anciens responsables publics, figures du monde des affaires et du travail, écrivains, universitaires et journalistes, toutes « unies autour de l'idée que pour servir la cause des droits de l'Homme et de la liberté, l'Amérique doit avoir une place de premier plan dans les affaires internationales ».

Dans son ouvrage phare *Freedom in the World* (La liberté dans le monde), « Freedom House » évalue chaque pays sur le respect des *droits politiques d'une part* et d'autre part des *libertés civiles*, sur une échelle allant de 1 à 7 (le niveau 1 correspondant à la meilleure note et le niveau 7 à la pire). La moyenne des deux notations permet de qualifier le pays comme « libre » (résultat inférieur à 3), « partiellement libre » (de 3 à 5) ou « non libre » (résultat supérieur à 5). Ces notations sont calculées en fonction de la perception subjective des experts de l'organisation après un examen fondé sur une série de questions inspirées de la Déclaration universelle de droits de l'homme des Nations unies de 1948.

La liste relative aux droits politiques comporte dix questions réparties en trois catégories : le processus électoral ; le pluralisme politique et la participation ; et le fonctionnement du gouvernement.

- Les trois questions liées au processus électoral cherchent à établir si le chef de l'exécutif et les membres du pouvoir législatif sont « élus lors d'élections libres et équitables » et s'il existe des lois électorales justes, des possibilités égales de faire campagne, un scrutin équitable et un décompte honnête des voix.
- Les quatre questions portant sur le pluralisme politique et la participation cherchent à voir si les citoyens peuvent créer les partis politiques de leur choix, si les partis d'opposition ont une chance réaliste d'obtenir une part significative des voix et d'obtenir le pouvoir à l'issue d'élections, si la population peut opérer un choix politique sans redouter l'influence de l'armée, de puissances étrangères, de partis totalitaires, de hiérarchies religieuses ou d'oligarchies économiques, et si les groupes culturels, ethniques, religieux et autres groupes minoritaires peuvent raisonnablement s'autodéterminer et prendre part au processus politique de prise de décisions.
- Les trois questions relatives au fonctionnement du gouvernement cherchent à voir si les politiques gouvernementales sont décidées par des représentants librement élus, si le gouvernement est exempt d'un phénomène généralisé de corruption et s'il est tenu de rendre compte devant son électorat entre deux scrutins, et s'il fonctionne de manière ouverte et transparente.

La liste relative aux libertés civiles comprend 15 questions réparties en quatre catégories : la liberté d'expression et de croyance ; le droit à l'association ; l'État de droit ; et l'autonomie personnelle et les droits individuels.

- Les quatre questions autour de la liberté d'expression et de croyance tentent de voir s'il existe des médias libres et indépendants ou pluralistes, si le citoyen peut exprimer sa religion à titre public et privé et si les

institutions religieuses sont libres, si la liberté universitaire est garantie et le système éducatif libre d'endoctrinement politique étendu, et s'il est possible d'organiser des débats privés ouverts.

- Les trois questions autour des droits d'association et d'organisation s'intéressent à la liberté de réunion et de manifestation, à la liberté d'organisation politique (partis politiques et organisations civiques ou *ad hoc*) et à l'existence de syndicats libres, d'organisations paysannes, d'associations professionnelles ou privées de tout ordre, et à la possibilité de pratiquer des négociations collectives d'une manière efficace.
- Les quatre questions sur l'État de droit examinent s'il existe un système judiciaire indépendant, si les règles de droit prévalent dans les affaires civiles et criminelles et si la police est directement placée sous une autorité civile, si la population est à l'abri des violences policières, de décisions arbitraires d'emprisonnement, d'exil ou de torture (que ce soit par des groupes qui soutiennent ou qui s'opposent au système), de la guerre et des insurrections, et si la population bénéficie d'une égalité de traitement devant la loi.
- Les quatre questions sur les droits individuels examinent s'il existe des possibilités de se protéger contre l'endoctrinement et une dépendance excessive à l'égard de l'État ou si l'État contrôle les déplacements, le choix d'une résidence et d'un emploi, si les citoyens ont le droit de posséder des biens et de créer des entreprises privées sans subir l'influence de représentants de l'État, des forces de sécurité ou du crime organisé, si les libertés sociales individuelles sont affirmées (égalité des sexes, choix de son conjoint, taille de la famille), si l'égalité des chances existe et si l'exploitation économique est bannie.

Pour chacun des 192 pays actuellement concernés (et un certain nombre de territoires disputés), « Freedom House » publie tous les ans les notations obtenues et le statut attribué (« libre », « partiellement libre » ou « non libre »). Elle ne met cependant pas à disposition du public les résultats d'un pays sur telle ou telle question ou catégorie de questions figurant dans les différentes listes. De même, les données et les notations ne sont pas parfaitement comparables dans le temps, du fait de changements réguliers dans la méthode suivie et, probablement, de changements dans les groupes d'experts dont la perception détermine la notation obtenue.

Enfin, « Freedom House » ne fournit pas d'estimations quant à l'ampleur des erreurs de mesure inhérentes à ses notations (même si, comme pour tous les indicateurs de gouvernance, ces erreurs ne sont certainement pas négligeables).

Transparence internationale

Aucun indicateur de gouvernance n'attire sans doute plus l'attention des médias que l'indice de perception de la corruption (IPC) publié tous les ans depuis 1995 par « *Transparence internationale* » (TI). Les investisseurs, les bailleurs de fonds, les analystes et les universitaires s'en servent également abondamment.

Pendant la Guerre froide, un véritable tabou entourait la question de la corruption. Les agences de développement n'en traitaient que rarement, les organisations financières internationales avaient en général le sentiment qu'elles devaient fermer les yeux, et le secteur privé était largement convaincu qu'il s'agissait là d'un passage obligé — bien que détestable et souvent coûteux — pour arriver à ses fins dans de nombreux pays du monde. Cet état d'esprit prévalait encore au moment de la création de TI, en 1993 — une petite ONG née de la volonté d'un homme, Peter Eigen, ancien de la Banque mondiale ayant travaillé en Afrique et en Amérique latine et qui avait vainement tenté de convaincre son organisation d'intégrer ce paramètre dans ses programmes. Lorsque James Wolfensohn fut nommé président de la Banque mondiale en 1995, il inscrivit la lutte contre la corruption dans les programmes de l'organisation et décida de travailler avec TI à l'élaboration d'une stratégie anti-corruption que celle-ci pourrait utiliser. Il était en effet convaincu que la corruption représentait un enjeu économique important avec des répercussions sensibles et néfastes sur l'efficacité de programmes de développement de la Banque mondiale. Cette année-là, TI mettait au point l'IPC, qui exprime le degré relatif de corruption d'un pays perçu par les communautés d'affaires locales et internationales³. L'IPC allait susciter un intérêt considérable dans le monde et contribuer à faire de la corruption l'un des points à l'ordre du jour du développement international⁴.

L'IPC est en quelque sorte une synthèse d'enquêtes. Il est construit en compilant des résultats de différentes enquêtes de perception réalisées auprès d'entrepreneurs résidant ou non dans le pays et d'évaluations menées par des experts afin de fournir un instantané de la perception du degré de corruption d'un pays et de classer ensuite tous les pays concernés. En 2005, l'IPC couvrait 159 pays à partir d'informations tirées de 16 enquêtes et évaluations d'experts conduites par dix organisations différentes entre 2003 et 2005. Le résultat IPC d'un pays (qui va de 10 pour le pays le moins corrompu à 0 pour le pays le plus corrompu) est rendu public, ainsi qu'un certain nombre d'enquêtes sur lesquelles ce résultat est fondé et un « intervalle de confiance » estimé des

valeurs possibles du résultat IPC en fonction du degré estimé de précision de l'évaluation. Les pays pour lesquels on ne dispose pas d'au moins trois enquêtes ou évaluations d'experts sont exclus — ce qui signifie que de nombreux pays, certains parmi les plus corrompus du monde, ne sont pas notés, faute de données de perception.

Les changements de position d'un pays d'une année sur l'autre sont liés non seulement à l'évolution de la perception de la corruption dans le pays lui-même — la corruption ayant effectivement évolué ou les perceptions de la corruption ayant changé — mais aussi à des modifications dans l'échantillon de pays et dans la méthodologie. Les sources non actualisées sont abandonnées et d'autres ajoutées. Avec le temps et parce que les personnes interrogées diffèrent, tout comme, parfois, les méthodes utilisées pour construire l'IPC, le changement de résultat d'un pays peut davantage tenir à ce que différents points de vue ont été recueillis et différentes questions posées qu'à un changement de la réalité de la corruption dans le pays.

Malgré une publication annuelle des résultats de l'IPC, les comparaisons d'une année sur l'autre sont donc risquées. En outre, les données d'enquête désagrégées — dont certaines proviennent de sources commerciales — ne sont pas communiquées au public.

La Banque mondiale

La Banque mondiale produit deux séries d'indicateurs de gouvernance d'une importance cruciale pour notre étude. La première — dont nous reparlerons au chapitre 4 — est publiée tous les deux ans depuis 1996 par Daniel Kaufmann et ses collègues du WBI. La seconde est composée des évaluations des performances des politiques et des institutions des pays (Country Policy and Institutional Assessments, CPIA), réalisées tous les ans par le personnel de la Banque mondiale (ses équipes pays) pour évaluer la qualité des politiques et cadres institutionnels des pays emprunteurs afin de lutter contre la pauvreté, promouvoir une croissance durable et utiliser judicieusement l'aide au développement. Depuis 1977, ces évaluations servent de trame à l'allocation des prêts sans intérêts et des subventions de l'AID (Association internationale pour le développement, de la Banque mondiale) en faveur des pays les plus pauvres. Par le passé, les conclusions des CPIA n'étaient cependant pas portées à l'attention du public et ce n'est que depuis récemment que les pays dont les politiques ont été évaluées dans telle ou telle CPIA sont eux-mêmes informés, à titre confidentiel, de leur notation chiffrée.

Les critères employés ont eux aussi évolué avec le temps, du fait de nouvelles perspectives analytiques et en fonction des leçons que la Banque mondiale estime avoir acquises avec l'expérience. A l'heure actuelle, les CPIA comportent 16 critères répartis en quatre groupes :

- le groupe de la *gestion économique* (qui comprend trois critères spécifiques – gestion macro-économique ; politique budgétaire ; politique d'endettement) ;
- le groupe des *politiques structurelles* (trois critères également – politiques commerciales ; politiques financières ; environnement réglementaire pour les entreprises) ;
- le groupe des *politiques d'intégration sociale et d'équité* (avec cinq critères – égalité des sexes ; équité dans l'utilisation des ressources publiques ; renforcement des ressources humaines ; protection sociale et emploi ; politiques et institutions pour assurer un environnement durable) ;
- le groupe de *gestion du secteur public et des institutions* (cinq critères également – droits de propriété et gouvernance fondée sur un système de règles ; qualité de la gestion budgétaire et financière ; efficacité de la mobilisation des ressources ; qualité de l'administration ; transparence/ responsabilité/corruption dans le secteur public).

Pour évaluer le pays, les équipes de la Banque mondiale accordent une note allant de 1 à 6 pour chacun des 16 critères, chaque groupe ayant la même pondération. Les critères n'ont donc, eux, pas la même pondération. Le groupe de gestion du secteur public et des institutions est l'une des principales composantes du « facteur de gouvernance » qui, outre la notation globale de la CPIA, joue un rôle déterminant au moment d'allouer les fonds de la Banque mondiale.

Pour garantir la cohérence de ses notations d'un pays à l'autre, la Banque mondiale fournit désormais à ses équipes d'évaluation des questions et des définitions détaillées pour chacun des six niveaux, sachant qu'un processus de notation et de contrôle d'une dizaine de pays «de référence» est d'abord engagé dans l'ensemble des services de la Banque. Un examen de toutes les notations mobilisant toute la Banque mondiale est également réalisé avant la finalisation des CPIA.

Les pays sont désormais tenus informés du processus d'évaluation, qui fait de plus en plus souvent partie intégrante de la démarche de dialogue entre la Banque mondiale et les États. Depuis l'été 2006, avec les notations de CPIA de 2005, la Banque mondiale communique au public les notations

chiffrées pour chacun des critères alors qu'auparavant les résultats de l'évaluation n'étaient « divulgués » que par groupes de pays classés par quintiles en fonction de leurs résultats⁵.

L'Institut de la Banque mondiale

Les indicateurs de gouvernance publiés par le WBI sont les plus complets des indicateurs librement accessibles. Disponibles depuis 1996, ils sont aussi les plus cités et les plus utilisés par les médias, les cercles universitaires et les organisations internationales. Avec l'IPC de Transparence internationale, ils ont joué un rôle décisif pour inscrire la gouvernance dans l'ordre du jour des pays en développement⁶.

Produite par Daniel Kaufmann (WBI) avec, comme premiers co-auteurs, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton (d'où leur surnom « indicateurs KKZ ») et, désormais, Massimo Mastruzzi, cette série d'indicateurs cherchait à répondre à quatre préoccupations reliées entre elles⁷. Il s'agissait tout d'abord du manque apparent de robustesse des comparaisons internationales reposant sur des sources de données individuelles, notamment lorsque ces différentes sources donnaient lieu à des conclusions différentes. Il y avait ensuite le souci d'interpréter correctement les différences inter-pays et leur portée statistique et pratique. Troisièmement, la comparaison des résultats tirés d'enquêtes régionales et d'enquêtes internationales plus larges se révélait très complexe. Enfin, il fallait trouver une solution pour concevoir des indicateurs d'ensemble utiles, intégratifs ou synthétiques, malgré la quantité et la diversité croissante des sources individuelles accumulées lors de recherches et de débats sur les politiques.

Les indicateurs du WBI sont des indicateurs composites de chacun des six aspects de la gouvernance : *i) Voix et responsabilité ; ii) Stabilité politique ; iii) Efficacité gouvernementale ; iv) Qualité de régulation ; v) État de droit ; et vi) Contrôle de la corruption*. Ces six indicateurs sont composites en ceci qu'ils sont construits à partir de centaines d'indicateurs de la perception tirés de 37 sources de données produites par 31 organisations — dont l'ICRG, Freedom House, la Banque mondiale (CPIA) et la plupart des sources utilisées par TI pour son IPC (encadré figure 4.1, dans le chapitre 4).

Grâce à la masse de sources exploitées, les indicateurs KKZ couvrent un vaste éventail de pays — entre 204 et 207 en 2004, selon l'indicateur. Les inévitables erreurs de mesure signifient pourtant souvent que l'on ne peut

pas utiliser ces indicateurs à coup sûr pour différencier la qualité de la gouvernance d'un pays à l'autre. Les auteurs fournissent des intervalles de confiance statistiques pour le résultat de chaque pays par indicateur et pour une année donnée (figure 4.1 dans le chapitre 4). Ainsi, lorsque la différence de résultat est telle que les intervalles de confiance n'empiètent pas l'un sur l'autre, on peut considérer que l'écart est significatif d'un point de vue statistique (en acceptant les hypothèses de travail⁸).

La méthodologie suivie et la composition changeante des indicateurs dans le temps signifient en outre que ces indicateurs ne seront pas fiables pour comparer des niveaux de gouvernance dans le temps, dans un pays ou entre plusieurs pays. Dans les comparaisons historiques, seul un changement ou une différence de résultat suffisamment importants pour interdire le chevauchement des intervalles de confiance permettront de considérer que ce changement ou cette différence sont significatifs.

Les erreurs de mesure traduites par les intervalles de confiance des résultats sont inévitables dans la construction d'indicateurs de gouvernance. Kaufmann et son équipe, tout comme TI, sont pourtant les seuls grands producteurs d'indicateurs de gouvernance qui rappellent clairement dans tous leurs ouvrages la nécessité de tenir compte de ces erreurs de mesure avant d'utiliser ces indicateurs. Ce faisant, ils rendent un service inestimable : toute tentative de quantifier et de comparer des niveaux de gouvernance implique inévitablement des erreurs de mesure dont l'importance pour les utilisateurs devrait être davantage reconnue et expliquée par ceux qui produisent ces informations.

Les données désagrégées utilisées pour construire les indicateurs KKZ ne sont pas, elles non plus, intégralement disponibles⁹.

S'orienter dans la jungle des indicateurs de gouvernance

Il existe bien entendu de nombreuses autres séries d'indicateurs de gouvernance au-delà des cinq que nous venons d'évoquer et qui sont parmi les plus utilisées actuellement par les investisseurs internationaux, les agences des bailleurs de fonds et les analystes du développement. Une estimation récente a en effet recensé quelque 140 séries accessibles aux utilisateurs, recouvrant des milliers d'indicateurs individuels (Institut de la Banque mondiale, 2006). Cette prolifération a débouché sur la publication de plusieurs

« guides » et « répertoires » d'indicateurs de gouvernance remplis de conseils utiles sur la manière d'utiliser et de trouver des informations sur la plupart d'entre eux. L'encadré 2.1 revient sur six de ces guides.

Ces ouvrages opèrent une distinction utile entre les indicateurs de gouvernance fondés sur des perceptions (dont ceux présentés ci-dessus) et les indicateurs construits sur des données objectives. Figurent dans cette dernière catégorie des indicateurs fondés sur des données relatives à l'existence ou à l'absence de lois anti-corruption ou d'un organisme chargé d'engager des poursuites pour corruption ; sur le nombre de procès pour actes de corruption ; sur l'existence ou l'absence de réglementations durcissant les procédures de licenciement ou sur le coût moyen d'un licenciement ; sur le nombre de démarches obligatoires pour monter une entreprise ou sur le coût et la durée moyens d'une telle opération ; sur le temps passé à obtenir une nouvelle ligne téléphonique ; sur les taux de participation aux élections, etc.

Cette distinction entre indicateurs fondés sur des perceptions et indicateurs fondés sur des faits est importante, notamment parce que les seconds sont reproductibles et, à cet égard, plus transparents pour les utilisateurs que les premiers. Il serait pourtant hasardeux de penser que les indicateurs fondés sur des faits sont obligatoirement plus objectifs que les indicateurs fondés sur des perceptions. La sélection des faits retenus et, par dessus tout, l'interprétation de la manière dont les variations enregistrées tendent à nuire à la qualité de la gouvernance signifient que les indicateurs fondés sur des faits impliquent une certaine subjectivité dans leur construction — à l'instar bien entendu des données des indicateurs fondés sur des perceptions. Plutôt que de considérer que les indicateurs fondés sur des faits sont intrinsèquement plus objectifs que les autres, les utilisateurs doivent bien comprendre que les deux sont potentiellement complémentaires, d'où leur intérêt¹⁰.

Cela étant, les investisseurs internationaux, les bailleurs et d'autres preneurs de décisions tendent dans leur grande majorité à se fier essentiellement aux indicateurs de gouvernance fondés sur des perceptions. Deux raisons expliquent cette tendance. D'une part, l'absence fréquente des données nécessaires pour construire des indicateurs fondés sur des faits dans les pays en développement — ou le sentiment que les données disponibles ne sont pas fiables. D'autre part, le fait que les données utilisées pour construire ces indicateurs ne reflètent souvent que la réalité *de jure* et non de fait — celle-ci étant souvent informelle et tacite mais déterminant néanmoins, bien plus que la réalité *de jure*, la qualité effective de la gouvernance d'un pays.

Ainsi par exemple, l'existence de lois anti-corruption n'implique pas forcément un degré moindre de corruption réelle dans le pays par rapport à un autre qui n'aurait pas un tel arsenal législatif — de même que la création d'un organisme chargé des poursuites pour corruption n'est pas obligatoirement le signe du sérieux avec lequel un pays poursuit effectivement les actes de corruption. De même, la quantité bien supérieure de procès pour corruption intentés dans un pays peut être interprétée comme le signe d'un niveau supérieur — ou inférieur — de corruption dans ce pays par rapport à un autre qui intenterait moins de procès. Enfin, attribuer un meilleur résultat en matière de gouvernance aux pays dont les réglementations simplifient les licenciements — ce que fait par exemple la Banque mondiale dans sa série d'indicateurs *Doing Business* (« La Pratique des affaires ») — implique un degré considérable de subjectivité de la part de ceux qui construisent cet indicateur factuel.

Encadré 2.1. Guides et répertoires des indicateurs de gouvernance

OCDE – Metagora : Metagora a mis au point un prototype de répertoire en ligne des initiatives engagées par des organisations locales, nationales et régionales afin de mesurer le respect des droits de l'Homme, la démocratie et la gouvernance. Nettement centré sur les pays en développement, ce répertoire cherche à fournir une description exhaustive (thèmes, méthodes, budget, etc.) de chaque initiative recensée. Il propose aussi des informations sur les institutions et les experts impliqués dans leur mise en œuvre et des liens pour accéder aux publications et documents techniques disponibles. Ce répertoire est un instrument ouvert : toute personne ou institution lançant un projet pertinent de mesure de ces critères peut remplir un questionnaire électronique qui, après vérification, sera enregistré dans la base de données. http://www.metagora.org/html/activities/act_inventory.html

Pnud – Governance Indicators: A User's Guide (Indicateurs de gouvernance : guide de l'utilisateur) : élaboré par le Centre pour la gouvernance d'Oslo du Pnud, en collaboration avec la Commission européenne, ce guide propose des pistes aux non-spécialistes désireux de trouver et d'utiliser des sources gratuites d'indicateurs de gouvernance. <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/UserGuide.pdf>

Institut de la Banque mondiale : ce répertoire téléchargeable du WBI propose des informations de base — et des liens Internet (ou, à défaut, l'adresse électronique du concepteur) — sur 140 séries d'indicateurs de gouvernance, payants ou gratuits. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/>

Encadré 2.1. (suite)

The Human Rights Centre at the University of Essex (Centre des droits de l'Homme de l'Université d'Essex) : publié en 2003 sous le titre *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance* (« Cartographie et Analyse des grandes initiatives internationales sur la conception d'indicateurs sur la démocratie et la bonne gouvernance »), le rapport final de ce projet entend : *i*) identifier et analyser les grandes initiatives pour l'élaboration d'indicateurs de mesure de la démocratie, des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance engagées par des universitaires, des organisations intergouvernementales et des ONG ; *ii*) évaluer les forces et les faiblesses de ces initiatives ; et *iii*) formuler des recommandations sur l'établissement de priorités et d'orientations de base pour élaborer des indicateurs en matière de gouvernance. Ce rapport a été commandé par l'Office statistique des communautés européennes (Eurostat). <http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf>

World Peace Foundation (fondation World Peace) : le rapport de Marie Besançon *Good Governance Rankings: The Art of Measurement* (« Classements de bonne gouvernance : l'art de la mesure ») (2003) décrit et analyse différentes sources d'indicateurs de gouvernance. Il est fondé sur les conclusions d'une réunion d'experts organisée à la « John F. Kennedy School of Government » de l'université de Harvard. http://bcsia.ksg.harvard.edu/BCSIA_content/documents/WPF36Governance.pdf

Munck, G. et J. Verkuilen (2002), qui figurent également dans notre bibliographie, se livrent à un précieux examen critique, abondamment cité depuis, des données sur la démocratie. Leurs conseils pour agréger les données et procéder à des mesures s'appliquent à toutes les séries d'indicateurs de gouvernance.

Notes

1. Voir <http://www.icrgonline.com> (italiques des auteurs).
2. Voir <http://www.freedomhouse.org>.
3. Voir <http://www.transparency.org>.
4. D'autres facteurs allaient participer à ce mouvement comme la convention de l'OCDE contre la corruption, en 1997, et la grande conférence internationale organisée à Washington en 1999 par le Centre de développement de l'OCDE, avec le soutien de l'USAID, du Center for International Private Enterprise, de la fondation MacArthur et de PriceWaterhouseCoopers, sur le thème « Lutter contre la corruption dans les pays en développement et les économies émergentes : le rôle du secteur privé ».
5. Voir Gelb, Ngo et Ye (2004) pour des estimations des erreurs de mesure inhérentes aux CPIA.
6. Voir la couverture médiatique qu'ils reçoivent dans les pays en développement et ailleurs : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/press-2004indicators.html>.
7. Nos remerciements à Aart Kraay pour ces précisions.
8. Voir chapitre 4.
9. Après avoir profité des commentaires et des critiques de Aart Kraay et Daniel Kaufmann sur une version préliminaire de cette étude, nous avons eu le plaisir d'apprendre en juin 2006 que l'Institut de la Banque mondiale a décidé de prendre l'initiative de divulguer les notations de pays de chaque source de données à partir de laquelle les indicateurs composites KKZ ont été construits. Nous le considérons comme un grand progrès. Pourtant, il est important de noter que la plupart des sources sont elles-mêmes des indicateurs composés construits à partir des réponses d'experts et de ménages à des questions d'enquêtes ou bien des listes de contrôle, et que les utilisateurs des indicateurs KKZ n'auront pas accès à ces notations de pays (les indicateurs de Freedom House sont par exemple utilisés comme sources des indicateurs KKZ et Freedom House ne publie pas leurs notations de pays concernant des questions spécifiques ou bien des groupes de questions dans la liste de contrôle.
10. Voir Knack, Kugler et Manning (2003) pour une discussion des indicateurs factuels utiles à l'élaboration de politiques.

Chapitre 3

Les différents emplois des indicateurs de gouvernance

Résumé

Les utilisateurs, et notamment les investisseurs internationaux, bailleurs de fonds officiels d'aide au développement aussi bien nationaux que multilatéraux, analystes du développement ainsi que chercheurs (pour l'essentiel ne venant pas de pays en développement), tendent à utiliser ces indicateurs — très souvent de manière erronée — pour comparer la qualité de la gouvernance à la fois entre pays et dans le temps afin de les aider dans leurs prises de décisions.

Les principaux utilisateurs directs des indicateurs de gouvernance sont, outre les journalistes, les investisseurs internationaux, les bailleurs de fonds et les universitaires. Chacun de ces groupes tend à utiliser à sa manière — souvent de manière erronée — les indicateurs de gouvernance.

Les investisseurs internationaux

Les flux de capitaux privés vers les pays en développement se répartissent en trois grands types : l'investissement direct à l'étranger (IDE), dans lequel l'investisseur non résident exerce un contrôle direct partiel ou total sur la gestion de l'entreprise dans laquelle il investit ; l'investissement international de portefeuille (achats transfrontaliers d'actions, d'obligations et autres titres qui ne donnent pas à l'investisseur d'influence directe sur la gestion de

l'entreprise dans laquelle il investit) ; et les prêts bancaires internationaux. Ensemble, ces flux ont atteint quelque 317 milliards de dollars en 2004 (dernières données disponibles), les IDE représentant environ 132 milliards de dollars, les investissements de portefeuille environ 35 milliards et les flux nets de créanciers privés environ 149 milliards¹.

Les IDE correspondant en général à un engagement à relativement long terme de la part de l'investisseur — les fonds investis dans des actifs réels n'étant guère liquides et donc étant quelque peu « otages » de la réussite de l'entreprise ayant bénéficié de cet investissement — les investisseurs qui les pratiquent consacrent beaucoup de temps et d'énergie à comparer les pays dans lesquels ils envisagent sérieusement d'investir. L'instabilité politique, le non-respect du droit, le mépris des droits de propriété ou encore un système judiciaire déficient peuvent facilement décourager un investisseur si celui-ci perçoit un risque de perte trop élevé ou rencontre des difficultés dans l'évaluation de ce type de risques. Les départements de recherche des grandes multinationales construisent désormais fréquemment des indicateurs de gouvernance — ou utilisent des indicateurs existants — pour tenter d'évaluer le risque pays et la situation en matière de gouvernance dans les zones d'investissement envisagées. Une grande multinationale opérant dans la concession d'eau et d'infrastructures d'assainissement dans les pays en développement contactée pour cette étude, et pour qui la durée habituelle d'investissement dans ces pays est de 20 à 25 ans, a ainsi affirmé accorder une attention toute particulière aux indicateurs de stabilité politique et de respect de l'État de droit.

Les investisseurs de portefeuille et autres — que nous pouvons qualifier, avec les spéculateurs, d'« acteurs financiers » dans la mesure où ils tendent à intervenir plus exclusivement sur les marchés financiers — cherchent eux aussi à évaluer les risques et les rendements possibles. Ils sont donc sensibles à l'incertitude des marchés dans lesquels ils opèrent. Comme Keynes (et bien d'autres après lui) le faisait notamment remarquer, le comportement des marchés financiers dépend souvent plus directement des anticipations des participants face au comportement des autres (« comportement grégaire ») que de fondamentaux économiques plus objectifs. Certains acteurs financiers convaincus de la surévaluation d'une valeur s'efforceront ainsi malgré tout de conserver leurs titres, voire d'en acquérir davantage, dans l'espoir de les revendre à un cours encore meilleur. Le risque associé au cours d'une action s'accroît à mesure que ce cours s'écarte du niveau justifié par les fondamentaux. Du fait justement de l'importance relative du comportement grégaire, en outre, la confiance des investisseurs n'évolue pas de manière progressive ou harmonieuse mais par à-coups — et il est très difficile de prédire à quel moment

le renversement interviendra. Les acteurs financiers ont donc un besoin vital d'évaluer les poussées d'optimisme ou de pessimisme des marchés afin de tempérer leur enthousiasme et d'identifier les occasions à saisir. La Caisse des dépôts et consignations (France) contactée pour cette étude a ainsi indiqué qu'elle menait des recherches pour comparer ses propres évaluations du risque pays, reposant sur les fondamentaux, au comportement du marché.

La crise de la dette du tiers monde dans les années 80 a attiré l'attention sur le fait que de nombreuses banques intervenant sur un plan international ne s'étaient pas prémunies contre les risques de défaut ou de « non performance » de leurs prêts aux pays en voie de développement. Ce constat devait déboucher sur la signature de l'accord « Bâle I », en 1988, placé sous les auspices du Comité de Bâle pour la supervision bancaire internationale (et qui fait dorénavant partie intégrante de la législation nationale de la plupart des pays). Cet accord stipule que les banques doivent conserver un certain niveau de capitaux en réserve, proportionnel à la taille du prêt et variant en fonction des pondérations de risque attribuées par l'accord aux différents types d'emprunteurs. Au départ, pour déterminer ces pondérations de risque, l'accord Bâle I opérait une distinction entre les pays de l'OCDE et les autres. Les gouvernements et les banques centrales emprunteurs de pays de l'OCDE avaient obtenu une pondération nulle et les banques privées un taux de 20 pour cent. Si les banques privées des pays non membres de l'OCDE pouvaient obtenir, à l'instar de leurs homologues des pays de l'OCDE, une pondération de 20 pour cent pour les prêts à court terme (échéance inférieure à un an), les gouvernements et les banques centrales de ces pays se sont vu, eux, attribuer une pondération de 100 pour cent.

Bien entendu, plus la pondération de risque attribuée à l'emprunteur est importante, plus les réserves² de la banque créancière doivent être importantes – d'où un coût de financement plus lourd pour le prêteur qui se traduit par des taux d'intérêt supérieurs pour l'emprunteur. L'accord Bâle I signifiait donc pour les banques que les prêts à des emprunteurs n'appartenant pas à l'OCDE – et en particulier les prêts à long terme – leur revenaient nettement plus cher que les prêts aux pays de l'OCDE.

Du fait en particulier de la dichotomie simpliste opérée entre pays de l'OCDE et pays non membres de l'OCDE et de son incapacité à distinguer différents niveaux de risque entre emprunteurs issus de cette seconde catégorie, l'accord Bâle I a suscité des frustrations qui ont conduit à de nouvelles négociations. L'accord Bâle II, signé en 2004, dépasse cette dichotomie en autorisant les banques et les autres investisseurs à décider des pondérations de risque en fonction de leurs propres notations internes de risque pays. La

plupart fonctionnent désormais avec leurs propres experts, ou services, d'analyse des risques pays et — ce point nous intéresse particulièrement — font de plus en plus souvent appel aux indicateurs de gouvernance, qui deviennent un élément central de leurs évaluations.

Il s'agit là d'une tendance nouvelle. Encore récemment, les banques et les investisseurs internationaux (y compris les multinationales et les autres grands investisseurs de portefeuille) qui s'intéressaient au risque pays — et ils étaient de plus en plus nombreux à le faire — s'appuyaient plutôt sur les évaluations du « risque souverain » (attestant de la capacité et de la disposition des États et des entreprises à honorer leurs engagements financiers) produites par de grandes agences privées de notation (notamment Moody's, Standard and Poor's ou Fitch Ratings). Ces notations, dont les composantes ne sont pas totalement divulguées, s'appuient *a priori* essentiellement sur des informations objectives comme le PIB d'un pays, son niveau et taux de croissance, sa situation budgétaire ou son solde extérieur. Plus le risque de défaut de remboursement perçu par l'agence de notation est élevé, plus la prime de risque que l'emprunteur doit acquitter est importante (taux d'intérêt supérieurs) et plus les investisseurs potentiels (directs, indirects et créanciers) risquent de ne pas vouloir s'engager, ou peut-être de se retirer s'il y'a une baisse de la notation signifiant une augmentation du risque.

Nous savons hélas que la plupart des notations du risque pays n'ont pas su prédire les graves crises financières de ces dix dernières années. En outre et comme Reisen (2003) l'a montré, elles ont eu tendance à être en retard par rapport aux marchés et, ce faisant, à exacerber le cycle d'expansion et de rétraction. L'une des raisons invoquées tient à ce que certains déterminants clés des notations — comme la croissance du PIB et les soldes budgétaires — sont sensibles aux entrées de capitaux et donc au comportement des investisseurs³. L'une des caractéristiques frappantes de la crise asiatique tient à cette « crise des notations » (Jüttner et McCarthy, 2000) dans laquelle les rétrogradations des notations — intervenues après l'éclatement de la crise — ont sérieusement alourdi le coût de la crise pour les emprunteurs mais aussi, par effet de contagion, pour les autres économies « émergentes ».

Les crises se sont donc révélées extrêmement coûteuses pour les pays emprunteurs, leurs ressortissants et leurs créanciers. On estime ainsi la perte de production des seules économies en crise (Argentine, Brésil, Corée, Indonésie, Malaisie, Thaïlande et Turquie) à plus de mille milliards de dollars — soit l'équivalent de 150 milliards de dollars par an entre 1995 et 2002⁴.

L'insatisfaction engendrée par les systèmes traditionnels de notation a largement contribué à sensibiliser davantage les investisseurs internationaux à la qualité de la gouvernance et à accroître leur demande d'indicateurs de gouvernance pour les pays en développement. Comme le remarquent Bouchet *et al.* (2003), « alors que les analystes du risque pays se sont concentrés sur les ratios d'endettement et les indicateurs du taux de croissance (...) un consensus se dessine visant à placer la gouvernance au centre du processus de développement ». A l'instar des grands investisseurs directs, les banques opérant à l'international et les gestionnaires de patrimoine intègrent désormais de plus en plus les indicateurs de gouvernance dans leurs décisions d'investissement et leurs plafonds de risque pays⁵. Moins l'économie d'un pays est développée, plus les créanciers et les investisseurs tendent à attacher de l'importance à ces indicateurs⁶. En permettant aux créanciers internationaux d'élaborer et d'utiliser leurs propres systèmes de notation du risque pays — et en les incitant à le faire — l'accord Bâle II devrait certainement renforcer cette tendance.

Les entretiens conduits pour cette étude auprès de dix grandes banques et entreprises opérant à l'international ont confirmé la croissance marquée et récente de la prédilection des investisseurs à utiliser les indicateurs de gouvernance pour leurs décisions de prêt et d'investissement ainsi que le fait qu'elles s'en servent bien davantage quand ces décisions concernent des pays en développement plutôt que des pays de l'OCDE. Ces entretiens ont également révélé la tendance forte des investisseurs à faire appel à des indicateurs composites de gouvernance — à l'instar de ceux produits par le WBI (indicateurs KKZ) ou TI — qui ramènent plusieurs indicateurs d'un pays à un seul résultat synthétique. Comme l'a expliqué un analyste pays d'une grande banque multinationale, l'intérêt de ces indicateurs composites tient à ce qu'ils « synthétisent des sources variées » et lui permettent d'intégrer la composante « gouvernance » dans sa notation « sans avoir besoin d'examiner des composantes désagrégées ».

Mais le fait que ces indicateurs dépendent tellement des informations des investisseurs eux-mêmes suggère que le paradoxe de la tranquillité de Minsky n'est jamais bien loin. Comme l'expliquent Bouchet *et al.* (2003), le paradoxe de Minsky renvoie au fait qu'« après une période suffisamment longue de tranquillité relative, les entrepreneurs et les banques tendent à devenir exagérément optimistes quant aux perspectives économiques. Ils prennent peu à peu plus de risque, optent pour plus d'endettement et rendent ce faisant le système plus fragile ». La véracité de ce « paradoxe » confirme encore un peu plus l'importance pour les investisseurs de ne pas suivre

aveuglement le comportement des autres mais de bien comprendre l'information véhiculée (et non véhiculée) par les indicateurs de gouvernance dont ils dépendent de plus en plus.

Les bailleurs de fonds

Pendant la Guerre froide, les fournisseurs d'aide publique au développement (APD) — gouvernements ou organisations multilatérales — n'accordaient guère d'attention à la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires. Après la décision historique, en 1996, de son président James Wolfensohn d'inverser cette tendance et d'accorder une grande priorité à la corruption et à la mauvaise gouvernance comme véritables obstacles au développement, la Banque mondiale a engagé des recherches qui ont mis en évidence une forte corrélation entre qualité de la gouvernance et efficacité de l'APD dans le pays bénéficiaire. L'étude de Burnside et Dollar (1997) *Aid, Policies and Growth* (« Aide, politiques et croissance ») allait servir de base pour une allocation de l'aide fondée sur des critères de gouvernance.

Des travaux récents confirment le fait que la plupart des bailleurs se préoccupent désormais beaucoup de la qualité de la gouvernance politique dans les pays bénéficiaires au moment de décider des allocations d'aide. Une étude de Berthélémy et Tichit (2003) concernant plus de 20 bailleurs confirment cette tendance, de même que Burnside et Dollar (2004), qui se fondent sur des données tirées d'un large éventail de pays en développement. Ces derniers résument bien la situation : « dans les années 80, la quantité d'aide allouée à un pays n'était pas corrélée à la qualité de ses institutions » — mesurée dans l'étude par les indicateurs de Freedom House et d'ICRG — alors même que « la situation allait changer dans les années 90 : les pays dotés d'institutions de meilleure qualité recevaient nettement plus d'aide. Un écart type supérieur pour les indices « État de droit » et « démocratie » correspondait à une augmentation globale de l'aide de 28 pour cent et à moitié plus de financements dans le cadre de la facilité IDA de la Banque mondiale... »⁷.

À mesure que les bailleurs font de la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires un critère de plus en plus important dans leurs décisions d'allocation de l'aide, ils ont besoin d'indicateurs de gouvernance — ne serait-ce que pour pouvoir fonder leurs décisions sur des critères cohérents et transparents. Une enquête informelle menée auprès de six bailleurs d'APD a ainsi pu récemment constater que ceux-ci soutenaient largement le recours à des indicateurs de gouvernance pour sélectionner les pays bénéficiaires.

L'utilisation croissante par les bailleurs d'indicateurs de gouvernance révèle aussi cependant un certain nombre de graves problèmes ou d'écueils potentiels liés à cette utilisation. Trois séries d'exemples permettront d'illustrer ces problèmes et ces écueils.

1) Les CPIA de la Banque mondiale (Évaluation de la politique et des institutions nationales)

Les CPIA de la Banque mondiale, essentiellement utilisées par l'organisme de la Banque chargé des prêts concessionnels — l'IDA — sont considérées par de nombreux observateurs comme faisant partie, avec les indicateurs KKZ, des séries les mieux construites. Elles ont présenté hélas un grand défaut pour les bénéficiaires de l'aide : leur opacité. Cette opacité, reflétée par la difficulté — abondamment discutée — des pays en développement à remettre en cause les résultats des évaluations CPIA, avait jusque là restreint les capacités du pays à cibler les défauts spécifiques sous-jacents à ces résultats et à tirer des leçons concrètes afin d'améliorer la qualité de la gouvernance locale et, avec le temps, son résultat CPIA. L'impossibilité de comparer les résultats CPIA sur une période de temps donnée est une autre limite de ces évaluations.

En réponse aux nombreuses critiques concernant l'insuffisante transparence des CPIA, la Banque Mondiale a commencé en 2006 à les divulguer.

2) L'indice IPC de TI

Abondamment cité dans des milliers de journaux de par le monde, l'indice IPC de TI a joué un rôle exceptionnel pour lancer et soutenir dans la durée ce qui est devenu un mouvement mondial en faveur de la lutte contre la corruption. L'opprobre général qui suit la publication de ces résultats provoque une bataille pour les premières places à la fois entre pays voisins et au niveau global, parmi des pays situés à tous les échelons du palmarès⁸. Pourtant, l'IPC est également utilisé de manière erronée.

Alors que TI indique clairement que l'IPC établit un classement et non une mesure de la performance d'un pays dans la lutte contre la pauvreté (Galtung, 2005), les résultats sont souvent (mal) interprétés par les journaux et parfois (mal) utilisés par les bailleurs, qui y voient justement une mesure⁹. Si l'IPC ne mesure pas la corruption — et ne peut donc pas être utilisé pour fonder des décisions d'allocation de l'aide — c'est à cause des changements qui

interviennent d'une année sur l'autre dans les méthodes utilisées et la liste de pays couverts : l'indice n'opère pas de distinction fiable entre *a*) les pays ayant des résultats proches les uns des autres ou *b*) les conditions de corruption, même au sein d'un pays, dans la durée. Il ne faut pas non plus oublier qu'une bonne cinquantaine de pays — parmi lesquels certains sont de toute évidence gravement touchés par la corruption — ne figurent pas dans l'indice IPC.

Pour formuler les choses différemment, les techniques de normalisation utilisées par TI pour établir son IPC s'intéressent au classement des pays par ordre de grandeur et non aux réformes internes (ou à l'absence de réformes) dans quelque pays que ce soit. Ce qui signifie que l'IPC ne peut servir d'indicateur de progrès en vue de récompenser les efforts de réforme d'un pays, et que de plus le résultat d'un pays évoluera même si la situation en matière de corruption reste identique. Les changements d'une année sur l'autre dans la composition des sources et les méthodes utilisées font qu'il n'est pas possible de comparer dans la durée les résultats des pays. Ce qui explique pourquoi, dans ses communiqués de presse, « TI met en garde contre toute interprétation abusive de ces évolutions arbitraires dans le classement relatif des pays entre eux. Malgré tout, les grands titres des journaux font souvent référence au changement de rang d'un pays et les nombreuses mises en garde publiées sur le site de TI restent peu retransmises et très mal comprises » (Galtung, 2005).

TI reconnaît d'ailleurs « ne pas encourager l'utilisation de l'IPC pour décider des allocations d'aide. Des pays perçus comme profondément corrompus... ont besoin d'aide pour sortir de la spirale corruption-pauvreté. Si tel pays est considéré comme corrompu mais qu'il manifeste la volonté de se réformer, les bailleurs devraient interpréter cet état d'esprit comme un signal pour investir dans des approches systémiques de lutte contre la corruption. Si les bailleurs entendent soutenir de grands projets de développement dans les pays corrompus, ils devront accorder une attention particulière aux « drapeaux rouges » de la corruption et s'assurer de la présence d'un processus de contrôle adéquat pour limiter les pots-de-vin » (TI, 2004a).

3) Le Compte du défi du millénaire (Millenium Challenge Account) et les indicateurs KKZ

Une troisième illustration des écueils et des problèmes potentiels associés à l'utilisation d'indicateurs de gouvernance pour décider des allocations d'aide est leur exploitation par le nouveau Compte du défi du millénaire (MCA) américain. Annoncé en 2002 comme canal de l'APD américaine capable

d'acheminer jusqu'à 5 milliards de dollars par an, le MCA s'appuie largement sur des indicateurs composites de gouvernance pour décider de l'éligibilité de tel ou tel pays à faible revenu. Cinq des 16 indicateurs utilisés proviennent de la série KKZ (*Voix et responsabilité* ; *Efficacité gouvernementale* ; *État de droit* ; *Contrôle de la corruption* ; et *Qualité de régulation*), dont celui portant sur le *Contrôle de la corruption* est en outre décisif pour le « maintien » ou l'« exclusion » d'un pays dans la mesure où les pays obtenant pour cet indicateur un résultat inférieur à la médiane sont inéligibles.

Le soin avec lequel les indicateurs KKZ sont construits et le fait, connexe, qu'ils sont si largement utilisés, justifient une analyse approfondie (chapitre 4) des forces et des limites pratiques des indicateurs de gouvernance. Notons néanmoins que Kaufmann et ses co-auteurs ont critiqué l'annonce faite par le MCA d'utiliser l'un de leurs indicateurs composites comme base à leur règle d'éligibilité. Leur critique est double : *a)* les erreurs de mesure inhérentes à leurs indicateurs composites sont telles que « pour la majorité des pays, il existe une probabilité significative qu'ils puissent être classés par erreur dans la moitié inférieure de l'échantillon » ; et *b)* les informations concernant les pays à faible revenu étant moins nombreuses qu'ailleurs, les sources utilisées pour construire les indicateurs peuvent se résumer à une ou deux — ce qui augmente les risques d'erreur de classement pour ces pays (Kaufmann *et al.*, 2002 et 2003). Nous introduisons une troisième critique — à savoir que si le MCA entend récompenser une amélioration sensible des pratiques de gouvernance, les indicateurs KKZ ne sont pas statistiquement conçus pour une comparaison fiable dans la durée des niveaux de gouvernance. Nous reviendrons en détail sur ce point dans le chapitre 4.

Les mises en garde répétées des équipes du WBI et de TI quant à l'utilisation de leurs indicateurs à des fins de comparaison de pays obtenant des résultats similaires ou pour procéder à des comparaisons chronologiques sans user de la plus grande prudence, restent malheureusement lettre morte. Pourtant, il s'agit d'indicateurs parmi les mieux construits au monde et sont les plus utilisés. Alors même que les bailleurs contactés pour l'enquête informelle ont indiqué ne jamais se baser uniquement sur les indicateurs de gouvernance pour prendre leurs décisions d'allocation d'aide et être tout à fait sensibles aux problèmes liés à ces indicateurs, leur importance ne cesse de grandir ainsi que, malheureusement, leur utilisation erronée. Paradoxalement, si l'une des motivations des bailleurs est d'utiliser des indicateurs de gouvernance pour renforcer la transparence de leurs processus d'allocation de l'aide — et leur cohérence — la nature opaque des indicateurs sur lesquels ils se basent produit plutôt l'effet inverse.

Analystes et universitaires

L'influence potentielle de l'analyse du développement, réalisée par des universitaires et d'autres, sur les responsables politiques est immense. L'étude de Burnside et Dollar (1997) citée précédemment en est un exemple : elle est la pierre angulaire sur laquelle s'est basé un rapport de la Banque mondiale de 1998 que les responsables américains citent comme étant « l'étude clé » soutenant la création du MCA, notamment. De même, les agences officielles d'aide au développement britannique et canadienne estiment solides les recherches soutenant que l'aide réduit la pauvreté dans les pays bien gouvernés (Eviatar, 2003). Les analyses économétriques reposant sur des indicateurs de la corruption ont elles aussi eu un rôle essentiel dans l'inscription de la corruption à l'ordre du jour de la communauté internationale. Comme l'explique un ancien directeur de la recherche de TI, « la fonction heuristique et politique de ces études a été considérable. Elles ont fourni les éléments justificatifs requis, par exemple, par les institutions de Bretton Woods, pour légitimer leur engagement dans la lutte contre la corruption. C'était une question qu'elles avaient jusque-là et pendant leurs 50 ans d'existence ouvertement évitée, car trop 'politique' et sortant du cadre de leurs attributions » (Galtung, 2005).

Pourtant, l'utilisation des indicateurs de gouvernance par les chercheurs se heurte à de nombreux écueils. La nature et les limites des indicateurs composites de gouvernance — que souvent les utilisateurs semblent ne pas reconnaître ou imparfaitement comprendre — compromettent malheureusement la rigueur et donc la crédibilité de nombreuses études. Pour illustrer ce constat, reprenons nos exemples — CPIA, indice IPC, indicateurs de Freedom House et indicateurs KKZ.

1) Les CPIA

Le personnel de la Banque mondiale est autorisé à utiliser les CPIA pour ses recherches pourvu que les résultats individuels de chaque pays restent confidentiels. Ainsi, en s'appuyant sur des CPIA couvrant la période 1977-2001 (avec extrapolation jusqu'en 1970), Kraay et Nehru (2004) relèvent une corrélation inverse entre la qualité des politiques et des institutions d'un pays et la probabilité que ce pays se retrouve dans une situation de surendettement. Le Département pour l'évaluation des opérations de la Banque mondiale a néanmoins mis en garde contre une interprétation des recherches internes de la Banque qui voudrait que les « bonnes politiques » telles que mesurées par

les CPIA expliquent une croissance solide (Banque mondiale, 2001), dans la mesure où il doute que « la direction ait réussi à évaluer les mesures de politique adoptées et non les résultats du développement qui ne sont pas entièrement contrôlés par les États, qu'il s'agisse de pays en développement ou de n'importe quel autre pays. [...] Peut-être faudrait-il diffuser (ou re-diffuser) cette mise en garde aux chercheurs de la Banque qui continuent à utiliser les CPIA comme variable explicative dans leurs exercices économétriques » (Herman, 2004).

2) L'IPC et les indicateurs de Freedom House

Des commentaires du même type peuvent être faits concernant d'autres indicateurs : « les classements IPC de TI ne sont pas comparables d'une année sur l'autre et une petite évolution dans le classement annuel n'est pas significative. Cela étant, ils sont très souvent employés de manière erronée comme variable indépendante dans des études transversales et des séries chronologiques. De même, l'indicateur *Freedom in the World* (la Liberté dans le monde) de Freedom House donne un aperçu global de la situation d'un pays en matière de liberté, mais il n'est pas forcément utile pour identifier les mécanismes de causalité pour les échecs. Ces deux systèmes de classement sont fondamentalement subjectifs et ne s'appuient pas sur des théories explicites » (Besançon, 2003).

Ce défaut théorique se traduit également par la multiplicité des interprétations données à un même indicateur. Plusieurs analystes utilisent les mêmes notations que Freedom House, par exemple, comme variable de substitution pour « la démocratie », « le cadre institutionnel », « les droits de l'Homme », « l'État de droit » ou « la gouvernance » (Landman and Häusermann, 2003).

3) Les indicateurs KKZ

Kaufmann et ses co-auteurs mettent ouvertement en garde contre l'utilisation de leurs indicateurs à des fins de classements relatifs, à cause des erreurs de mesure intrinsèques de ceux-ci bien que, il faut le souligner, ils ne soient pas les seuls à en souffrir. De même, ils ne regroupent pas leurs six indicateurs composites, ou une sous-série de ces indicateurs, pour créer un indicateur composite agrégé. Ils les utilisent toujours séparément du fait, pour reprendre leurs termes, « de problèmes non négligeables intervenant dans la

construction d'un indicateur composite de la gouvernance pour un pays donné » (Kaufmann *et al.*, 2004). Malheureusement, c'est exactement l'erreur commise par de nombreuses études d'envergure qui utilisent de manière faussée les indicateurs KKZ. Parmi les nombreux exemples, nous n'en retiendrons que trois.

Le premier a trait à une importante analyse économétrique, par Globerman et Shapiro, de l'impact de la gouvernance d'un pays sur les flux d'IDE (entrées et sorties), publiée dans les prestigieuses revues que sont *World Development* (Développement mondial) (2002) et le *Journal of International Business Studies* (Journal des analyses de commerce international) (2003). Ces auteurs concluent que les pays qui échouent à instaurer un niveau minimal de gouvernance effective n'ont guère de chances de recevoir des IDE et qu'au-delà de ce seuil la qualité de la gouvernance d'un pays est un déterminant majeur des montants d'IDE reçus. La solidité de leurs conclusions, et donc la possibilité d'en dégager des leçons pour les décisions politiques, sont compromises par le fait que les auteurs utilisent un agrégat des six indicateurs KKZ comme variable de substitution de la gouvernance.

Autre exemple important, le cas du *Center for Global Development* (Centre pour le développement mondial), à Washington D.C. (États-Unis) et de son « indicateur de l'efficacité de l'aide » (Roodman, 2005). Les pays bailleurs se classent d'autant mieux dans cet indicateur qu'ils accordent davantage d'aide aux pays faisant preuve d'une relativement bonne gouvernance mais aussi en aidant les pays les plus pauvres ; ils sont en revanche pénalisés s'ils octroient une aide dont une partie est liée à l'achat obligatoire ou acceptent des remboursements de dette des pays pauvres). Là encore, les auteurs utilisent malheureusement un agrégat des indicateurs KKZ pour juger de la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires, qui détermine le classement — ce qui réduit l'intérêt d'intégrer la gouvernance dans cet indicateur.

Que les utilisateurs aient envie d'avoir un indicateur global de la gouvernance est parfaitement légitime. Mais faire simplement la moyenne des indicateurs KKZ pour l'utiliser ensuite dans des études telles que celles que nous venons d'évoquer soulève des problèmes pour au moins deux raisons. Tout d'abord, calculer une moyenne simple implique de renoncer à tous les avantages statistiques de la méthode d'agrégation utilisée par KKZ pour produire les indicateurs composites et les intervalles de confiance correspondants (fondés sur une estimation des erreurs de mesure inhérentes aux indicateurs) pour classer des pays en fonction de tel ou tel indicateur. Ensuite, il n'est pas plus judicieux d'utiliser un résultat synthétique de la « gouvernance » qui combine les indicateurs KKZ en une seule valeur pour

un pays donné que d'agrèger la qualité de pommes avec la qualité d'oranges : si les pommes sont de très mauvaise qualité alors que les oranges sont de très bonne qualité, dire que la qualité des fruits est satisfaisante occulte les écarts respectifs de qualité des deux types de fruit.

Pour illustrer ce second point, comparons la Chine et l'Inde — qui ont des performances similaires en 2004 si l'on en croit l'agrégat du résultat de chaque pays pour les six indicateurs KKZ. Pourtant, la Chine se classe dans la moitié supérieure du tableau pour le critère « efficacité gouvernementale » et dans le quart inférieur pour le critère « voix et responsabilité », alors que l'Inde se situe au milieu dans les deux cas. Le résultat agrégé masque des écarts potentiellement marqués entre les deux pays pour chaque indicateur KKZ sans fournir pour autant d'indicateur global de la gouvernance pertinent qui permettrait de comparer les deux pays.

De même, si un pays obtient de bons résultats sur une majorité d'indicateurs KKZ mais des résultats exécrables sur l'un d'entre eux, l'image synthétique globale du pays en matière de gouvernance reste séduisante. Israël et Oman en offrent la démonstration : bien qu'ils obtiennent un résultat synthétique similaire, les plaçant dans la moitié supérieure des pays, les scores respectifs de ces pays en matière de « stabilité politique » (pour Israël) et de « voix et responsabilité » (pour Oman) les placent dans le quart inférieur. Les utilisateurs qui se fieraient à un agrégat des six indicateurs KKZ seraient ainsi conduits à penser que la qualité de la gouvernance (les fruits) est correcte — et comparable — dans les deux pays, sans percevoir les gros problèmes que posent la pomme « voix et responsabilité » à Oman et l'orange « stabilité politique » en Israël.

On ne répétera jamais assez que chacun des six indicateurs KKZ est en soi déjà extrêmement complexe. Cette complexité, reflet de la grande quantité et de la diversité des indicateurs utilisés pour construire chacun des indicateurs KKZ, signifie que le contenu de fond ou le sens exact de chaque indicateur composite manque déjà de transparence et est très difficile à décrypter ou à interpréter en termes de gouvernance effective. Un agrégat qui combine plusieurs indicateurs KKZ sera forcément encore plus opaque — à un point tel qu'il devient très difficile de lui attribuer une signification quelconque en matière de gouvernance.

Le troisième exemple porte sur le programme du Pnud sur la gouvernance dans les pays arabes, qui a fait date en attirant l'attention sur cette question. Le problème — qui ne diminue en rien l'importance du programme à d'autres égards — est qu'il partait de résultats KKZ et IPC pour comparer la qualité de

la gouvernance entre pays dont les résultats sont bien trop proches les uns des autres, au vu des erreurs de mesure inhérentes au calcul de ces résultats, pour permettre une comparaison valable. Non seulement le programme procède à des comparaisons entre pays mais il le fait aussi sur la durée — il propose même un outil sur son site Internet qui incite d'autres utilisateurs à faire de même. Malheureusement, aucune de ces comparaisons entre pays ayant des résultats similaires ou sur une période de temps donnée n'est solide d'un point de vue analytique.

Pour résumer, les investisseurs internationaux, les bailleurs publics et les analystes et universitaires spécialistes du développement font tous preuve d'une nette propension à recourir à des indicateurs composites de gouvernance pour distinguer des pays et identifier des tendances temporelles — alors même que la conception de ces indicateurs ne le permet pas. Les investisseurs procèdent surtout ainsi pour leurs analyses du risque pays ; les bailleurs, pour leurs décisions d'allocation de l'aide ; et les universitaires, pour leurs analyses de régression. Le risque — plus que probable — est que d'importantes décisions politiques ou industrielles soient fondées sur des postulats erronés.

L'analyse consacrée aux investisseurs internationaux, aux bailleurs et aux universitaires met également en évidence un fait important : dans la plupart des pays en développement, les indicateurs de gouvernance sont très largement utilisés par des observateurs et des preneurs de décisions externes, par opposition à des groupes et des responsables politiques nationaux. Ces derniers sont de plus en plus conscients de l'importance de la qualité de la gouvernance locale — pour attirer les investissements étrangers et l'aide mais aussi pour renforcer leurs fondamentaux économiques et les processus de développement à long terme. Pourtant, la production d'indicateurs de gouvernance destinés à des groupes nationaux et qui permettraient à la fois de clarifier la nature des obstacles à une meilleure gouvernance locale et de suivre leurs progrès pour y remédier, soulève des difficultés qui restent pour l'essentiel sans réponse (cf. chapitre 6).

Notes

1. A titre de comparaison, l'APD totale a atteint cette année-là 78 milliards de dollars, soit environ un quart des flux privés (alors que, dans les années 60, elle était pratiquement trois fois supérieure aux flux privés). Les données sur les flux d'investissement sont celles de l'Institute of International Finance (2005), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, 24 septembre 2005.
2. Le ratio d'adéquation est fixé à 8 pour cent. Cela signifie que pour une pondération de risque de 100 pour cent, le prêteur doit garder en réserve 8 pour cent du montant de son prêt.
3. Ainsi, lorsque les investissements affluent dans un pays, ils tendent à stimuler la croissance du PIB et à améliorer les soldes budgétaires, deux facteurs qui contribuent à soutenir, voire à améliorer, la notation du risque pays même si le niveau réel de risque de ce pays reste élevé ; une bonne notation augmente la confiance des investisseurs et déclenche l'arrivée de nouveaux capitaux et ainsi de suite. Cette spirale de l'optimisme peut se maintenir jusqu'à ce qu'une alerte provoque un effondrement du marché, lequel entraîne une rétrogradation de la notation, qui aggrave l'effondrement puisque les investisseurs récupèrent leur mise, ce qui pousse les agences de notation à revoir leur évaluation à la baisse.
4. Griffith-Jones et Gottschalk (2006).
5. De nombreux acteurs financiers tentent de gérer leur exposition au risque en s'imposant un « plafond du risque pays » qui précise le montant maximum à investir ou à prêter — et donc exposé au risque — à leurs homologues dans un pays donné et ce, quelle que soit la qualité apparente du profil de risque du nouvel emprunteur ou investissement potentiel dans ce pays. Comme les acteurs financiers ne considèrent pas que les pays de l'OCDE sont risqués, ils appliquent surtout ces plafonds aux pays en développement (voir par exemple UBS, 2004-05).
6. Selon notre entretien avec l'Institute of International Finance, des signaux forts montrent que les banques, les banques d'investissement et les gestionnaires de patrimoine intègrent les indicateurs de gouvernance dans leurs décisions d'investissement et pour fixer les plafonds par pays. Ils indiquent aussi que plus le niveau de développement d'un pays est faible, plus ces acteurs financiers accordent de l'importance à ces indicateurs.

7. De même, Dollar et Levin (2004) constatent que « le même groupe de bailleurs multilatéraux et bilatéraux très sensibles aux politiques sont également très sensibles à la pauvreté. Les bailleurs les plus présents dans ces deux domaines sont la Banque mondiale avec la facilité IDA, le FMI avec la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), le Danemark, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Le Japon obtient un excellent résultat en matière de sélectivité politique/institutionnelle mais il est bien moins bien placé pour ce qui est de la pauvreté (ce qui traduit le fait qu'il privilégie l'aide aux pays d'Asie relativement bien gouvernés mais rarement très pauvres) ».
8. Comme le remarquait le *Financial Times* en 2004, « des États aussi dissemblables que la Papouasie-Nouvelle Guinée, le Cameroun ou la Bosnie-Herzégovine ont lancé ou intensifié des programmes de lutte contre la corruption à la suite de la « publicité » faite par l'IPC... La Corée du Sud s'est même engagée à atteindre au moins le 10^e rang d'ici 2007 — un pari ambitieux quand on sait que ce pays se situait à la 50^e place l'année dernière ».
9. Au moins un grand bailleur de fonds a arrêté ses financements à un pays au vu de son rang dans l'IPC, par exemple.

Chapitre 4

Analyse approfondie des indicateurs composites KKZ

Résumé

Les indicateurs de gouvernance probablement les mieux construits et sans conteste parmi les plus utilisés sont ceux de Daniel Kaufmann, Aart Kraay et leur équipe à l'Institut de la Banque mondiale (WBI). L'étude revient donc longuement sur leurs forces et leurs faiblesses. Quelques-uns des problèmes associés à leur conception et usage, dont la plupart des utilisateurs semblent peu conscients, comprennent : *i*) la probabilité d'une corrélation des erreurs entre les 37 sources utilisées pour construire les indicateurs du WBI, ce qui limite sérieusement la légitimité statistique de leur utilisation à des fins de comparaison des résultats entre pays ; *ii*) l'absence de comparabilité dans le temps ; *iii*) le biais d'échantillonnage ; et *iv*) une trop grande opacité.

Les chapitres précédents, consacrés à la manière dont les indicateurs de gouvernance tendent à être utilisés, souvent de manière erronée, soulignent la nécessité de mieux comprendre les forces et les limites des indicateurs de perception les plus utilisés à l'heure actuelle. Nous nous arrêterons donc sur les indicateurs qui sont probablement les mieux construits et les plus utilisés : les indicateurs KKZ. Notre tâche est grandement facilitée par l'existence d'une documentation très fournie préparée par les auteurs eux-mêmes et traitant de la conception et des limites de ces indicateurs.

La méthodologie

Les indicateurs KKZ renvoient à un concept de la gouvernance qui ne procède pas d'une théorie de la gouvernance, ni n'en induit. Les auteurs définissent simplement la gouvernance comme « les traditions et les institutions par le biais desquelles l'autorité est exercée dans un pays » et ils l'interprètent comme comprenant trois dimensions, chacune d'entre elles étant définie ou « capturée » par deux indicateurs composites KKZ, comme suit :

1) le processus par lequel les gouvernements sont désignés, surveillés et remplacés :

- *Voix et responsabilité* (VA — *voice and accountability*) : possibilité pour les citoyens d'un pays de participer à la désignation du gouvernement. Comprend des indicateurs mesurant différents aspects du processus politique, les libertés civiles, les droits politiques et l'indépendance des médias ;
- *Stabilité politique* (PS — *political stability*) : perceptions de la probabilité pour un gouvernement en place d'être déstabilisé ou renversé par d'éventuels moyens anticonstitutionnels et/ou violents, y compris la violence intérieure et le terrorisme ;

2) la capacité d'un gouvernement à formuler des politiques saines et à les mettre en œuvre :

- *Efficacité gouvernementale* (GE — *government effectiveness*) : perceptions de la qualité des services publics fournis et de l'administration, de la compétence des fonctionnaires, de l'indépendance de la fonction publique à l'égard des pressions politiques, de la crédibilité de l'engagement du gouvernement vis-à-vis des responsables politiques ;
- *Qualité de régulation* (RQ — *regulatory quality*) : incidence de politiques contraires au marché, comme le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate, mais aussi perceptions du poids que fait peser une réglementation excessive sur le commerce extérieur ou le développement des entreprises par exemple ;

3) le respect par l'État et les citoyens des institutions qui régissent leurs interactions économiques et sociales :

- *État de droit* (RL — *rule of law*) : capacité d'une société à mettre en place un environnement dans lequel des règles équitables et prévisibles servent de socle aux interactions économiques et sociales et au niveau de

protection des droits de propriété. Recouvre les perceptions de l'incidence de la criminalité, de l'efficacité et de la prévisibilité du pouvoir judiciaire et de la capacité à faire appliquer et respecter les contrats ;

- *Contrôle de la corruption* (CC — *control of corruption*) : perceptions de la corruption définie comme l'abus du pouvoir public pour obtenir un gain privé. Couvre à la fois les actes mineurs de corruption, la corruption qualifiée et la captation de l'État.

Plutôt que de partir d'une théorie explicite de la gouvernance — ou de regarder comment les composantes clés d'un système de gouvernance interagissent pour déterminer la qualité de l'ensemble du système, chacun des six indicateurs composites KKZ caractérise, de fait, de manière empirique la signification du terme « gouvernance » propre à cet indicateur. Les six indicateurs sont construits à partir de centaines d'indicateurs de perception existants, conçus par d'autres chercheurs et tirés de 37 sources de données produites par 31 organisations (encadré 4.1). Leur signification est donc aussi déterminée par ces indicateurs. Ce sont les perceptions contenues dans ces centaines d'indicateurs différents, produits à des fins différentes, qui donnent son contenu au concept de gouvernance qui ressort des indicateurs KKZ — *via* le choix opéré par les auteurs parmi les indicateurs existants et les techniques d'agrégation utilisées pour intégrer ces indicateurs produits par d'autres dans leurs propres indicateurs composites.

Pour produire l'un de ces six indicateurs composites — celui de « l'État de droit » par exemple — KKZ commencent par les indicateurs de perception qu'ils estiment susceptibles de contenir des informations utiles pour évaluer la qualité de « l'État de droit » dans différents pays. Cette sélection se fait en cinq étapes (voir annexe I pour plus de détails).

Après avoir identifié dans un premier temps les indicateurs qu'ils jugent utiles pour la construction d'un indicateur composite donné, KKZ regroupent ces indicateurs par source afin d'obtenir une valeur unique pour chacune d'entre elles. C'est-à-dire qu'ils combinent tous les indicateurs qu'il utilisent, fournis par telle ou telle source, pour parvenir à une valeur unique pour chacun des pays couverts par cette source. La technique d'agrégation qu'ils utilisent lors de cette étape consiste à calculer une moyenne simple non pondérée de tous les indicateurs exploités produits par cette source afin de parvenir à une valeur unique pour celle-ci¹.

Encadré 4.1. Sources des données sur la gouvernance
utilisées pour construire les indicateurs KKZ (37 sources)

Enquêtes multi-pays auprès d'entreprises (5 sources) :

- *Global Competitiveness Survey (Étude globale sur la compétitivité)* : produite depuis 1996 par le Forum économique mondial (WEF), une organisation privée sans but lucratif basée à Genève (Suisse) et qui réunit des chefs d'entreprise, des officiels, des universitaires et des représentants des médias, cette enquête recense les perceptions qu'ont les cadres des pays dans lesquels ils opèrent. Elle couvre 104 pays développés et en développement. Sert de source aux six indicateurs KKZ.
- *World Competitiveness Yearbook (Annuaire de la compétitivité globale)* : produit depuis 1987 par « l'Institute for Management Development » (Institut pour le développement de la gestion) (IMD), une fondation à but non lucratif de recherche et d'enseignement basée à Lausanne (Suisse), cet annuaire analyse l'environnement en termes de concurrence dans 49 pays développés et en développement en s'appuyant sur des données objectives et sur des enquêtes de perception couvrant plus de 4 000 entreprises locales et étrangères opérant dans les pays concernés. Sert de source aux six indicateurs KKZ.
- *BEEPS (Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises)* : produite conjointement par la Banque mondiale et la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement), cette enquête a commencé en 1999-2000 à recueillir les perceptions de plus de 4 000 entreprises de 22 pays en transition sur des questions très larges ayant trait aux interactions entre ces entreprises et l'État. Lors du deuxième cycle, réalisé en 2002, l'enquête a porté sur plus de 2 100 entreprises de 27 pays en transition. Source pour les indicateurs GE, RQ, RL et CC.
- *World Business Environment Survey (Enquête sur l'environnement du commerce mondiale)* : cette enquête conduite en 1999-2000 par la Banque mondiale et plusieurs autres organisations s'adressait aux chefs d'entreprise (au moins 100 par pays) de 80 pays développés et en développement. Elle portait sur l'environnement des affaires pour les entreprises privées (questions semblables à celles de l'édition 1997 du *Rapport sur le développement dans le monde* dont KKZ se sont servis pour construire la version 1998 de leurs indicateurs). Sert de source aux six indicateurs KKZ.
- *Africa Competitiveness Report 1998 (Rapport sur la compétitivité en Afrique 1998)* : analyse par le Forum économique mondial du climat des affaires dans 23 pays africains. Source pour les indicateurs PS, GE, RQ, RL et CC.

Encadré 4.1. (suite)

Enquêtes multi-pays auprès de particuliers (5 sources) :

- *Voice of the People (Voix des peuples)* : lancée en 2002 par Gallup International, une association réunissant essentiellement des cabinets privés d'études de marché dans près de 60 pays et basée à Zurich (Suisse), cette enquête annuelle interroge les citoyens de 62 pays développés et en développement pour cerner l'opinion internationale sur les questions d'environnement, de terrorisme, de mondialisation, de gouvernance et de démocratie. Source pour les indicateurs VA, PS, GE, RL et CC.
- *Gallup International Millennium Survey (Enquête du Millénaire de Gallup International)* : enquête menée en 1999 par Gallup International auprès de 57 000 adultes dans 62 pays développés et en développement sur des questions de nature éthique, politique et religieuse. Source pour les indicateurs VA, PS, GE, RL et CC.
- *Latinobarómetro* : produite depuis 1996 par Latinobarómetro, une organisation sans but lucratif basée à Santiago (Chili), cette enquête d'opinion publique couvre 17 pays d'Amérique latine. Source pour les indicateurs VA, PS, GE, RL et CC.
- *Afrobarometer (Afrobaromètre)* : lancé en 1999, l'Afrobaromètre est une initiative conjointe sans but lucratif de la Michigan State University (Université de l'État du Michigan, États-Unis), de l'Institute for Democracy (Institut pour la démocratie, Afrique du Sud) et du Centre for Democracy and Development (Centre pour la démocratie et le développement, Ghana). Il rend compte de sondages nationaux auprès des citoyens de 12 pays africains en matière de démocratie, de marchés et d'autres aspects du développement. Source pour les indicateurs VA, GE, RL et CC.
- *LAPOP (projet d'opinion publique latino-américain)* : sous la direction du professeur Mitchell Seligson de l'université Vanderbilt et grâce au soutien financier de l'USAID, le LAPOP a conduit en 2004 des « enquêtes sur la démocratie » pour recueillir l'opinion des citoyens de sept pays d'Amérique centrale et du Mexique sur la démocratie, la corruption et des questions connexes. Source pour les indicateurs VA, RL et CC.

(suite page suivante)

Encadré 4.1. (suite)

Évaluations d'experts d'agences de notation du risque commercial (10 sources) :

- *Business Risk Service (Service du Risque commercial)* : service assuré par la Business Environment Risk Intelligence (BERI, Intelligence du risque dans le domaine commercial), une entreprise à but lucratif dont le siège est à Genève (Suisse) et qui propose analyses et prévisions de l'environnement des affaires dans 50 pays développés et en développement dans lesquels elle assure un suivi trois fois par an en évaluant 57 critères répartis en trois indicateurs. BERI convoque deux groupes permanents d'environ 150 experts venus du monde entier et qui proposent des notations pays fondées sur les rapports initiaux des analystes de BERI. Source pour les indicateurs PS, GE, RL et CC.
- *Quantitative Risk Measure in Foreign Lending (Mesure quantitative du risque dans les prêts à l'étranger)* : BERI (voir source précédente) propose des estimations de facteurs de risque qualitatif en matière de crédit dans 50 pays développés et en développement sur les 115 pays couverts par son service de notation du risque pour les prêteurs. Source pour les indicateurs PS, GE, RL et CC.
- *CRR (Examen du risque pays)* : cette publication trimestrielle propose une évaluation par des experts de 117 pays développés et en développement. Elle est commercialisée depuis 1996 par Global Insight's DRI, un cabinet de conseil et d'information américain à but lucratif créé en 1973 et qui fournit des données, des analyses, des prévisions et des conseils d'experts aux planificateurs stratégiques, aux analystes financiers et industriels et aux responsables politiques. Source pour les indicateurs PS, GE, RQ, RL et CC.
- *ICRG (International Country Risk Guide)* : guide produit depuis 1982 par le groupe PRS (Political Risk Services, ou Services du risque politique), une filiale à but lucratif de la société IBK (Investment Business with Knowledge, ou Investissement d'affaires bien informé), basée à Syracuse (New York, États-Unis) qui propose des informations sur différents pays aux entreprises à vocation internationale. L'ICRG évalue les risques politiques, économiques et financiers de 140 pays développés et en développement en se fondant sur les analyses d'un réseau mondial d'experts. Sert de source aux six indicateurs KKZ.
- *Country Risk Service and Country Forecasts (Prévisions et risque pays) de l'EIU (Economist Intelligence Unit)* : notations pays et deux publications trimestrielles proposant des indicateurs de gouvernance pour 120 pays développés et en développement, reposant sur les contributions constantes

Encadré 4.1. (suite)

d'un réseau mondial de quelque 500 collecteurs d'informations, contrôlées par un groupe d'experts régionaux qui en vérifient l'exactitude, la cohérence et l'impartialité. Les publications ont paru pour la première fois en 1997, lancées par l'EIU (Unité d'intelligence économique), une organisation à but lucratif créée à Londres en 1949 qui propose des analyses et des prévisions de l'environnement politique, économique et industriel dans plus de 180 pays. Sert de source aux six indicateurs KKZ.

- *WMO (World Markets Online, ou marchés mondiaux en ligne)* : service d'abonnement en ligne avec des mises à jour quotidiennes, qui propose des analyses des conditions et des risques pour les entreprises dans 202 pays développés et en développement. Créé en 1996 par le « World Markets Research Centre » (Centre de recherche sur les marchés mondiaux) et basé à Londres, il emploie près de 190 permanents. WMO a mis au point un système de notation du risque afin de comparer et d'opposer les différents environnements d'investissement des pays, grâce à un réseau mondial d'analystes et de personnes chargées de collecter des informations. Sert de source aux six indicateurs KKZ.
- *iJET security risk rating (Évaluation du risque de sécurité iJET)* : iJet suit l'évolution du monde 24 heures sur 24 et propose des données sur 167 pays développés et en développement. Ce cabinet de conseil spécialiste en voyages créé en 1999 à Annapolis (Maryland, États-Unis) avertit en temps réel les voyageurs, les expatriés et les preneurs de décision de tout événement ou changement afin de les aider à éviter ou minimiser les risques et les perturbations lors d'un voyage à l'étranger. Source pour l'indicateur PS.
- *Gray Area Dynamics™* : service fourni par « Merchant International Group » (MIG), une entreprise à but lucratif de recherche stratégique et de renseignements sur les entreprises créée en 1982 et dont le siège est à Londres. Ses prestations vont de l'identification à l'évaluation des risques en passant par les faiblesses ou les menaces pesant sur des entreprises dans les marchés étrangers. Gray Area Dynamics™ évalue toute une série d'événements, d'activités et d'évolutions ayant un impact sur les entreprises dans 154 pays développés et en développement. Source pour les indicateurs PS, GE, RQ, RL et CC.

(suite page suivante)

Encadré 4.1. (suite)

- *PERC (Political Economic Risk Consultancy, ou Consultants en risque d'économie politique)* : propose des données d'enquêtes menées auprès d'entrepreneurs expatriés sur leur perception de la corruption, la qualité de la justice et le professionnalisme et la fiabilité des acteurs politiques et judiciaires dans 14 pays développés et en développement d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Créée en 1976 et basée à Hong-Kong (Chine), PERC est une entreprise à but lucratif spécialisée dans les informations stratégiques et les analyses pour les entreprises opérant dans cette région. Source pour l'indicateur CC.
- *Opacity Index* : cet indice du manque de transparence dans 35 pays développés et en développement, publié en 2000 par PricewaterhouseCoopers, une société américaine de services aux entreprises à but lucratif, a été construit par une équipe d'économistes, de professionnels des sondages d'opinion, d'analystes et de conseillers. Source pour les indicateurs GE, RQ, et CC.

Évaluations d'experts d'ONG, de clubs de réflexion (12 sources) :

- *Classement de la liberté de la presse* : publié depuis 2002 par l'ONG Reporters sans frontières et couvrant 138 pays, ce classement s'appuie sur des enquêtes de journalistes, chercheurs, experts juridiques et défenseurs des droits de l'Homme dans le monde entier. Reporters sans frontières est une organisation internationale basée à Paris qui a pour vocation de protéger les journalistes et de faire respecter la liberté de la presse dans le monde. Source pour l'indicateur VA.
- *Indice de la liberté économique* : lancé en 1995, cet indicateur annuel de la liberté économique dans 156 pays développés et en développement est produit par la fondation américaine Heritage, en partenariat avec le *Wall Street Journal*. La fondation Heritage est un institut de recherche et d'enseignement à but non lucratif créé en 1973, dont la mission consiste à formuler et à défendre des politiques publiques modérées prônant la libre entreprise, une intervention limitée de l'État, la liberté individuelle, les valeurs traditionnelles américaines et une défense nationale forte. Source pour les indicateurs RQ et RL.
- *Freedom in the World (Liberté dans le monde)* : produite depuis 1955 (une fois par an depuis 1978) par « Freedom House », une ONG américaine créée en 1941 pour promouvoir les valeurs démocratiques de par le monde, cette publication évalue l'état des droits politiques et des libertés civiles dans 193 pays développés et en développement à partir d'évaluations subjectives de différents experts. Source pour l'indicateur VA.

Encadré 4.1. (suite)

- *Nations in Transit* : cette publication de Freedom House, lancée en 1995, évalue les progrès des réformes démocratiques et économiques dans 27 pays en transition, à partir d'enquêtes sur le terrain du personnel de « Freedom House » ou de consultants, contrôlées ensuite par des universitaires ou des hauts responsables de « Freedom House ». Source pour les indicateurs VA, GE, RL et CC.
- *Countries at the CrossRoads (Pays à la croisée des chemins)* : cette publication de « Freedom House », lancée en 2004, couvre 30 pays en développement, « à la croisée des chemins pour décider de leur avenir politique » et dont elle évalue les performances en termes de gouvernance démocratique. Source pour les indicateurs VA, RL et CC.
- *Cingranelli & Richards Human Rights Database* : produite par l'université de Binghamton (États-Unis) à partir des rapports du département d'État américain sur les pratiques en matière de droits de l'Homme et des rapports annuels d' « Amnesty International », cette base de données contient des informations quantitatives collectées tous les ans depuis 1981 et couvrant 192 pays développés et en développement en matière de respect, par les pouvoirs publics, de 13 droits de l'Homme internationalement reconnus. Source pour les indicateurs VA, PS et RL.
- *Political Terror Scale (Échelle de la terreur politique)* : propose des informations sur 192 pays développés et en développement couverts par les rapports annuels d'Amnesty International et les rapports du département d'État américain sur les pratiques en matière de droits de l'Homme codifiées tous les ans depuis le début des années 80 par l'université de Caroline du Nord (État-Unis). Source pour les indicateurs VA, PS et RL.
- *BTI (Bertelsmann Transformation Index)* : la fondation Bertelsmann, créée en 1977 en Allemagne, a commencé à publier en 2004 ce BTI, un classement mondial de 116 pays développés et en développement dont elle analyse et évalue les processus de développement et de transformation. Source pour les indicateurs VA, GE, RQ et RL.
- *Global E-Governance Index (Indice global de gouvernance électronique)* : le Center for Public Policy (Centre de politiques publiques » de l'université de Brown (États-Unis) compile cet indice qui évalue les sites web officiels de 192 pays développés et en développement en recherchant la présence d'éléments ayant trait à la disponibilité et à l'accessibilité de l'information ainsi qu'à la prestation de services. Source pour l'indicateur GE.

(suite page suivante)

Encadré 4.1. (suite)

- *Media Sustainability Index (Indice de viabilité des médias)* : créé en 2002 avec le soutien financier de l'USAID par l'IRES (International Research & Exchanges Board, ou Comité de la recherche et échanges internationaux), un organisme international sans but lucratif spécialisé dans l'enseignement, l'indépendance des médias, le développement d'Internet et les programmes de la société civile, cet indice étudie l'ensemble du système médiatique de 18 pays en développement en Europe du Sud-est et en Eurasie. Source pour l'indicateur VA.
- *Index of Budget Transparency (Indice de transparence budgétaire)* : cet indice évalue, à partir des travaux d'un panel d'experts (juristes, médias, universitaires, ONG) les différents aspects des processus budgétaires publics — accès des citoyens aux informations budgétaires, participation des citoyens et crédibilité des institutions — dans dix pays d'Amérique latine. Il est produit par « Fundar », une ONG mexicaine, avec le soutien des grandes ONG des pays concernés. Source pour l'indicateur VA.
 - *State Capacity Survey (Enquête sur la capacité des États)* : couvrant respectivement 108 et 97 pays évalués par 164 experts en 2000 et 2002 (KKZ utilisent ces enquêtes pour leurs indicateurs 2000, 2002 et 2004), cette enquête a été mise au point en 1999 sous la direction de Marc Levy, de l'université de Columbia. Source pour les indicateurs VA, PS, GE, RL et CC.

Évaluations d'experts gouvernementaux et d'organisations multilatérales (5 sources) :

- *Les CPIA de la Banque mondiale* : produites annuellement depuis la fin des années 70 par le personnel de la Banque mondiale, qui évalue la qualité des performances politiques et institutionnelles dans 136 pays en développement emprunteurs auprès de la Banque. Si au début les évaluations s'intéressaient surtout aux politiques macro-économiques, elles couvrent désormais des facteurs tels que l'inclusion sociale, l'équité et la gouvernance. Source pour les indicateurs GE, RQ, RL et CC.
- *BERD – Rapport sur la transition* : le *Rapport sur la transition* de la BERD, qui paraît tous les ans, comprend des variables de gouvernance dans 26 économies en transition avec des indicateurs subjectifs reposant sur une série de mesures objectives et l'opinion du personnel de la BERD. Basée à Londres, la BERD est une organisation internationale chargée de promouvoir l'initiative privée et des entreprises dans les économies en transition. Sert de source aux six indicateurs KKZ.

Encadré 4.1. (suite)

- *Les CPIA de la Banque africaine de développement* : à l'instar de la Banque mondiale, le personnel de la BAfD (Banque africaine de développement) évalue et produit chaque année des indicateurs sur la qualité des politiques et des institutions de leurs 50 pays africains emprunteurs dans des domaines liés à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Source pour les indicateurs GE, RQ, RL et CC.
- *Les CPIA de la Banque asiatique de développement* : à l'instar de la Banque mondiale, le personnel de la BASD (Banque asiatique de développement) évalue chaque année et produit des indicateurs sur la qualité des politiques et des institutions des 26 pays asiatiques emprunteurs dans des domaines liés à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Source pour les indicateurs GE, RQ, RL et CC.
- *CEA (Progress towards Good Governance in Africa, Progrès vers une bonne gouvernance en Afrique)* : la CEA (Commission économique des Nations unies pour l'Afrique) produit des indicateurs de gouvernance pour 23 pays du continent africain, en s'appuyant sur une étude visant à mesurer et à suivre les progrès en la matière, publiée dans « *Progress towards Good Governance in Africa* » qui intègre des évaluations reposant sur des groupes d'experts, des enquêtes auprès des ménages et une collecte de données factuelles. Source pour les indicateurs VA, GE, RQ, RL et CC.

Légende : VA = *Voice & Accountability* (Voix et responsabilité) ; GE = *Government Effectiveness* (Efficacité gouvernementale) ; PS = *Political Stability* (Stabilité politique) ; RQ = *Regulatory Quality* (Qualité de régulation) ; RL = *Rule of Law* (État de droit) ; CC = *Control of Corruption* (Contrôle de la corruption).

Une description détaillée ainsi qu'une liste des indicateurs utilisés par KKZ, avec leurs sources, figurent dans Kaufmann *et al.* (2005).

Ainsi pour 2004 et dans le critère « État de droit », KKZ utilisent des indicateurs tirés de 24 sources. L'une d'entre elles — *World Markets Online* — est produite par le « World Market Research Centre » (encadré 4.1). Deux des indicateurs produits par cette organisation — « indépendance des tribunaux » et « criminalité » — sont jugés pertinents par KKZ pour leur indicateur composite « État de droit ». KKZ calculent donc la moyenne arithmétique de ces deux indicateurs et qualifient la valeur obtenue de source WMO, qu'ils combinent ensuite — comme décrit dans les étapes suivantes — avec 23 autres sources afin de produire leur indicateur composite « État de droit ». Cette source précise couvre autant de pays que le nombre couvert par les deux indicateurs « indépendance des tribunaux » et « criminalité » produits par le « World Markets Research Centre ».

Dans un deuxième temps, KKZ appliquent une formule à chaque source qui servira à construire tel ou tel indicateur composite, afin de déterminer si cette source couvre un nombre suffisant de pays dans des catégories de revenu et des régions différentes pour être qualifiée de « représentative ». Pour l'indicateur composite « État de droit », dix sources sur les 24 utilisées en 2004 ont été jugées représentatives (dont neuf sont des évaluations d'experts et sept produites à des fins commerciales).

Ensuite, KKZ rassemblent les sources « représentatives » dans un indicateur composite provisoire de « État de droit ». Contrairement à la première phase d'agrégation (où chaque indicateur reçoit la même pondération pour produire une valeur unique pour chacune des 24 sources), la procédure utilisée à cette étape n'est pas celle d'une moyenne simple. De fait, les différentes sources « représentatives » sont pondérées en fonction du degré de leurs corrélations mutuelles. Plus une source est étroitement corrélée aux autres — en d'autres termes, plus la variance de l'erreur estimée est faible — plus elle obtient une pondération importante dans le calcul de l'indicateur composite (voir encadré 4.2 et annexe I pour plus de détails).

Une hypothèse fondamentale — et peu réaliste — sous-tend cette procédure en trois étapes : l'absence de corrélation entre les erreurs des sources différentes. Ainsi, une forte corrélation entre les valeurs de certaines sources ne reflète pas une corrélation des erreurs de mesure de ces sources mais au contraire leur plus grande précision, en termes de la réalité sous-jacente de la gouvernance qu'elles sont censées traduire, par rapport à des sources moins étroitement corrélées. L'un de nos grands sujets de préoccupation est justement de voir dans quelle mesure les utilisateurs d'indicateurs de gouvernance comprennent bien la signification de cette hypothèse.

Encadré 4.2. Pondération des sources

(étape 3 de la construction d'un indicateur composite KKZ)

Au moment d'agréger les valeurs des différentes sources pour construire chacun de leurs six indicateurs composites (celles, par exemple, des 24 sources utilisées pour l'indicateur « État de droit »), KKZ n'accordent pas la même pondération aux valeurs de chaque source. En fait, le poids accordé aux valeurs de chaque source est inversement proportionnel à la variance de l'erreur par rapport aux autres sources utilisées pour construire l'indicateur — de sorte que plus les valeurs d'une source sont corrélées à celles des autres sources, moins la variance de l'erreur perçue de la source est importante et plus KKZ donnent un poids élevé à ses valeurs dans le processus d'agrégation suivi pour construire l'indicateur composite.

Encadré 4.2. (suite)

La logique de cette procédure de pondération repose sur l'hypothèse que les erreurs dans la valeur d'une source sont à la fois indépendantes d'un pays à l'autre (pour la même source) et indépendantes des erreurs dans la valeur des autres sources ayant servi à construire le même indicateur composite. Prenons un exemple : toute erreur de l'évaluation de la fondation Heritage quant à la qualité de la gouvernance en Chine est supposée être à la fois indépendante d'une erreur de l'évaluation de la même fondation concernant la qualité de la gouvernance dans d'autres pays et indépendante des erreurs d'évaluation de la qualité de la gouvernance en Chine réalisées par d'autres sources.

L'hypothèse qui veut que les erreurs des sources soient mutuellement indépendantes et, donc, sans corrélation d'une source et d'un pays à l'autre signifie que toute corrélation statistique observée entre les valeurs des différentes sources est interprétée par KKZ comme étant exclusivement due à la précision factuelle supérieure de leurs sources corrélées, par rapport aux autres sources utilisées pour construire l'indicateur. En d'autres termes, les sources qui tendent à être fortement corrélées avec d'autres sources sont considérées *à priori* comme étant plus riches en informations et donc KKZ leur attribuent des variances de l'erreur inférieures et des pondérations supérieures par rapport aux sources qui sont moins étroitement corrélées avec la majorité des sources. Ces dernières reçoivent une pondération inférieure et leur influence dans l'indicateur composite est donc moindre.

La manière dont les sources sont pondérées est donc extrêmement sensible à la composition du groupe de sources utilisées — et aux changements de composition. Prenons un exemple : si cinq sources doivent être agrégées en un seul indicateur composite et que quatre d'entre elles sont très similaires, alors la pondération de ces quatre sources sera écrasante alors que la source isolée n'aura pratiquement aucun poids dans la construction de l'indicateur composite. En outre, le fait d'augmenter le nombre de sources similaires tend à diminuer automatiquement la pondération des sources moins proches bien plus que proportionnellement, dans la mesure où l'erreur perçue de la source moins proche est bien supérieure, du fait qu'elle diffère de la source nouvellement introduite.

Comme la plupart des sources ne couvrent pas tous les pays, les pondérations de chaque source diffèrent d'un pays à l'autre. Ces écarts posent des problèmes pour comparer les résultats de chaque pays.

Enfin, la pondération attribuée aux valeurs de telle ou telle source, par rapport à celles d'une autre source, ne dépend pas de la taille de l'échantillon d'où sont tirées les valeurs de chaque source (parce que la variance de l'erreur imputée à chaque source n'est pas affectée par la taille de l'échantillon). Ainsi par exemple, qu'une évaluation d'experts fasse intervenir cinq ou 500 experts ou qu'une enquête auprès des ménages concerne 100 ou 10 000 foyers, cela n'a pas d'impact sur leurs pondérations respectives.

Dans une quatrième phase, KKZ procèdent à une régression des sources non représentatives sur l'indicateur composite provisoire (obtenu lors de l'étape 3) pour parvenir à une estimation des variances d'erreur de ces sources (par exemple, les 14 autres sources utilisées pour produire l'indicateur composite « État de droit »). Les sources les plus fortement corrélées à celles qui pèsent le plus dans le calcul de cet indicateur composite provisoire auront, là encore, des variances d'erreur estimées inférieures et donc une pondération supérieure.

Enfin, KKZ calculent de nouvelles pondérations pour toutes les sources à partir de leurs variances d'erreur respectives (obtenues dans la troisième étape pour les sources représentatives et dans la quatrième étape pour les sources non représentatives). Ensuite, ils les agrègent en fonction de leurs pondérations pour produire l'indicateur composite.

Trois autres caractéristiques de la méthode utilisée par KKZ pour produire leurs indicateurs composites méritent que l'on s'y arrête. Premièrement, si la procédure est la même pour construire les six indicateurs composites et si de nombreuses sources servent bien entendu à construire plus d'un indicateur composite², les pondérations attribuées à chaque source varient d'un indicateur à l'autre, d'un pays à l'autre et d'une année sur l'autre. Les raisons de ces variations tiennent à ce que *a*) la quantité et la composition des sources pour un pays et une année donnés ne sont pas les mêmes pour chaque indicateur composite³ et que *b*) les valeurs d'une source peuvent être étroitement corrélées à celles des autres sources utilisées pour construire l'un des indicateurs composites d'un pays donné telle ou telle année, mais pas avec celles des sources utilisées pour un autre indicateur composite pour ce pays (un autre pays ou une autre année).

Ensuite, et ceci est particulièrement important au vu de notre argument central, KKZ construisent chacun de leurs indicateurs composites de manière à ce que la valeur moyenne de cet indicateur dans tous les pays partout dans le monde soit toujours égale à zéro et son écart type toujours égal à un⁴. Cette particularité technique des indicateurs KKZ montre que leur barème est largement arbitraire et qu'ils ne peuvent pas être utilisés de manière fiable pour suivre l'évolution de la gouvernance dans le temps, que ce soit à l'échelle de la planète, dans un pays donné ou dans un groupe spécifique de pays (une région par exemple)⁵. Ce point tend, malheureusement, à être largement ignoré par les utilisateurs.

Troisièmement, pour chaque pays couvert par un indicateur composite donné, KKZ fournissent une notation chiffrée précise (estimation ponctuelle) et un intervalle de confiance de part et d'autre de ce résultat qui, d'après leur estimation, a 90 pour cent de chance de contenir le « vrai » résultat (par opposition au résultat « estimé » ; voir encadré 4.3). La figure 4.1 fait apparaître les résultats des pays et leurs intervalles de confiance correspondants pour l'indicateur composite « État de droit » en 2000⁶ et en 2004.

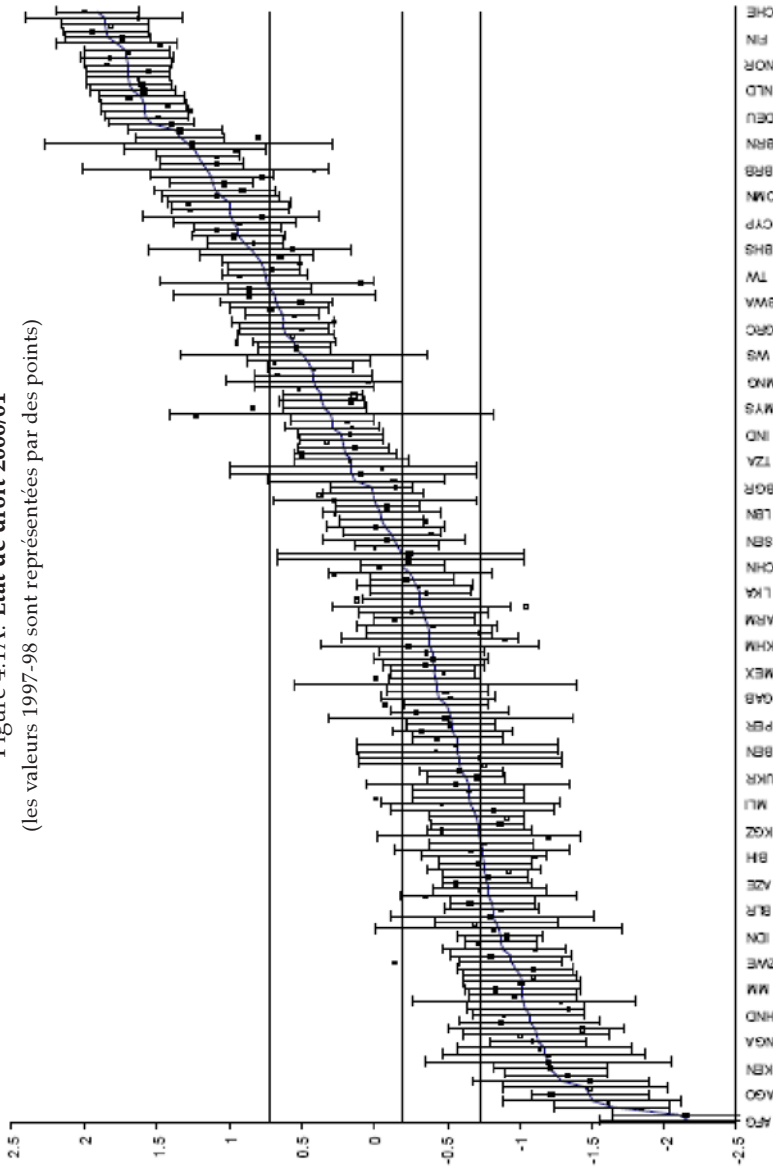
La taille des intervalles de confiance reflète l'estimation par KKZ de l'importance de l'erreur de mesure inhérente aux estimations ponctuelles pour chaque pays pour une année donnée. Plus KKZ estiment que cette erreur est faible pour un indicateur composite donné, plus la taille des intervalles de confiance qu'ils font apparaître dans les résultats d'un pays pour cet indicateur est faible. La probabilité à 90 pour cent que les intervalles de confiance de KKZ contiennent les niveaux « vrais » de gouvernance dépend, bien entendu, de la validité des hypothèses posées au moment de construire les intervalles de confiance (y compris notamment l'hypothèse qui veut que les erreurs de mesure des sources ne soient pas corrélées entre sources et pays).

Si l'on peut légitimement s'interroger sur la précision des hypothèses reflétées par la taille des intervalles de confiance, il est tout aussi important de souligner le fait que les erreurs de mesure ne sont en aucun cas le seul fait des indicateurs KKZ, bien au contraire. En produisant ces intervalles de confiance, Kaufmann et ses collaborateurs s'inscrivent dans le cercle très restreint de producteurs d'indicateurs de gouvernance qui s'efforcent de sensibiliser les utilisateurs potentiels à ce réel problème de mesure inhérent à ce type d'indicateurs. Ils attirent l'attention sur le fait que les utilisateurs ne doivent pas tenter de faire des distinctions de niveaux de gouvernance entre pays dont les intervalles de confiance se chevauchent, même si leurs résultats semblent assez différents les uns des autres (et *a fortiori* si les résultats de ces pays semblent très proches). Ce faisant, KKZ tentent de sensibiliser les utilisateurs à l'importance des erreurs de mesure et à la nécessité d'exploiter les indicateurs de gouvernance avec le maximum de précautions.

Figure 4.1. Imprécision des estimations de gouvernance^a

Figure 4.1A. État de droit 2000/01

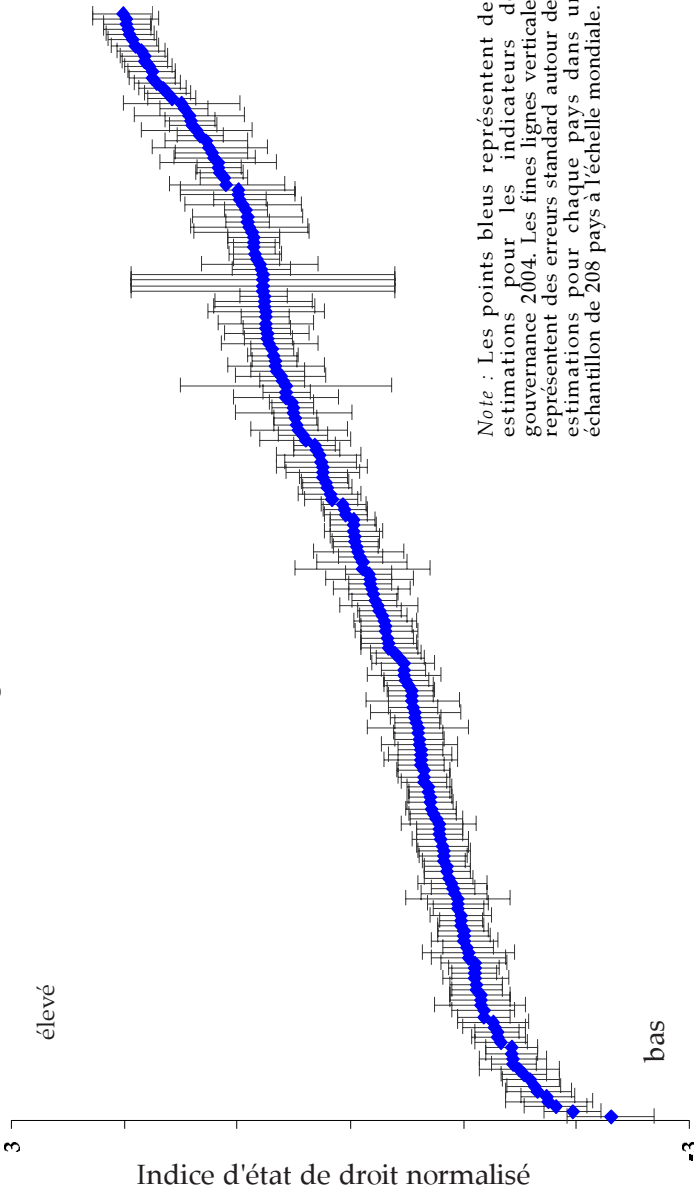
(les valeurs 1997-98 sont représentées par des points)



Note: a) Ce graphique montre des estimations de la dimension indiquée de gouvernance (sur l'axe vertical) pour tous les pays pour lesquels des données sont disponibles (sur l'axe horizontal) pour 2000-01. Les barres verticales montrent le champ statistiquement plausible de valeurs pour chaque pays, dont le point du milieu correspond à la meilleure estimation. La longueur des barres varie selon la quantité d'informations disponibles pour chaque pays et la correspondance entre différentes sources d'informations. Les estimations de gouvernance pour 1997-98 sont représentées par des points. Les pays sélectionnés sont représentés sur l'axe horizontal. Comme le souligne le texte, la classification des pays sur l'axe horizontal est sujette à des marges d'erreur significatives, et ce classement ne reflète nullement l'avis officiel de la Banque Mondiale, de ses directeurs exécutifs, ou des pays qu'ils représentent.

Source: Calculs des auteurs, comme décrits dans Kaufmann *et al.* (2002).

Figure 4.1B. État de droit - 2004



Note : Les points bleus représentent des estimations pour les indicateurs de gouvernance 2004. Les fines lignes verticales représentent des erreurs standard autour des estimations pour chaque pays dans un échantillon de 208 pays à l'échelle mondiale.

Source : « Governance Matters IV : Governance Indicators for 1996-2004 » par Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, Avertissement : Les indicateurs de gouvernance présentés ici reflètent la compilation statistique de réponses à des questionnaires sur la qualité de la gouvernance données par un grand nombre de citoyens, d'entreprises et d'experts, rapportées par de nombreux instituts d'enquête, groupes de réflexion, organisations non gouvernementales et organisations internationales. Les indicateurs agrégés reflètent en aucun cas la position officielle de la Banque mondiale, de ses directeurs exécutifs, ou des pays qu'ils représentent. Constaté de manière détaillée dans les articles joints, les positions relatives des pays sur ces indicateurs sont sujettes à des marges d'erreurs clairement indiquées. En conséquence, il n'est pas possible de déduire de ces statistiques des classements de pays par photographie de : « Governance Indicators : 1996-2004-Global Comparative Charts, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/excelgraphs.html>.

Encadré 4.3. Intervalles de confiance et erreurs de mesure

La figure 4.1 (pour l'indicateur « État de droit » en 2000 et 2004) souligne bien l'une des caractéristiques importantes des indicateurs KKZ, à savoir que pour chaque pays couvert par un indicateur composite donné, les auteurs proposent à la fois un résultat numérique (estimation ponctuelle) et un intervalle de confiance de part et d'autre de ce résultat qui est censé, d'après leurs estimations, comprendre le « vrai » résultat (par opposition au résultat « estimé ») avec une probabilité de 90 pour cent.

KKZ définissent les intervalles de confiance comme le résultat du pays plus ou moins 1.64 fois son erreur standard*. Reposant là encore sur l'hypothèse que les erreurs de mesure ne sont pas corrélées entre sources, l'estimation par KKZ de l'erreur standard du résultat d'un pays dépend en partie *a*) de la quantité de sources utilisées pour produire l'indicateur composite pour chaque pays et *b*) de la précision estimée de chacune de ces sources. Plus la quantité de sources utilisées pour produire l'indicateur composite d'un pays est élevée et plus les sources sont étroitement corrélées les unes aux autres (donc plus grande est leur précision supposée), moins l'erreur standard calculée par KKZ pour chaque résultat est importante — et plus étroit (donc meilleur) sera l'intervalle de confiance du pays.

Kaufmann *et al.* (2003) expliquent ainsi que l'intervalle de confiance pour un pays n'ayant qu'une seule source** sera environ deux fois plus grand que l'intervalle de confiance pour un pays ayant sept sources (la quantité médiane de sources). Le fait que les écarts-types et les intervalles de confiance correspondants pour les pays présentés à la figure 4.1 en 2004 soient inférieurs à ceux présentés pour 2000 s'explique donc *a*) par une augmentation entre 2000 et 2004 du nombre de sources utilisées par KKZ pour produire l'indicateur et/ou *b*) par une corrélation plus étroite entre les sources (et donc des écarts-types moins importants) en 2004 qu'en 2000. Ce dernier phénomène peut à son tour s'expliquer soit *i*) par une meilleure précision des sources soit au contraire *ii*) par une augmentation du degré de corrélation des erreurs de mesure entre les sources — c'est-à-dire une augmentation du niveau de dérogation par rapport à une hypothèse fondamentale sous-tendant la méthode de construction des intervalles de confiance.

Dans la mesure où les utilisateurs, nous-mêmes y compris, n'ont pas accès à toutes les sources utilisées par KKZ pour produire leurs indicateurs composites, ils ignorent lequel de ces facteurs *a*) ou *b*) est à l'origine de ce resserrement des intervalles de confiance entre 2000 et 2004. Il est néanmoins utile de souligner qu'en l'absence de corrélation entre les erreurs de mesure des sources, une

Encadré 4.3 (suite)

corrélation plus forte entre sources signifie une augmentation de la précision des sources, comme le supposent KKZ^{***} ; mais si, au contraire, une corrélation plus forte entre les sources est en fait due à une meilleure corrélation entre les erreurs de mesure (du fait, par exemple, d'une influence mutuelle grandissante des perceptions des experts), alors la taille exacte des intervalles de confiance pour les résultats des pays ne devrait pas diminuer, comme illustré, mais augmenter.

Enfin, rappelons également que la taille de l'échantillon d'une source n'a pas d'influence sur l'estimation que font KKZ du degré de précision d'une source et, en conséquence, sur leur estimation de l'erreur standard d'un résultat d'un pays pour un indicateur composite ayant utilisé cette source.

* Pour Kaufmann *et al.* (2005b), l'erreur standard reflète l'erreur de mesure inhérente aux estimations ponctuelles faites pour chaque pays une année donnée. Ces auteurs parlent indifféremment d'« erreur standard » et de « marges d'erreur ».

** Entre 5.7 et 8.1 pour cent de tous les pays couverts par un indicateur composite (le chiffre étant fonction de l'indicateur) n'ont qu'une seule source. La plupart sont des micro-États ou des territorialités comme les Samoa américaines, Anguilla, Aruba, la Guyane française, l'île de Guam, Macao, les Antilles néerlandaises, la Réunion et les îles Vierges. La quantité moyenne de sources utilisées par pays varie de sept à neuf (voir note 28) et l'écart type de la quantité de sources s'échelonne de trois à cinq.

*** Ce qui est vrai en posant l'hypothèse que toutes les sources mesurent le même concept de gouvernance (à savoir le même concept d'« État de droit »). Si les sources mesurent différents aspects de la gouvernance, une forte corrélation ne peut plus dès lors être interprétée comme le signe d'une précision élevée. Car nous voulons non seulement extraire des sources une information commune mais, plus important, les informations différentes que chaque source fournit quant à la qualité de la gouvernance (qualité de l'« État de droit » par exemple). Nous serions donc justement intéressés par la variation non corrélée rejetée par KKZ en tant qu'erreur de mesure.

Sujets de préoccupation

Ces caractéristiques techniques des indicateurs KKZ (qui, nous ne le répéterons jamais assez, sont parmi les indicateurs de gouvernance qui ont été construits avec le plus grand soin), associées à nos remarques précédentes sur leur large utilisation, débouchent sur quatre grands motifs d'inquiétude quant à une utilisation erronée : la probabilité de corrélation des erreurs entre sources ; le manque de comparabilité dans le temps ; le biais d'échantillonnage ; et le manque de transparence.

(i) Dérogation à l'hypothèse de non-corrélation entre les erreurs des sources

L'une des hypothèses fondamentales de la procédure d'agrégation retenue par KKZ pour construire leurs indicateurs composites est, de l'avis même des auteurs, peu réaliste : l'absence de corrélation entre les erreurs des sources. Quatre types de raisons, qui se renforcent souvent mutuellement et pour lesquelles il existe des preuves considérables, expliquent pourquoi les erreurs des sources sont en fait souvent corrélées :

- 1) les experts qui fournissent les données de perception utilisées dans une source KKZ sont souvent au courant — et influencés par — des évaluations des experts fournissant ce type d'informations pour d'autres sources KKZ (qu'elles soient produites par la même organisation ou par d'autres) ;
- 2) les experts qui fournissent des données de perception pour différentes sources KKZ sont souvent au courant — et influencés par — des perceptions et évaluations des mêmes tierces parties (sources non KKZ) ;
- 3) les perceptions qui servent d'intrants aux indicateurs de gouvernance de KKZ sont souvent fortement influencées — et de la même manière — par les crises (financières et/ou politiques) et les changements ou les évolutions à long terme perçus dans la performance économique d'un pays, les flux d'IDE, etc. ;
- 4) l'interprétation des questions d'enquête étant liée au contexte et à la culture, les erreurs de perception des différentes sources qui dépendent de personnes interrogées venues d'un même pays ou issues d'une même culture ont de fortes chances d'être corrélées.

On pourrait citer de nombreux exemples pour illustrer les deux premières raisons (voir également encadré 4.1) — mais nous nous contenterons d'en retenir quatre : *i*) la Banque mondiale (2005c) conseille à ses agents chargés de produire les CPIA (qui servent de source à KKZ) d'utiliser entre autres les indicateurs KKZ et certaines de leurs sources (ICRG, indicateur de la liberté économique de la fondation Heritage, etc.) ; *ii*) Freedom House fournit des indicateurs que KKZ utilisent pour construire trois sources différentes ; *iii*) Amnesty International et le département d'État américain fournissent des données sur les droits de l'Homme utilisées à la fois par l'université de la Caroline du Nord pour son « échelle de la terreur politique » (*Political Terror Scale*) et par l'université de Binghamton pour la base de données Cingranelli et Richards sur les droits de l'Homme que KKZ utilisent dans différentes

sources ; *iv*) l'Economist Intelligence Unit — l'une des grandes sources de KKZ — utilise une version de l'indice CPI de TI nettoyée des données originales EIU qui lui servent de point de référence pour ses propres notations, sachant que l'indice CPI utilise pratiquement les mêmes sources que l'indicateur KKZ « Contrôle de la corruption » (Galtung, 2005).

De nombreux éléments viennent aussi étayer les sujets de préoccupation évoqués pour la troisième raison — à savoir que de nombreux experts fournissant des évaluations qui servent d'apports aux indicateurs composites KKZ sont fortement influencés à la fois par les tendances économiques à long terme et par les crises à court terme dans les pays dont ils sont censés évaluer les qualités de gouvernance (Knack, 2002). La même hystérésis et les mêmes comportements grégaires qui frappent les acteurs financiers et les agences de notation du risque (voir *supra*) conduisent aussi souvent les experts et les chefs d'entreprise dont les perceptions sont à la base de nombreux indicateurs KKZ à pécher par optimisme ou par pessimisme — et à déroger ainsi à l'hypothèse de non-corrélation entre leurs erreurs de perception. Le comportement des indicateurs de corruption de TI et de l'ICRG en est une bonne illustration : tous deux faisaient apparaître une diminution de la corruption en Indonésie jusqu'à la crise financière asiatique de 1997 et une reprise ensuite, alors qu'une analyse récente constate que la corruption effective en Indonésie n'a pas progressé après la crise (Thompson et Shah, 2004).

Cette forme de corrélation entre les erreurs importe-t-elle ? Hélas, d'importantes dérogations à l'hypothèse de non-corrélation des erreurs des sources ont eu des répercussions négatives sensibles sur la fiabilité des indicateurs KKZ. La corrélation des erreurs entre sources signifie que toute nouvelle source utilisée pour produire un indicateur composite donné apporte en fait moins d'informations supplémentaires à la construction de cet indicateur que les auteurs ne le supposent et que les marges d'erreur sont supérieures à celles qu'ils ont calculées⁷. L'intervalle de confiance à 90 pour cent pour les résultats de chaque pays est donc plus large que celui qu'ils donnent pour « vrai » (ou, pour exprimer les choses différemment, l'intervalle qu'ils indiquent pour chaque pays a un niveau de confiance inférieur à 90 pour cent) mais surtout, la significativité statistique et la fiabilité des comparaisons internationales entre résultats des pays est (encore) moins fiable que les auteurs ne l'estiment.

À leur décharge, rappelons que KKZ étudient la signification possible d'écart par rapport à leur hypothèse d'une corrélation nulle entre les erreurs des sources. Pour ce faire, ils augmentent le niveau estimé de corrélation entre les erreurs des sources de 0 à 0.5 et étudient l'impact de cette augmentation

sur un échantillon d'indicateurs et de pays (Kaufmann *et al.*, 1999a). Ils indiquent que l'erreur standard moyen⁸ est *multiplié par deux* pour l'indicateur « État de droit » (qui passe de 0.33 à 0.66). En d'autres termes, cela signifie que l'on double la taille des intervalles de confiance, ce qui réduit sensiblement la capacité des utilisateurs à comparer valablement des pays en se fondant sur cet indicateur.

Cela étant, KKZ indiquent également que l'impact de l'augmentation du niveau supposé de corrélation entre les erreurs des sources de 0 à 0.5 varie sensiblement d'un indicateur composite à l'autre. Ainsi pour l'indicateur « Efficacité gouvernementale », ils observent un impact plus faible de cette augmentation, qui ne relève la taille moyenne de l'erreur standard que de 0.32 à 0.35⁹. Si cette conclusion est rassurante quant à la précision des autres indicateurs composites KKZ, qui ne sont probablement pas tous aussi fragilisés que l'indicateur « État de droit » par la dérogation observée à l'hypothèse de non-corrélation entre les erreurs des sources — elle soulève une autre préoccupation, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement : le manque relatif de transparence des indicateurs¹⁰.

(ii) Manque de comparabilité dans le temps

Les indicateurs composites KKZ ne permettent pas, nous l'avons signalé, une comparaison fiable des niveaux de gouvernance dans le temps — que l'on veuille suivre l'évolution d'un pays, comparer les progrès ou la détérioration apparents d'un pays par rapport à d'autres ou identifier des tendances régionales ou mondiales. Les indicateurs KKZ ne sont donc pas adaptés pour « récompenser » une amélioration ou « punir » une détérioration de la gouvernance dans le temps. Or, c'est justement ce que de nombreux utilisateurs font dans la pratique.

Conscients de la gravité possible du problème créé par les éventuelles déductions que tireront les utilisateurs des indicateurs KKZ et par les décisions qui seraient prises sur la base de comparaison des résultats dans le temps, Kaufmann *et al.* (2002) proposent une règle empirique pour l'utilisation de leurs indicateurs, qui tente de remédier à ce problème¹¹. La règle empirique qu'ils proposent est la suivante : il s'agit d'utiliser leurs indicateurs pour identifier les pays dont les changements de résultats dans le temps sont suffisamment importants, par rapport à la taille de leurs intervalles de confiance, pour garantir que ces changements ont de fortes chances de traduire une évolution réelle et qu'ils ne sont pas une simple illusion statistique. Si l'on

constate, en comparant le résultat d'un pays pour un indicateur donné et pour deux années différentes, que les intervalles de confiance pour les deux résultats ne se chevauchent pas, alors on peut raisonnablement penser que cette évolution a effectivement eu lieu dans le pays pendant cette période pour l'aspect de gouvernance concerné par l'indicateur choisi et ce, dans le sens (amélioration ou détérioration) indiqué par le changement des notations¹².

En appliquant cette règle empirique pour leurs indicateurs 1996 et 2004, KKZ constatent que sur les quelque 200 pays couverts par leurs indicateurs, un quart environ (56) obtiennent des résultats pour au moins un indicateur suffisamment différents sur cette période de huit ans, par rapport à leurs intervalles de confiance, pour que l'on puisse en déduire qu'il y a bien eu une évolution de la qualité de la gouvernance dans ces pays¹³. Pour chaque indicateur cependant, seul un petit nombre de pays affichaient des changements de résultats suffisamment marqués pour satisfaire à la règle empirique (entre 5 et 8 pour cent de tous les pays couverts en fonction de l'indicateur)¹⁴. Ainsi, sur les 56 pays dont l'évolution, conforme à la règle empirique, signifiait un changement réel, cela ne concernait en fait pour la plupart qu'un ou deux des six indicateurs KKZ (37 pays affichaient un changement significatif pour un seul indicateur et onze pour deux indicateurs) ; les changements significatifs pour au moins trois indicateurs ne concernaient que huit pays — et dans trois cas, il s'agissait à la fois d'une amélioration et d'une détérioration.

Ces données montrent bien le nombre limité de pays — sur les quelque 200 couverts par les indicateurs KKZ — pour lesquels, si l'on applique la règle empirique de KKZ, les utilisateurs peuvent raisonnablement affirmer qu'un changement a bien eu lieu entre 1996 et 2004. Le fait que cette évolution des résultats d'un pays pour un indicateur n'aille que très rarement de pair avec une évolution semblable pour les autres indicateurs souligne encore un peu plus les dangers d'utiliser les indicateurs KKZ pour tirer des conclusions larges sur la nature, les causes ou même l'existence d'un changement de qualité de la gouvernance dans le temps — au sein d'un même pays ou lors de comparaisons entre pays. La plupart des utilisateurs semblent ignorer ces limites.

(iii) Biais d'échantillonnage

Alors que la liste des sources utilisées pour produire les indicateurs KKZ (encadré 4.1) semble raisonnablement variée et représentative des différentes parties prenantes — allant d'enquêtes auprès des ménages à des évaluations d'experts en passant par des enquêtes auprès des entreprises — la procédure

d'agrégation employée pour calculer les indicateurs composites attribue, comme nous l'avons vu, moins de poids aux sources qui s'écartent de la majorité. En conséquence, bien plus de poids est donné aux évaluations d'experts et aux enquêtes auprès des entreprises qu'aux enquêtes auprès des ménages — à tel point que ces dernières ont une pondération quasiment nulle dans les indicateurs composites¹⁵.

L'indicateur « Voix et responsabilité » le montre bien : les sources obtenant les pondérations les plus fortes sont *Nations in Transition* (Nations en transition) (0.39) et *Freedom in the World* (La Liberté dans le monde) (0.12) de Freedom House et le *Country Risk Service* (Service du risque pays) (0.18) de l'Economist Intelligence Unit, alors que les sources reposant sur des enquêtes auprès des ménages comme Afrobarometer, Latinobarómetro et *Voice of the People* de Gallup International ont une pondération pratiquement nulle (0.01)¹⁶.

Ce sont les différences de perception de la qualité de la gouvernance locale — rapportée par les différents groupes sélectionnés dans différentes sources — qui expliquent justement de tels écarts de pondération. Ces écarts sont confirmés par de récentes enquêtes miroir dans les pays francophones d'Afrique qui font apparaître que les évaluations de la qualité de la gouvernance locale faite par des experts sont très différentes de celles de personnes interrogées lors d'enquêtes auprès des ménages¹⁷. Pour que les indicateurs KKZ puissent refléter la diversité des perceptions recensées par les enquêtes auprès des ménages par rapport à celles fournies par les évaluations d'experts et les enquêtes auprès des entreprises, les enquêtes auprès des ménages devraient se voir accorder une pondération plus importante au moment de la construction des indicateurs. Mais dans les faits c'est le contraire qui se produit¹⁸.

Ce biais en faveur des perceptions des entreprises n'est pas spécifique aux indicateurs KKZ. L'indice IPC de TI, qui partage de nombreuses sources avec l'indicateur KKZ « Contrôle de la corruption », affiche le même biais. L'un des fondateurs et ancien responsable de la recherche de TI l'a observé : « sur les 17 institutions fournissant des données pour l'indice IPC depuis 1998, deux seulement n'ont pas de biais en faveur du secteur privé... Cette homogénéité (...) crée une réelle distorsion dans l'échantillon et c'est là l'une des faiblesses de l'indice IPC. Non seulement l'échantillon est très orienté secteur privé, mais en plus il comporte une forte proportion de personnes du sexe masculin et de personnes prospères. Ce qui signifie que cet indice très influent ne tient pas compte de l'expérience et des perspectives de la plupart des femmes, mais aussi des pauvres et des personnes privées de leurs droits. Cela signifie aussi que les intérêts des entreprises informelles, qui emploient l'essentiel de la main-d'œuvre dans les pays pauvres, sont ignorés » (Galtung, 2005).

Ce biais en faveur des enquêtes auprès des entreprises et des évaluations d'experts¹⁹ (les deux tendant à être orientées vers les intérêts et les perceptions d'investisseurs et d'entreprises relativement importants du secteur formel), qui est exacerbé dans les indicateurs KKZ par la procédure d'agrégation utilisée, est problématique pour au moins trois raisons.

La première, pour citer le *Rapport sur le développement dans le monde 2005* de la Banque mondiale, est que « si la société dans son ensemble tire le plus grand profit des activités des entreprises, les préférences des entreprises ne coïncident pas parfaitement avec celles de la société. Ces antagonismes se manifestent surtout dans les domaines de la fiscalité et de la réglementation. La plupart des entreprises se plaignent des impôts, mais les impôts financent les services publics, qui sont utiles pour améliorer le climat de l'investissement et promouvoir d'autres objectifs sociaux. Beaucoup de firmes préféreraient aussi une réglementation moins pesante, mais lorsque la réglementation est rationnelle, elle permet de remédier aux défaillances du marché et donc d'améliorer le climat de l'investissement et de protéger d'autres intérêts sociaux » (Banque mondiale, 2004a). Pourtant, si nous reprenons par exemple l'indicateur KKZ « Qualité de la régulation », nous voyons qu'il accorde une pondération bien plus forte aux sources qui reflètent l'opinion de responsables d'entreprises quand à la réglementation en matière de travail et d'environnement, considérée comme « nuisible au développement de l'entreprise » et « à la concurrence », qu'il ne le fait pour les sources, en particulier les enquêtes auprès des ménages, qui traduisent des perceptions très différentes quant au rôle de cette réglementation²⁰. Le risque est que les utilisateurs de cet indicateur soient influencés sans le savoir par ce biais caché à l'encontre de la réglementation du travail et/ou en matière d'environnement, par exemple, au moment de prendre une décision.

Deuxièmement, il y a un risque de raisonnement en boucle. Le comportement grégaire des investisseurs et le nombre de crises financières majeures dans les pays en développement au cours des dix dernières années suggèrent que le degré de confiance des investisseurs n'est pas toujours un bon indicateur de la situation réelle d'un pays en matière de gouvernance. Les investisseurs sont de plus en plus conscients de ce problème. Pour un représentant²¹ d'entreprise opérant à l'international, installé aux États-Unis et interrogé pour cette étude, le problème des indicateurs actuels de gouvernance est le suivant : « En fait, nous ne faisons que de nous parler à nous-mêmes. Ce dont nous avons besoin, ce sont d'indicateurs qui nous donnent un tableau plus objectif des conditions actuelles de gouvernance dans les pays en développement et les marchés émergents ».

Troisièmement, et qu'ils soient de bonne foi, comme c'est souvent le cas, ou non, les gouvernements des pays en développement acceptent mal le biais qu'ils perçoivent dans ces indicateurs en faveur du secteur privé et de « l'Occident ». Ce qui a pour conséquence, comme le note un des grands bailleurs d'APD des pays de l'OCDE, que l'utilisation de tels indicateurs de gouvernance dans les discussions avec les pays bénéficiaires donnent souvent à ces derniers le sentiment d'être accusés, sans pour autant leur fournir de conseils utiles sur les causes de leurs défaillances de gouvernance ou sur les solutions optimales à ces problèmes. En conséquence, les discussions se radicalisent souvent, les gouvernements récipiendaires se sentant rejetés, et la base même de la collaboration entre le bailleur et les gouvernements qu'il cherche à aider s'en trouve affaiblie.

Le secrétaire général de l'Association des États des Caraïbes, Norman Girvan, exprimait bien ce sentiment dans son commentaire relatif à l'utilisation des indicateurs de gouvernance (indicateurs KKZ, indices de Freedom House et autres) publiés dans le rapport 2002 du Pnud sur le développement humain : « [Alors que] la plupart des pays de l'OCDE obtiennent des résultats parfaits avec les indicateurs (...) le phénomène bien connu de perversion des systèmes politiques de ces [pays] par des groupes financiers et d'intérêt puissants est inexplicablement passé sous silence. Cela exigerait d'examiner des facteurs tels que la transparence du financement des campagnes électorales, les limites imposées au financement des partis politiques et le poids de groupes d'intérêt sur les décisions économiques, dans le domaine par exemple de la politique commerciale. Les pays développés obtiennent aussi de bons résultats pour l'indicateur de la liberté de la presse — malgré la main-mise d'énormes conglomérats sur les médias et le caractère tendancieux de la plupart des articles sur les enjeux Nord-Sud — et pour l'indicateur de l'impartialité juridique — alors qu'il est bien connu que les plus fortunés sont bien mieux équipés devant la loi que les pauvres et les minorités ethniques » (Girvan, 2002).

Dans un article à part — et sans aucun doute en réponse à ce type de préoccupations, ce qui est tout à son honneur — Kaufmann s'intéresse spécifiquement aux défaillances de gouvernance qui frappent largement pays de l'OCDE et pays en développement en même temps. Le problème, comme il l'explique, est que « l'intérêt excessif accordé à un légalisme étroit dissimule des cas bien plus subtils et pourtant coûteux de mauvaise gouvernance qui frappent les pays pauvres comme les pays riches (...) Lorsque notamment les élites accaparent les règles du jeu, des cas souvent ignorés de corruption légale risquent d'être plus fréquents que sous leur forme illégale, comme les pots-

de-vin, qui sont souvent le point de mire » des indicateurs de gouvernance (Kaufmann, 2004). Kaufmann a donc mis au point un indicateur de la corruption légale qui s'intéresse aux problèmes de corruption et de capture de l'État dans les pays riches comme dans les pays pauvres. Cet indicateur reste néanmoins distinct des autres indicateurs KKZ (Kaufmann et Vicente, 2005).

(iv) Manque de transparence

Il est important pour les utilisateurs d'indicateurs de gouvernance de pouvoir comprendre, voire même, s'ils le souhaitent, de reproduire, les calculs qui ont permis d'obtenir tel ou tel indicateur. Rares sont les indicateurs de gouvernance à afficher une telle transparence — et les indicateurs KKZ ne font hélas pas exception, pour au moins quatre raisons.

Tout d'abord, la quantité et la diversité d'indicateurs produits par d'autres et intégrés dans les indicateurs KKZ interdit pratiquement de comprendre pourquoi tel pays obtient tel résultat pour tel indicateur composite. Le problème est d'autant plus complexe que certains des indicateurs qui servent d'intrants sont eux-mêmes très larges et imprécis ou manquent de transparence. Ainsi, les indicateurs utilisés pour construire l'indicateur composite « Voix et responsabilité » vont de l'emprisonnement à la liberté de la presse en passant par les groupes de pression.

Ensuite, il n'existe pas de liste de critères utilisés par chacune des sources pour décider du classement d'un pays — de sorte qu'il n'en existe pas non plus pour les indicateurs composites KKZ. Le jugement relatif à ce qui constitue une bonne gouvernance dépend entièrement de chaque source et aucune ne révèle ses critères précis. On ne peut donc pas expliquer pourquoi tel pays obtient tel résultat ou dire ce qu'il devrait faire, concrètement, pour améliorer son résultat.

Troisièmement, certaines des données tirées des sources ne sont pas accessibles quand d'autres sont difficiles ou coûteuses à obtenir. Les CPIA restent ainsi une chasse gardée de la Banque mondiale et si quelqu'un veut accéder aux données de risque mondial (*global risk*) de Global Insight, il lui en coûtera 12 700 dollars.

Quatrièmement, le fait que certaines sources comprennent des indicateurs qui font directement ou non référence à la croissance économique, aux entreprises ou à la compétitivité risque de provoquer un raisonnement en boucle. Ainsi, certains des indicateurs utilisés pour construire l'indicateur

composite KKZ « Qualité de la régulation » reposent sur le sentiment des personnes interrogées à propos des réglementations locales (travail et l'environnement surtout), qui seraient ou non un obstacle à la croissance et à l'investissement. Les études qui trouvent un lien entre « Qualité de la régulation » et croissance ou investissements risquent donc de tourner en rond.

Il faut aussi savoir que, à cause de la difficulté qu'il y a à interpréter le sens des résultats des pays pour chaque indicateur composite KKZ, les études qui combinent tous ou une partie des indicateurs KKZ dans un seul indicateur de gouvernance — ce que KKZ se gardent bien de faire — produisent des résultats qui, à notre avis, n'ont guère de sens (voir chapitre 3, section sur les analystes et les universitaires).

Notes

1. Comme le montre l'encadré 4.1, une « source » KKZ comprend en général plusieurs indicateurs produits par la même organisation (les différents indicateurs ICRG produits par le Service du risque politique par exemple) — mais une source unique peut également comprendre des indicateurs produits conjointement par deux ou plusieurs organisations (à l'instar des BEEPS — Enquêtes sur l'environnement et les performances des entreprises — produites par la Banque mondiale et la BERD) ; une seule organisation peut également produire plus d'une seule source (la Banque mondiale produit ainsi les CPIA et les BEEPS, Freedom House produit à la fois *Freedom in the World* et *Nations in Transit* qui reposent sur différentes données d'enquête et que KKZ utilisent comme sources distinctes).
2. Sur les 37 sources utilisées pour produire les six indicateurs composites en 2004 (encadré 4.1), 19 ont permis de construire l'indicateur « Voix et responsabilité », 13 l'indicateur « Stabilité politique », 19 l'indicateur « Efficacité gouvernementale », 15 l'indicateur « Qualité de régulation », 24 l'indicateur « État de droit » et 22 l'indicateur « Contrôle de la corruption ». Le nombre moyen de sources utilisées pour chaque pays couvert par un indicateur composite en 2004 va de 7 (pour les indicateurs composites « Efficacité gouvernementale » et « Qualité de régulation ») à 9 (pour l'indicateur composite « État de droit »).
3. Les indicateurs KKZ peuvent donc mesurer des choses légèrement différentes dans des pays différents (Van de Walle, 2006)
4. Pratiquement tous les pays obtiennent des résultats allant de -2.5 à +2.5. Plus le résultat est élevé, meilleure est la gouvernance.
5. Kaufmann *et al.* (2005a) expliquent qu'ils n'ont pas trouvé dans les sources utilisées pour la période considérée d'élément attestant de tendances dans les moyennes mondiales de gouvernance. Nous pourrions donc être tentés d'en conclure que leurs indicateurs sont comparables dans le temps. Nous ne sommes pourtant pas convaincus car *a*) il n'existe pas non plus de preuve du contraire, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de base empirique qui permettrait de conclure à l'absence d'évolutions ou d'autres types de variations importantes dans la qualité mondiale de la gouvernance dans le temps ; *b*) si les moyennes mondiales doivent être constantes, les écarts types doivent l'être eux aussi afin que l'on puisse procéder

à des comparaisons fiables de la gouvernance dans le temps sur la base des indicateurs KKZ, bien qu'il n'y ait également aucune raison de croire que les écarts types sont constants ; et c) de nombreuses sources utilisées pour construire les indicateurs KKZ ne permettent pas de comparaisons fiables dans le temps des niveaux de gouvernance. Ainsi, pour comprendre les implications pratiques de l'emploi des indicateurs composites KKZ en vue de comparer des niveaux de gouvernance dans le temps (au sein d'un même pays ou entre plusieurs pays), supposons que le niveau réel (« vrai ») de gouvernance dans un pays reste inchangé dans le temps. Or, pour n'importe lequel des indicateurs KKZ le résultat a toutes les chances de changer pour au moins l'une de ces trois raisons : *i*) on observe un changement de résultat dans au moins un des quelque 200 pays couverts par l'indicateur (une amélioration dans les autres pays, toutes choses égales par ailleurs, provoque une détérioration du résultat du pays concerné) ; *ii*) KKZ intègrent au moins une source nouvelle dans la construction de l'indicateur, ce qui entraîne des changements dans les pondérations attribuées à toutes les sources ; et *iii*) au moins un nouveau pays est intégré dans la couverture « pays » de l'indicateur (si un nouveau pays a un meilleur résultat que notre pays, son intégration dans la couverture de l'indicateur aura pour effet automatique, toutes choses égales par ailleurs, de faire baisser le résultat de notre pays).

6. Voir Kaufmann *et al.* (2002). Ce chiffre a été revu dans Kaufmann *et al.* (2003, 2005a).
7. La dérogation à l'hypothèse de non-corrélation conduit également à produire des estimateurs incohérents (voir annexe I).
8. Selon Kaufmann *et al.* (2005a), l'erreur standard reflète l'erreur de mesure contenue dans les estimations ponctuelles pour chaque pays pour une année donnée (encadré 4.3). Kaufmann *et al.* (2005a) parlent indifféremment d'« erreur standard » ou de « marges d'erreur ».
9. Là encore, ce calcul repose sur l'hypothèse que les erreurs ont une corrélation égale entre sources. Pourtant, nous subodorons que la corrélation entre erreurs varie selon le type de source : les erreurs dans les enquêtes auprès des ménages sont sans doute corrélées aux erreurs d'autres enquêtes auprès des ménages, les erreurs d'évaluation des experts à celles d'autres évaluations d'experts, les erreurs d'enquêtes auprès des entreprises à celles d'autres enquêtes auprès des entreprises. Faute de connaître les sources sous-jacentes, nous ne pouvons évaluer par nous-mêmes l'importance des écarts-types en posant différents degrés de corrélation des erreurs en fonction du type de sources.
10. Comme nous avons noté dans la note 9 du chapitre 2, l'Institut de la Banque mondiale aurait décidé de prendre l'initiative de divulguer les notations de pays de leurs sources sous-jacentes.
11. Kaufmann *et al.* (2005a) construisent, en plus de leur modèle statique original, un modèle dynamique conçu pour comparer des résultats de performance des pays en matière de gouvernance entre 1996 et 2004. S'ils ne publient pas les

résultats des pays en fonction de ce modèle dynamique, ils indiquent que la liste des pays désignés par le modèle comme étant ceux dont la qualité de la gouvernance a sensiblement évolué pendant cet intervalle de huit ans est globalement identique à celle qui procède de l'application de leur règle empirique au modèle statique original.

12. Alors que la règle empirique de KKZ, qui repose sur des intervalles de confiance supposés de 90 pour cent, semble relativement prudente, elle ne tient pas compte du élargissement de ces intervalles provoqué par la dérogation à l'hypothèse de non-corrélation des erreurs des sources à un moment donné, comme nous venons de le voir. Cette conséquence est distincte des effets de corrélation des erreurs, auxquels elle s'ajoute, et de la gouvernance non observée dans le temps, comme Kaufmann *et al.* (2005a, section 3) l'ont analysé ailleurs.
13. L'évolution des résultats indiquait une amélioration dans 24 de ces pays, contre une détérioration dans 29 autres. Dans trois cas, cette évolution indiquait à la fois une amélioration et une détérioration : un changement significatif apparaissait dans les résultats sur plusieurs indicateurs dont au moins un faisait état d'une amélioration et un autre d'une détérioration. Concrètement, l'Indonésie améliorait son résultat pour l'indicateur « Voix et responsabilité » mais affichait une détérioration pour les indicateurs « Stabilité politique », « Qualité de régulation » et « État de droit » ; la Lettonie améliorait son résultat pour les indicateurs « Efficacité gouvernementale » et « Contrôle de la corruption » mais affichait une détérioration pour l'indicateur « Stabilité politique » ; et la Sierra Leone améliorait son résultat pour les indicateurs « Voix et responsabilité » et « Stabilité politique » mais affichait une détérioration pour « Efficacité gouvernementale ».
14. Les chiffres vont de sept pays dans le cas de l'indicateur « Efficacité gouvernementale » (trois pays affichant une probable amélioration et quatre une probable détérioration) à 22 dans le cas de l'indicateur « Stabilité politique » (six pays affichant une probable amélioration et 16 une probable détérioration).
15. Même si l'on fait la moyenne simple de toutes les sources au lieu de les pondérer en fonction de leur degré de corrélation, les évaluations d'experts et les enquêtes auprès des entreprises dominant le résultat global dans la mesure où l'on ne dispose que de rares enquêtes auprès des ménages qui soient comparables d'un pays à l'autre.
16. Les pondérations citées ici sont celles de Kaufmann *et al.* (2003) puisque Kaufmann *et al.* (2005a) ne donnent aucune nouvelle pondération. Il s'agit des pondérations qui seraient assignées à chaque source pour un pays hypothétique apparaissant dans toutes les sources utilisées pour produire l'indicateur « Voix et responsabilité ». Si un pays apparaît dans un sous-ensemble de sources, alors les pondérations appliquées seront proportionnelles à celles appliquées pour ces sources (Kaufmann *et al.*, 2003).
17. DIAL (2005, 2006).

18. Il serait utile de faire des tests avec les questions suivantes (que nous ne pouvons faire nous-mêmes, faute d'accès à toutes les données) : existe-t-il des biais systématiques selon le type de sources ? Ces biais sont-ils les mêmes pour tous les groupes de pays (riches et pauvres, pays de régions différentes) ? Les modes de corrélation sont-ils les mêmes pour tous les pays ou constate-t-on que certaines sources sont plus fortement corrélées pour certains pays et moins pour d'autres ? Le fait d'interpréter la variation indépendante des sources (c'est-à-dire la partie qui n'est pas corrélée) comme une erreur, à l'instar de Kaufmann *et al.*, pourrait bien entraîner la perte d'informations très pertinentes (comme précisé également dans la troisième note de l'encadré 4.3).
19. Rares sont les études (ou les données) d'enquêtes auprès des ménages comparables entre pays, alors que l'on dispose d'une masse d'évaluations d'experts et d'enquêtes auprès des entreprises portant sur de larges échantillons de pays. La plupart des indicateurs composites (comme l'IPC et les indicateurs KKZ) sont donc dominés par les évaluations d'experts et les enquêtes auprès des entreprises — non pas par volonté délibérée de leurs producteurs mais du fait de la pénurie de données d'enquêtes auprès des ménages qui soient internationalement comparables par rapport à la quantité disponible dans le cas des évaluations d'experts et des enquêtes auprès des entreprises. Les méthodes d'agrégation employées pour produire les indicateurs composites ne tiennent hélas pas compte de ce biais de l'échantillonnage.
20. BEEPS indique que les chefs d'entreprise répondent à la question suivante : « la réglementation du travail pose-t-elle des problèmes pour la croissance de votre entreprise ? ». Dans son enquête sur la compétitivité mondiale, le WEF leur demande leur opinion sur l'affirmation « les réglementations en matière d'environnement nuisent à la concurrence », alors que Global Insight s'intéresse au « poids de la réglementation (...) qui réduit l'investissement global ».
21. John D. Sullivan, administrateur, Center for International Private Enterprise, Washington, D.C.

Chapitre 5

Gouvernance et croissance

Résumé

Les indicateurs de gouvernance existants sont fortement corrélés positivement aux mesures du revenu national par habitant. Toute la difficulté consiste à identifier le(s) sens de causalité entre qualité de la gouvernance et niveau de revenu d'un pays. Au-delà des limites intrinsèques à la construction de la plupart des indicateurs de gouvernance utilisés pour ce type d'analyse, la recherche qui s'appuie sur ces indicateurs produit souvent des résultats très sensibles au type de modèle économétrique employé – les variables utilisées dans le modèle et les hypothèses sous-jacentes.

Au-delà des limites intrinsèques aux indicateurs de gouvernance, la recherche qui s'appuie sur ces indicateurs produit souvent des résultats très sensibles aux changements dans le modèle économétrique utilisé – les variables du modèle et les hypothèses sous-jacentes. Nous poursuivrons avec les indicateurs KKZ et l'examen d'une étude fondamentale de Kaufmann et Kraay (2002a) sur les rapports de causalité entre la croissance économique et la qualité de la gouvernance. La conclusion remarquable de ces auteurs, suggérée par le titre de l'étude, *Croissance sans gouvernance*, est la suivante : si une meilleure gouvernance tend nettement à promouvoir la croissance économique, la croissance en tant que telle n'a pas tendance à promouvoir une meilleure gouvernance.

Aussi remarquable soit-elle, la conclusion de Kaufmann et Kraay selon laquelle une croissance économique plus solide à long terme tend en moyenne à avoir des effets de rétroaction négatifs sur la qualité de la gouvernance dans différents pays du monde ne contredit pas les conclusions d'autres auteurs. L'un des plus éminents est Mancur Olson (Olson, 1965 et 1982), qui a analysé la tendance des groupes de pression puissants à se développer puis, peu à peu, à affaiblir les éléments clés de la gouvernance d'un pays (même si Olson a également noté que l'action de ces groupes pourrait aussi, si elle n'était pas contrée, provoquer à terme un ralentissement de la croissance). Tout aussi cohérentes avec la conclusion de Kaufmann et Kraay sont les vastes recherches faisant état de relations négatives marquées entre les rentes d'exportation de matières premières et la qualité de la gouvernance dans certains grands pays exportateurs de pétrole et de minerais (voir par exemple Leite et Weidmann, 1999).

De nombreuses autres études démontrent le contraire. Certaines affirment que les pays dont les systèmes de gouvernance, passés ou actuels, recevraient probablement une moins bonne note selon l'indicateur « État de droit » dans le contexte actuel — à savoir les pays à mauvaise gouvernance — affichent une solide croissance économique à long terme. Ces études citent notamment la Chine depuis 1978, les dictatures qu'étaient les « tigres » asiatiques dans les années 1970 et 1980, le « miracle » économique du Brésil à l'époque de la junte dans les années 60 et 70, la France pendant les « trente glorieuses » qui ont suivi la seconde guerre mondiale, ou encore la Suisse et les États-Unis au 19^e siècle (voir, par exemple, Meisel, 2004 ; Chang, 2002). De nombreux auteurs affirment également — conformément à la théorie de la « modernisation » — que *a*) la démocratie est un luxe que les pays pauvres ne peuvent s'offrir qu'après avoir connu une longue phase de croissance ; *b*) une dictature est souvent indispensable pour parvenir à une telle croissance (parce que, si l'on en croit Galenson, 1959, « plus un gouvernement est démocratique... plus le détournement des ressources de l'investissement vers la consommation est important ») ; et *c*) une croissance à long terme mènera à l'émergence de la démocratie — ou même un niveau toujours plus élevé de l'indicateur KKZ « État de droit » (voir, par exemple, Lipset, 1959 ; Huntington et Nelson, 1976). D'autres auteurs, bien entendu, affirment le contraire : en citant des expériences aussi diverses que celle de l'Inde de ces dernières années ou des États-Unis, ils voient dans une démocratie mature le vecteur le plus propice à une croissance à long terme dans la mesure où elle encourage les investissements à long terme en protégeant les droits de propriété et favorise des politiques efficaces à long terme en obligeant les hommes politiques à rendre compte.

Le modèle de Kaufmann et Kraay

Kaufmann et Kraay (2002a) partent du constat selon lequel les résultats des pays pour les six indicateurs KKZ tendent à être fortement corrélés positivement avec leurs niveaux actuels de PIB par habitant. La difficulté consiste à identifier la(les) direction(s) des rapports de causalité, s'ils existent, entre de meilleurs résultats de gouvernance (meilleure gouvernance) et un meilleur niveau de PIB par habitant (croissance économique). Est-ce le meilleur niveau de PIB par habitant d'un pays qui tend statistiquement à expliquer son meilleur résultat en termes de gouvernance ? Ou, au contraire, les meilleurs résultats d'un pays en termes de gouvernance tendent-ils à expliquer son meilleur niveau de PIB par habitant ? Ou s'agit-il des deux — ce qui implique l'existence d'un cercle vertueux entre une gouvernance et une croissance qui se renforcent mutuellement — ou de ni l'un ni l'autre si la corrélation est due à une cause commune mais externe ? Les auteurs optent pour la démarche suivante.

Ils construisent un modèle à trois variables, dont l'une est exogène (taux historique de mortalité des colons) et les deux autres devront être expliquées (variables endogènes) pour chaque pays. Les variables endogènes sont le PIB par habitant actuel du pays et son résultat pour l'indicateur KKZ « État de droit » en 2000. Le modèle décrit deux relations (en équations simultanées) selon lesquelles *i*) le résultat d'un pays pour l'indicateur « État de droit » explique son PIB par habitant actuel et *ii*) le PIB par habitant actuel d'un pays et son taux historique de mortalité des colons expliquent son résultat pour l'indicateur « État de droit »¹.

A l'aide des données sur la mortalité des colons, du PIB par habitant actuel et des résultats pour l'indicateur « État de droit », les auteurs estiment la première équation (dans laquelle les résultats en matière de gouvernance déterminent le PIB par habitant) en employant deux méthodes de calcul différentes : la méthode des « moindres carrés ordinaires » (MCO) et la méthode des « variables instrumentales » (VI)². Ils se servent de données historiques sur les taux de mortalité des colons comme variable instrumentale de l'indicateur « État de droit »³. Alors qu'ils trouvent un coefficient positif pour l'impact de l'indicateur « État de droit » avec les deux méthodes, le coefficient est bien plus élevé avec la méthode VI qu'avec la méthode MCO.

Kaufmann et Kraay procèdent par élimination pour expliquer l'écart significatif de résultats obtenus selon l'une et l'autre méthode. Ils commencent par supposer que seulement trois types de facteurs pourraient expliquer cette

différence. Le premier est l'erreur de mesure inhérente aux données utilisées pour produire les résultats de l'indicateur « État de droit ». Ils éliminent cependant ce facteur comme peu probable, parce qu'ils constatent que la taille de l'erreur de mesure nécessaire pour expliquer cette différence est bien trop élevée pour être crédible⁴.

Un deuxième facteur pourrait expliquer cet écart — une variable ne faisant pas partie de leur modèle (« variable omise ») et qui aurait la propriété d'entraîner les PIB par habitant des pays et leurs résultats pour l'indicateur « État de droit » dans des directions opposées. Les auteurs estiment également que cette explication est invraisemblable, parce qu'ils ne peuvent imaginer une variable ayant des effets opposés significatifs sur la croissance d'un pays et la qualité de la gouvernance.

La troisième explication leur paraît plus plausible : un niveau supérieur de PIB par habitant a un effet de rétroaction négatif sur le résultat pour l'indicateur « État de droit », effet qui est annulé par la variable instrumentale⁵. Cela étant, ils n'estiment pas directement cet effet parce qu'ils ne peuvent identifier une variable instrumentale convaincante indispensable pour faire cette estimation et ayant les propriétés requises. Cette variable instrumentale devrait être corrélée avec le PIB par habitant mais ne pas avoir d'effet sur les résultats pour l'indicateur « État de droit » autre que *via* son effet sur le PIB par habitant — en d'autres termes, elle devrait ne pas avoir de corrélation avec tous les autres déterminants de l'indicateur « État de droit » non inclus dans la régression.

Pour Kaufmann et Kraay, les équations de leur modèle capturent les effets à très long terme de la gouvernance sur la croissance du PIB par habitant et *vice versa*. Ce qui implique deux hypothèses fondamentales :

- Les niveaux de PIB par habitant étaient à peu près les mêmes dans les pays au moment où les évolutions induites par les interactions capturées dans le modèle ont commencé (à savoir dans un passé lointain), de sorte que la dispersion actuelle du niveau de PIB par habitant dans les différents pays est une approximation raisonnablement fiable des différences de croissance à long terme de ces pays⁶.
- La qualité de « État de droit » change assez peu avec le temps dans un pays donné, de sorte que la dispersion actuelle des résultats en matière de gouvernance des différents pays est une approximation raisonnable des écarts de qualité de gouvernance dans les pays avant que des changements significatifs de niveau de PIB par habitant ne soient apparus.

Ces hypothèses permettent aux auteurs de conclure — en s'appuyant sur leur modèle et les données de 153 pays sur la mortalité des colons aux 18^e et 19^e siècles, les niveaux actuels de PIB par habitant et les résultats actuels pour l'indicateur « État de droit » — que *i*) des améliorations de la qualité de la gouvernance dans un pays sont susceptibles d'avoir un réel impact positif sur la croissance économique à long terme de ce pays ; *ii*) une croissance supérieure à long terme est susceptible d'avoir un impact négatif sur la qualité de la gouvernance à long terme ; et *iii*) l'impact négatif d'une croissance plus soutenue sur la qualité de la gouvernance tend à être plus faible que l'impact positif d'une meilleure gouvernance sur la croissance économique. C'est bien entendu le dernier de ces facteurs — l'impact net — qui se retrouve probablement dans la corrélation positive observée entre les niveaux actuels de PIB par habitant et les six indicateurs KKZ.

Notre modèle

C'est en ayant à l'esprit ces discussions et ces exemples que nous sommes repartis de l'analyse de Kaufmann et Kraay pour étudier à nouveau leur conclusion relative à un impact négatif de la croissance sur la gouvernance (pour laquelle nous utilisons l'indicateur KKZ « État de droit »). Nous procédons différemment pourtant, en ce sens que *a*) nous intégrons davantage de variables dans les deux équations et *b*) nous estimons les deux équations et non plus simplement la première à l'aide des méthodes MCO et VI.

Notre première équation (encadré 5.1) exprime le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant d'un pays donné entre 1970 et 2000 en tant que fonction de cinq variables retenues pour ce pays :

- 1) le résultat pour l'indicateur « État de droit » en 1996 ;
- 2) le taux de croissance démographique annuel moyen sur la période 1970-2000 ;
- 3) le logarithme du PIB par habitant en 1970 (pour tenir compte de la convergence, à savoir la possibilité pour des pays ayant des revenus supérieurs d'avoir un taux de croissance inférieur) ;
- 4) la région (variable indicatrice) ;
- 5) le taux moyen d'investissement en pourcentage du PIB sur la période 1970-2000⁷.

Notre seconde équation (encadré 5.1) exprime le résultat pour l'indicateur « État de droit » en 2002 en tant que fonction de trois variables :

- 1) le logarithme du PIB par habitant en 1970⁸ ;
- 2) la région (variable indicatrice) ;
- 3) le taux historique de mortalité des colons.

Encadré 5.1. Notre modèle

$$(1) G_j = \beta_0 + \beta_1 L_j + \beta_2 I_j + \beta_3 P_j + \beta_4 R_j + \beta_5 y_j + e_j$$

$$(2) L_j = \gamma_0 + \gamma_1 y_j + \gamma_2 R_j + \gamma_3 x_j + v_j$$

G = taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant

L = État de droit

I = taux moyen d'investissement (formation brute de capital) en pourcentage du PIB

P = taux de croissance démographique annuel moyen

R = un vecteur des variables indicatrices régionales (β_4 étant un vecteur de coefficients)

y = logarithme du PIB par habitant

x = histoire (avec pour variable de substitution la mortalité des colons)

e = terme d'erreur

v = terme d'erreur

j = pays

Trois motifs ont présidé au choix des variables dans nos deux équations : a) nous tenions à rendre compte d'un éventuel biais provoqué par des variables omises en incluant dans nos deux équations respectivement plus de variables susceptibles d'avoir un impact significatif sur la croissance du PIB par habitant et les résultats pour l'indicateur « État de droit » ; b) nous souhaitions faire la distinction entre l'effet de la croissance du revenu et des niveaux de revenu (niveaux de vie) sur un horizon temporel d'au moins 30 ans⁹ ; et c) nous souhaitions modérer quelque peu l'une des hypothèses de Kaufmann et Kraay évoquées plus haut — à savoir que la qualité de gouvernance d'un pays ne

change guère avec le temps, de sorte que son niveau actuel est une bonne variable de substitution pour la qualité de sa gouvernance avant que des changements substantiels de PIB par habitant ne se fassent jour entre les différents pays.

Nous estimons notre première équation avec la méthode MCO puis avec la méthode VI. A l'instar de Kaufmann et Kraay, nous utilisons la mortalité des colons comme variable instrumentale pour « État de droit » et testons la sensibilité de nos résultats au choix de la variable instrumentale (à l'aide du logarithme naturel du nombre d'années d'indépendance¹⁰ et du taux historique d'analphabétisme chez les adultes en 1970¹¹). Conformément aux résultats de Kaufmann et Kraay, nous obtenons un coefficient pour « État de droit » bien supérieur avec la méthode VI qu'avec la méthode MCO.

Nous estimons alors notre seconde équation (qui explique les résultats des pays pour l'indicateur « État de droit » avec leurs niveaux de PIB par habitant) avec les deux méthodes VI et MCO. Si le niveau des règles de droit évolue très lentement, alors l'indicateur « État de droit » actuel peut être corrélé au niveau des règles de droit de 1970. Dans la mesure où ce dernier n'a pas fait l'objet d'observations et ne figure donc pas dans notre équation, on le trouvera dans le terme d'erreur. Pour être valables, toutes les variables explicatives d'une régression MCO simple doivent être non corrélées avec le terme d'erreur. Pourtant, le niveau des règles de droit en 1970 figurant dans le terme d'erreur est susceptible d'être fortement corrélé aux niveaux de PIB de 1970. En partant du fait que les taux de mortalité infantile sont étroitement corrélés aux niveaux de PIB par habitant sans avoir pour autant d'impact sensible sur le niveau des règles de droit autre que par leur corrélation avec le PIB par habitant, nous utilisons les taux de mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes en 1970 en tant que variable instrumentale des niveaux de PIB par habitant en 1970¹².

Nos conclusions ne confirment pas celles de Kaufmann et Kraay (2002a). Nous observons un coefficient positif significatif pour l'impact du PIB par habitant sur « État de droit », suggérant par là que les niveaux de vie tendent à avoir un impact positif sur la gouvernance et *vice versa*. Ce coefficient positif est de fait bien supérieur avec la méthode VI qu'avec la méthode MCO¹³. Nous testons la sensibilité de nos résultats au choix de l'instrument en utilisant l'espérance de vie à la naissance, le logarithme des niveaux historiques de PIB par habitant en 1913 (Maddison, 2003) et le nombre de voitures particulières pour 1 000 habitants, sous différentes combinaisons, comme variables instrumentales alternatives pour le PIB par habitant. Nos résultats se révèlent insensibles au choix des variables instrumentales¹⁴ (voir annexe II pour les résultats du test de sur-identification des restrictions).

Alors que nous ne pouvons pas confirmer la conclusion de Kaufmann et Kraay à propos d'un impact négatif de rétroaction de la croissance sur la qualité de la gouvernance, nous n'en concluons pas pour autant que la croissance conduit nécessairement en moyenne à une meilleure gouvernance. Nous estimons au contraire qu'il faut rechercher d'autres explications, au-delà des trois que ces auteurs proposent. L'une des possibilités, qui ouvre des perspectives de recherche, pour expliquer de manière plausible la différence entre les estimations VI et MCO des deux équations — les leurs et les nôtres — est l'hétérogénéité¹⁵. Un modèle reposant sur des données de panel, avec des séries chronologiques et des données transversales, pourrait tenir compte de cette hétérogénéité. Hélas, le manque de comparabilité dans le temps des résultats pour les indicateurs composites KKZ, évoqué auparavant, rend la construction d'un tel modèle problématique.

En outre, la conclusion de Kaufmann et Kraay quant à l'impact négatif de la croissance sur la qualité de la gouvernance pourrait se vérifier pour un sous-groupe de pays ou bien il pourrait exister différentes phases de la relation entre gouvernance et niveaux de vie. Un modèle qui tient compte des non-linéarités pourrait donc se révéler plus adapté que le nôtre et que le modèle linéaire de Kaufmann et Kraay.

Croissance et démocratie

Une approche alternative à l'analyse des relations de causalité entre la gouvernance et la croissance mérite d'être évoquée — celle élaborée par Przeworski *et al.* (2000). Leur analyse ne repose pas sur des données de perception de la gouvernance mais sur des critères objectifs qui permettent de distinguer année par année les démocraties des régimes non démocratiques (et, parmi ces dernières, les dictatures « autoritaires » des dictatures « bureaucratiques »¹⁶) — grâce à des données transparentes, objectives et accessibles pour 141 pays entre 1950 (ou l'année de l'indépendance du pays concerné) et 1990. Bien que l'on puisse toujours contester le choix de leurs critères pour définir les régimes, la transparence du processus de construction de leurs données permet de reproduire relativement facilement leur analyse. Cette transparence donne aussi un contenu de fond clair et un sens objectif à leurs données et à leur analyse (limites des données comprises).

Przeworski *et al.* (2000) parviennent à une conclusion remarquable, à savoir que si les économies des démocraties et des régimes non démocratiques croissent en moyenne plus ou moins au même rythme, les régimes non

démocratiques tendent à avoir un taux de croissance démographique supérieur — les femmes ayant pratiquement deux fois plus d'enfants en moyenne, peut-être à titre « d'assurance » pour se protéger contre des aléas économiques plus importants — ce qui signifie que la croissance par habitant tend à être supérieure dans les démocraties. Ces auteurs trouvent aussi que les démocraties et les non-démocraties ont tendance à suivre des chemins de croissance différents : les démocraties utilisent mieux la technologie et le capital humain, exploitent moins la main-d'œuvre et les femmes, aident les gens à vivre plus vieux, dépensent plus en programmes sociaux et utilisent moins de main-d'œuvre mais de manière plus efficace que les régimes non démocratiques. Celles-ci dépendent plus du capital et utilisent une main-d'œuvre plus nombreuse et moins productive : ils paient leur main-d'œuvre sensiblement moins cher.

Ces auteurs trouvent aussi des preuves d'un cercle vicieux de la pauvreté. Dans les pays les plus pauvres, les régimes politiques n'ont pas d'impact sur la croissance, sans doute parce que ces régimes — démocratiques ou autres — manquent de ressources pour la provoquer. En outre, les démocraties deviennent plus souvent des dictatures dans les pays pauvres.

Pour ce qui est de l'impact de la croissance sur le type de régime, ces auteurs constatent que le PIB par habitant a un effet (retardé) très significatif sur la probabilité d'un pays de se transformer en démocratie et *vice versa*. Ils identifient également un impact significatif du PIB par habitant pour stabiliser les démocraties — qui ne deviennent donc pas des régimes non démocratiques. Plus précisément, « l'espérance de vie » d'un régime non démocratique (la durée d'attente moyenne pour connaître une transition démocratique) passe de 20 ans pour un PIB par habitant de 1 000 dollars à 11 ans pour un PIB par habitant de 10 000 dollars et à 6 ans pour un PIB par habitant de 20 000 dollars¹⁷. La croissance aide donc les pays à devenir des démocraties mais elle les aide aussi — et de manière plus puissante — à rester des démocraties.

Notes

1. Un modèle à équations simultanées explique parallèlement deux ou plusieurs variables endogènes dans lequel chaque variable endogène peut être une fonction d'autres variables endogènes mais aussi de variables exogènes (et d'un terme d'erreur). Dans un modèle à équations simultanées, une variable endogène peut être expliquée par les équations du modèle (par opposition au fait qu'elle soit déterminée en dehors du modèle). La variable explicative «État de droit» dans la première équation est expliquée par la seconde équation. La variable explicative « PIB par habitant » de la seconde équation est expliquée par la première équation. Elles sont donc toutes les deux endogènes.
2. L'intérêt de la méthode VI sur la méthode MCO est qu'elle corrige l'endogénéité d'une variable explicative — dans le cas présent, les résultats pour l'indicateur « État de droit » dans la première équation. À l'inverse de la méthode MCO, la méthode VI tient donc compte du fait que les résultats pour l'indicateur « État de droit » sont eux-mêmes déterminés par les niveaux actuels de PIB par habitant et les autres variables de la seconde équation.
3. Acemoglu, Johnson & Robinson (2001) ont été les premiers à utiliser les données sur les taux de mortalité des colons dans différents pays aux 18e et au 19e siècles comme mesure de la qualité de la gouvernance dans ces pays de nos jours — au motif que les puissances coloniales n'étaient guère incitées à introduire des institutions de bonne gouvernance dans les colonies où les Européens avaient du mal à s'installer durablement à cause d'un taux de mortalité élevé dans leurs rangs. Comme on ne dispose de données sur la mortalité des colons que pour 68 pays, Kaufmann et Kraay utilisent des données sur la situation tropicale (distance de l'équateur) et les origines coloniales (fraction de la population parlant l'anglais ou une autre grande langue européenne) pour porter leur échantillon à 153 pays. D'après eux, les résultats sont les mêmes pour l'échantillon restreint que pour l'échantillon élargi.
4. Les auteurs calculent l'impact du PIB par habitant sur l'indicateur « État de droit » (seconde équation) en utilisant l'information concernant les régressions MCO et VI dans la première équation. Comme cette information ne permet pas de calculer les paramètres de la seconde équation, les auteurs doivent identifier l'erreur de

mesure des données relatives au PIB et aux résultats de gouvernance ainsi que la corrélation entre les termes de l'erreur dans les deux équations (voir leur publication pour plus de détails). Comme ces données ne sont pas connues, ils estiment l'impact du PIB par habitant sur l'indicateur « État de droit » pour différentes valeurs de ces inconnues afin de trouver les valeurs qui permettraient au PIB par habitant d'avoir un impact positif sur l'indicateur « État de droit ». Les erreurs standards de l'indicateur « État de droit » (voir chapitre précédent) leur servent d'étalon pour l'erreur de mesure de la gouvernance afin de voir si cette erreur de mesure devrait être tellement élevée qu'elle serait irréaliste pour que le PIB par habitant ait un impact positif sur l'indicateur « État de droit » — et ils trouvent que ces valeurs sont bien trop élevées pour être crédibles.

5. Si la corrélation globale entre les niveaux de PIB par habitant et les résultats pour l'indicateur « État de droit » est déterminée par les deux équations du modèle (impact du PIB par habitant sur l'indicateur « État de droit » et impact de l'indicateur « État de droit » sur le PIB par habitant), alors cette corrélation pourrait aussi être en partie due à d'autres variables qui poussent le PIB par habitant et l'indicateur « État de droit » dans la même direction. La méthode MCO ignore l'existence de la relation dans la seconde équation. Ce faisant, le coefficient MCO pour l'impact de l'indicateur « État de droit » sur le PIB par habitant dans la première équation reflète la corrélation globale entre le PIB par habitant et l'indicateur « État de droit » et non l'impact de ce dernier sur le PIB par habitant. Si l'effet inverse du PIB par habitant sur l'indicateur « État de droit » (seconde équation) se révélait négatif, on pourrait s'attendre à ce que le coefficient « exact » pour l'impact de l'indicateur « État de droit » sur le PIB par habitant soit supérieur à celui indiqué par la méthode MCO. En estimant le coefficient de l'impact de l'indicateur « État de droit » sur le PIB par habitant (première équation), la méthode VI tient compte de la seconde équation. Elle s'approche donc davantage du coefficient « vrai » de l'impact de l'indicateur « État de droit » sur le PIB par habitant que ne le fait la méthode MCO.
6. Il est fréquent chez les économétriciens d'interpréter les dispersions actuelles du niveau de PIB par habitant des pays comme reflétant les dispersions dans leur croissance de long terme.
7. Formation brute de capital fixe annuelle moyenne de 1970 à 2000, selon la disponibilité des données (*World Development Indicators*, Banque mondiale).
8. Nous avons également utilisé le PIB par habitant en 1950, 1960, 1980 et 1990. Nous utilisons des données historiques du PIB par habitant dans la mesure où nous *i*) subodorons que les évolutions du PIB par habitant ne peuvent affecter « État de droit » (ou d'autres institutions) qu'après un certain temps ; et *ii*) nous voulons mesurer la prospérité aussi loin que possible, *in tempore non suspecto*, c'est-à-dire sans qu'elle soit elle-même influencée par la variable qu'elle est censée expliquer — « État de droit » actuel. Nous employons les niveaux de PIB car nous sommes convaincus que les niveaux actuels de « État de droit » ont plus de chances d'être reliés aux niveaux passés de PIB qu'aux niveaux passés de taux de

croissance — ou, pour dire les choses autrement, qu'il y a plus de probabilité de trouver une relation de causalité à partir des niveaux absolus de niveaux de vie ou de prospérité. Idéalement, nous aimerions disposer d'indicateurs de « État de droit » comparables dans le temps depuis les années 70 afin de pouvoir expliquer le sens de la direction prise par « État de droit » par niveau de revenu ainsi que par la croissance du PIB. Dans la mesure où ces indicateurs ne sont pas disponibles, nous étudions la relation entre les niveaux de PIB et « État de droit ».

9. Si l'évolution du PIB par habitant n'affecte pas « État de droit » et *vice versa* sur une période de 30 ans, leurs effets mutuels sur une période de temps bien plus longue semblent n'avoir guère d'intérêt pour l'élaboration actuelle de politiques — même si elle en a d'un point de vue historique, pour la recherche.
10. A partir des données du *Online CIA factbook*.
11. A partir des données *World Development Indicators* de la Banque mondiale.
12. L'une des possibles variables omises dans le terme d'erreur qui pourrait être corrélée avec notre variable instrumentale est la démocratie. Dans les sociétés démocratiques, les taux de mortalité infantile peuvent être inférieurs et le type de régime peut avoir une influence sur « État de droit ». Après intégration de la variable de régime de Przeworski *et al.* pour 1970 (et pour 1980 et 1990 dans les tests suivants), nous constatons qu'elle n'est pas significative (Przeworski *et al.*, 2000).
13. Il est intéressant de noter que plus la période est proche de nous, plus les coefficients VI sont faibles et plus les coefficients MCO sont élevés pour l'impact du PIB par habitant sur « État de droit » — en d'autres termes, les coefficients commencent à converger. Les possibles explications d'un tel schéma font l'objet d'une recherche en cours de Christiane Arndt.
14. Les instruments que nous utilisons dans nos deux équations sont certes imparfaits. La mortalité des colons peut relever de différences dans l'environnement matériel (anodin par opposition à rude ou insalubre) comme dans le contexte institutionnel ou dans la qualité de la gouvernance initiale, qui ne sont pas incluses dans la régression. De même, la mortalité infantile est susceptible d'être corrélée à d'autres déterminants de « État de droit » non inclus dans la régression. Nous reconnaissons que cette approche par variable instrumentale risque de passer à côté du véritable circuit de causalité mais nous estimons qu'elle permet de tester la conclusion de Kaufmann et Kraay selon laquelle la croissance tend en tant que telle à avoir un impact négatif sur la qualité de la gouvernance (voir Rigobon et Rodrik, 2004, pour une approche alternative).
15. Ce terme d'hétérogénéité renvoie au fait que la relation entre croissance et gouvernance pourrait bien varier significativement d'un pays à l'autre et selon un schéma que nos modèles ne peuvent pas identifier. Ainsi, une même amélioration de la qualité de « État de droit » peut avoir un impact sur l'augmentation du PIB par habitant qui sera plus sensible dans un pays que dans

un autre, toutes choses égales par ailleurs. Ni notre modèle ni celui de KKZ ne prend en compte cette différence ou « hétérogénéité » (écarts de coefficients et/ou variances entre pays, pour utiliser le jargon technique). Comme les modèles ne tiennent pas compte des différences individuelles entre pays, celles-ci vont se retrouver dans le terme d'erreur. Si ces différences transversales sont corrélées à nos variables explicatives (PIB par habitant, croissance par habitant, « État de droit »), alors nos coefficients MCO et VI afficheront des distorsions dans les deux équations.

16. Tel régime sera qualifié de « non-démocratie » pour une année donnée s'il répond à au moins l'une des conditions suivantes : *i*) le chef de l'exécutif n'est pas élu ; *ii*) le parlement n'est pas élu ; *iii*) il n'existe qu'un seul parti (cette condition s'applique s'il n'y a pas de parti du tout, s'il y a un parti unique, si le mandat en cours s'achève par l'instauration d'un régime sans parti ou à parti unique ou si les dirigeants en exercice décident à l'encontre de la constitution de supprimer le parlement et de réécrire les règles en leur faveur) ; ou *iv*) aucune des conditions précédentes ne s'applique mais les dirigeants en exercice sont en poste ou vont être en poste de manière continue à la suite d'élections depuis plus de deux mandats (comme le Botswana, le Mexique jusqu'en 2000 ou Singapour) ou sont restés en fonction sans être élus pour une durée quelconque de leur mandat actuel et que jusqu'à ce jour ou à l'époque où ils ont été renversés, ils n'avaient pas perdu une élection.
17. Les chiffres en dollars sont exprimés en prix internationaux de 1985 (d'après Heston et Summers, 1993 ; Penn World Tables 5.6).

Chapitre 6

Perspectives

Résumé

A partir des conclusions des chapitres précédents, dont notamment l'opacité de la plupart des indicateurs de gouvernance et leur faible capacité à aider les pays en développement à améliorer la qualité de la gouvernance locale, ce chapitre passe rapidement en revue certaines évolutions prometteuses sur le « marché » des indicateurs de gouvernance. S'ils reconnaissent l'impossibilité de construire un indicateur de gouvernance parfait, les auteurs insistent sur la nécessité de produire et utiliser des indicateurs de gouvernance plus transparents afin de mieux répondre aux besoins des utilisateurs externes et des pays en développement soucieux d'améliorer la gouvernance locale.

La croissance rapide de la demande pour les indicateurs de gouvernance et leur utilisation a été et continue à être largement entretenue par les investisseurs internationaux et les fournisseurs d'APD dont la sensibilité à l'importance de la qualité de la gouvernance dans les pays en développement pour la réussite de leurs investissements ou de leur soutien à ces pays s'est nettement renforcée ces dernières années. Reflétant à la fois le principe de gestion selon lequel « on ne peut gérer que ce l'on peut quantifier » et l'obligation de disposer d'outils pratiques pour leurs activités commerciales tout comme pour leurs décisions d'allocation de l'aide face aux réalités complexes — et souvent mal comprises — de la gouvernance dans les pays en développement, ces deux groupes d'acteurs s'appuient surtout sur des indicateurs composites de gouvernance fondés sur des perceptions.

Indicateurs fondés sur des perceptions

Deux raisons expliquent largement l'importance des indicateurs fondés sur des perceptions par rapport aux indicateurs fondés sur des faits : a) les données nécessaires pour construire des indicateurs fondés sur des faits font souvent défaut – ou manquent de crédibilité – dans le cas des pays en développement ; et b) l'écart entre les « faits » *de jure*, souvent utilisés par les indicateurs fondés sur les faits, et les institutions informelles essentiellement tacites qu'ils tendent à ignorer mais qui pèsent souvent bien plus lourd dans les réalités de fait de la gouvernance dans les pays en développement, signifie que ces indicateurs peuvent se révéler fortement trompeurs. Très tôt, certains se sont interrogés pour savoir si les utilisateurs devaient davantage se fier à des indicateurs fondés sur des faits – malgré leurs imperfections – à cause du caractère par essence subjectif et non reproductible des indicateurs fondés sur des perceptions. En effet, d'un point de vue strictement scientifique, la possibilité pour les utilisateurs de reproduire les indicateurs fondés sur des faits et non les indicateurs fondés sur des perceptions constitue un très net avantage en faveur de ces premiers. Mais la reconnaissance de la part importante de subjectivité inhérente au choix et à l'interprétation des données utilisées pour construire les indicateurs fondés sur des faits, ainsi que les problèmes de pénurie de données et d'écart entre institutions formelles et informelles, a conduit au consensus sur la complémentarité de ces deux formes d'indicateurs dans la mesure où chacun apporte différents types d'informations, plutôt que de les percevoir comme des substituts l'un à l'autre.

En outre, du point de vue pratique d'un investisseur obligé à prendre une décision, le fait que de nombreux indicateurs fondés sur des perceptions reflètent surtout le point de vue d'entreprises, du pays comme d'ailleurs, peut en tant que tel renforcer leur intérêt, que ces perceptions reflètent ou non correctement la qualité de la gouvernance locale, par opposition au sentiment que des personnes étrangères au monde des entreprises (que l'on retrouve mieux dans les enquêtes auprès des ménages) pourraient avoir de cette question. Comme les utilisateurs tendent à se fier aux mêmes indicateurs que ceux utilisés par leurs pairs (ce qui est également vrai en dehors du monde des entreprises), ce phénomène a provoqué une véritable bulle. Le risque bien entendu est de voir apparaître un comportement grégaire de la part des experts dont les évaluations tendent à déterminer les indicateurs fondés sur des perceptions (voir nos commentaires sur les indicateurs KKZ au chapitre 4). Ce risque est d'ailleurs suggéré par un porte parole d'entreprise aux États-Unis,

(qui signale un grave défaut des indicateurs de gouvernance pour les entrepreneurs qui ne font en fait que « se parler à eux-mêmes » en les utilisant), et s'apparente à celui évoqué au chapitre 3 concernant l'évaluation des risques pays. Ces indicateurs pourraient donc bien ne donner que trop peu d'informations objectives sur la qualité de la gouvernance locale pour répondre vraiment aux besoins des entrepreneurs locaux et étrangers.

De fait et comme d'autres l'ont déjà noté, les indicateurs fondés sur des perceptions reflètent typiquement les perceptions des résultats de la gouvernance et non leurs causes ou les mécanismes qui les ont provoqués. Un indicateur de « l'État de droit », par exemple, nous dit comment les entrepreneurs perçoivent le degré de protection de leurs biens mais ne dit rien de précis sur les motifs qui les poussent à se sentir plus ou moins protégés. Comme le remarquait un ancien directeur pays de la Banque mondiale à propos des consignes de cette dernière en matière de gouvernance, reposant sur ce type d'indicateurs de gouvernance, « on frise la tautologie. Quels sont les facteurs nécessaires à la croissance ? Une bonne gouvernance. Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ? Celle qui promeut la croissance » (Kavalsky, cité dans *The Economist*, 2005).

Indicateurs composites

L'utilisation très répandue des indicateurs composites reflète pour sa part une tendance compréhensible de la part des utilisateurs à réduire les réalités complexes de la gouvernance à une valeur unique pour un pays et une année donnés et ce afin de permettre des comparaisons de la qualité de la gouvernance entre pays et/ou dans le temps. Pourtant, les techniques utilisées pour quantifier et synthétiser tout un ensemble de caractéristiques qualitatives de la gouvernance en une seule valeur rendent la comparaison de ces valeurs entre pays ou dans le temps pratiquement sans intérêt — à l'exception partielle, illustrée par la règle empirique de Kaufmann *et al.* (chapitre 4), de l'utilisation d'indicateurs à la seule fin de comparer des résultats entre pays et dans le temps qui soient sensiblement différents les uns des autres. Notre analyse de l'utilisation généralisée des indicateurs de gouvernance révèle à cet égard bien des abus, autant de la part des universitaires et autres analystes du développement que chez les investisseurs internationaux et les fournisseurs d'APD.

Le paradoxe de la transparence

L'opacité caractéristique de la plupart des indicateurs composites prend toute son importance dans la perspective d'utilisation des indicateurs de gouvernance comme instrument de politique permettant d'améliorer la qualité de la gouvernance locale. Cette opacité tient notamment à ce que la plupart des indicateurs composites les plus utilisés sont fondés sur des perceptions et, à ce titre, sont à la fois non reproductibles par les utilisateurs et déterminés par des opinions subjectives dont les utilisateurs ne peuvent avoir pleinement conscience. Une autre raison tient, bien entendu, à la complexité des informations véhiculées par un indicateur composite dans une seule valeur — due à la diversité et souvent à la multiplicité des indicateurs utilisés pour construire cet indicateur composite — qui est la raison d'être des indicateurs composites. Une troisième raison est liée au manque de cadre conceptuel sous-jacent clair et à l'opacité des critères servant à déterminer les résultats. Enfin, il faut citer la difficulté pour les utilisateurs d'accéder à tel ou tel indicateur sous-jacent utilisé pour construire un indicateur composite — soit à cause de son prix élevé, soit parce qu'il n'est pas mis à la disposition du public.

L'importance que de nombreux bailleurs attachent à l'utilisation d'indicateurs de gouvernance pour donner justement davantage de transparence et de cohérence à leurs décisions d'affectation de l'aide — dans lesquelles la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires potentiels entre de plus en plus en ligne de compte — rend cette opacité réellement problématique. Il est pour le moins paradoxal que les bailleurs et les investisseurs jugent et parfois punissent les pays en développement pour une absence perçue de gouvernance transparente sur la base d'indicateurs aussi opaques.

Les parties prenantes internes et externes

Il convient également de souligner le fait que, pour un pays en développement, les utilisateurs les plus assidus des indicateurs de gouvernance à des fins de prise de décision sont en grande majorité des investisseurs et des bailleurs étrangers — ces fameuses « parties prenantes externes » de la littérature. Dès la fin des années 90, certains s'inquiétaient de voir que les dirigeants, les organisations professionnelles, les ONG et les autres « parties prenantes internes » des pays en développement étaient pour l'essentiel incapables d'utiliser des indicateurs de gouvernance pour apporter une amélioration concrète à la qualité de la gouvernance dans leur pays.

Les raisons de cette situation sont sensiblement les mêmes : manque de transparence, absence de cadre conceptuel sous-jacent ou de théorie de la gouvernance pour identifier les causes des résultats de la gouvernance reflétés dans les indicateurs, manque de clarté autour des raisons pour lesquelles tel pays obtient tel résultat pour tel indicateur. Toutes ces caractéristiques des indicateurs de gouvernance les plus utilisés sapent leur utilité en tant qu'instruments potentiels de politique dans les pays en développement. Pour introduire les changements nécessaires au niveau de la gouvernance, les parties prenantes internes ont besoin d'indicateurs qui les aident à identifier les problèmes spécifiques de gouvernance et à suivre les progrès des réformes avec un degré de précision bien supérieur à celui qu'offrent la plupart des indicateurs de gouvernance actuellement utilisés.

En outre, si une plus grande transparence s'impose pour renforcer l'utilité de la plupart des indicateurs en tant qu'instruments de politique, cela ne suffit pas. En témoigne la série d'indicateurs reposant sur des faits utilisés par Przeworski *et al.* (2000) évoquée au chapitre 5. Bien que relativement transparents, ces indicateurs n'ont guère de chance d'être utiles pour identifier des problèmes spécifiques de gouvernance à résoudre dans un pays donné ou pour suivre de près la réussite des initiatives engagées pour ce faire. L'explication tient bien entendu à ce que les indicateurs servent à définir les différents types de régimes politiques (le fait qu'un pays soit considéré une année donnée comme une démocratie et sinon, soit comme une autocratie soit comme une bureaucratie) — catégories qui constituent une base objective et reproductible pour identifier les associations entre différents régimes politiques et caractéristiques économiques (niveau moyen de croissance, pression démographique, intensité du capital, etc.), mais qui ne révèlent pas, pas plus que les indicateurs fondés sur des perceptions, le processus ou les étapes que les pays doivent suivre pour surmonter les obstacles et passer d'un régime à un autre¹.

Nouvelles initiatives

De nouvelles initiatives importantes ont vu le jour depuis la fin des années 90, en réaction à une préoccupation croissante concernant le manque d'utilité des indicateurs de gouvernance pour véritablement orienter les efforts d'amélioration de la qualité de la gouvernance dans les pays en développement. Elles procédaient aussi d'une volonté de plus en plus marquée de centrer les initiatives sur les besoins des parties prenantes internes et de pallier l'absence

d'appropriation locale des initiatives engagées à cet effet. Comme toutes les autres tentatives de quantification de la gouvernance, ces nouveaux indicateurs de gouvernance comporteront des erreurs de mesure non négligeables et les preneurs de décisions devront se garder de sur-interpréter les faibles écarts de résultats entre pays et dans le temps. La réelle valeur ajoutée de ces initiatives n'est donc pas liée à de moindres erreurs de mesure mais à la production d'indicateurs qui sont à la fois plus transparents et suffisamment concrets pour avoir une utilité directe pour les gouvernements des pays en développement souhaitant identifier les modifications spécifiques à apporter. Nous présentons brièvement quatre de ces initiatives et en évoquons d'autres dans l'encadré 6.1.

Enquêtes de diagnostic de la gouvernance du WBI

Daniel Kaufmann et son équipe ont mis au point au WBI des « enquêtes de diagnostic de la gouvernance », qui impliquent de mener plusieurs enquêtes dans un pays donné auprès *a)* des ménages en tant qu'utilisateurs des services publics ; *b)* des chefs d'entreprise ; et *c)* des fonctionnaires². L'une des caractéristiques de ces enquêtes de diagnostic est qu'elles permettent une triangulation des résultats pour comparer les perceptions de ces trois groupes. Mais elles présentent aussi l'intérêt de poser des questions qui, pour la plupart, cherchent explicitement à tirer parti de l'expérience directe des personnes interrogées et non de leurs impressions génériques³. La possibilité de différencier des groupes de population (y compris dans des régions différentes) et la spécificité et fondement sur l'expérience vécue des questions rendent les résultats plus utiles pour les gouvernements désireux d'élaborer des stratégies ciblées pour lutter contre la corruption et autres problèmes de gouvernance. Ainsi par exemple, les résultats de la Sierra Leone révélaient qu'un pourcentage bien supérieur de ménages (60 pour cent) payait des pots-de-vin pour tenter d'obtenir un service public que ne le faisaient les cadres (20 pour cent) pour tenter d'obtenir une autorisation ou un permis. Au Pérou, les ménages voulant obtenir un service public étaient bien plus nombreux à verser un pot-de-vin dans la région montagneuse des Andes (environ 15 pour cent) que les ménages de la *selva* tropicale (environ 7 pour cent). En Albanie, les fonctionnaires interrogés ont affirmé que plus de la moitié des inspecteurs des douanes « achetaient » leur place — ce qui a permis au gouvernement de concevoir un plan d'action en 2003 pour réformer les procédures de recrutement, améliorer le contrôle des entrepôts des douanes et renforcer la politique du personnel en procédant à des évaluations systématiques et en instaurant des rotations tous les deux ou trois ans.

Les résultats cités ici pour la Sierra Leone et le Pérou doivent bien entendu être interprétés avec précaution, ne serait-ce que parce les différents groupes interrogés peuvent avoir des craintes ou des motivations différentes qui les conduisent à sous-estimer ou à surestimer leur véritable expérience par exemple. Nous voulons simplement souligner l'utilité de ces enquêtes de diagnostic par pays, lancées à la fin des années 90, pour les gouvernements et tous ceux qui cherchent à améliorer la qualité de la gouvernance dans un pays donné. Elles sont probablement plus utiles que les indicateurs KKZ et autres indicateurs composites actuellement largement utilisés de manière plus ou moins exacte par les analystes chargés du développement et les universitaires autant que par les investisseurs internationaux et les agences d'aide au développement.

Baromètre de la corruption mondiale de TI

En 2003, Transparence Internationale (TI) a lancé une enquête annuelle auprès des ménages couvrant plus de 50 000 personnes dans 64 pays, conduite par Gallup International. Cette enquête d'opinion, baptisée « Baromètre de la corruption mondiale », présente deux caractéristiques intéressantes : la mise à disposition gratuitement sur le site web de TI des données désagrégées (par question et par pays) et la comparabilité des résultats par pays et dans le temps. Les résultats comprennent des informations sur la manière dont les personnes rendent compte de leur expérience directe de la corruption mais aussi sur leurs perceptions de la corruption et sur leurs anticipations d'une corruption future. Les données établissent une distinction entre la corruption dans les établissements publics et privés et entre les actes mineurs de corruption et la corruption à grande échelle — ce qui permet aux utilisateurs de situer les endroits où, d'après les ménages, l'impact de la corruption est le plus fort⁴.

DIAL (Développement, institutions et analyse de long terme)

Cet organisme public de recherche installé à Paris mène des enquêtes auprès des ménages pour évaluer la gouvernance et la démocratie en Afrique subsaharienne et en Amérique latine, en coopération avec les bureaux nationaux de statistique des pays où il intervient. Ces enquêtes comportent de multiples questions fondées sur l'expérience vécue⁵ et conçues pour produire des résultats comparables entre pays et dans le temps. DIAL réalise des enquêtes miroir dans lesquelles les mêmes questions sont posées aux

experts et aux ménages locaux pour pouvoir ensuite comparer leurs réponses. DIAL demande en outre aux experts de prédire les réponses données par les ménages locaux. Il obtient de nombreux résultats dont celui-ci, tiré d'une comparaison internationale des perceptions de la corruption en Afrique : alors que les experts s'attendaient en moyenne à ce que 32 pour cent des ménages locaux estiment que la corruption est une pratique acceptable, 5 pour cent seulement de ces ménages ont affirmé partager cette opinion ; en outre, alors que les experts pensaient que 54 pour cent de la population déclareraient avoir eu affaire à des actes de corruption au cours de l'année précédente, seuls 13 pour cent des ménages l'ont effectivement affirmé. Dans la mesure où les évaluations des experts dont rendent compte ces enquêtes miroir sont très proches de celles contenues dans les indicateurs fondés sur des perceptions les plus utilisés et dont nous avons parlé ici, les résultats de DIAL soulèvent d'autres questions sérieuses quant au degré d'imprécision et au biais susceptibles d'être contenus dans ces indicateurs.

Metagora

DIAL fait également partie du « processus Montreux-Munich-Bruxelles » (InWEnt, 2004) qui réunit utilisateurs et producteurs d'indicateurs quantitatifs de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'Homme. Ce processus a été lancé en 2000, lors d'une conférence organisée à Montreux (Suisse) intitulée « Statistiques, développement et droits de l'Homme ». Placée sous les auspices de l'Association Internationale pour les Statistiques Officielles (AISO)⁶ et organisée par l'Office Fédéral suisse des statistiques et la Direction du Développement et de la Coopération (DDC, Suisse) avec le soutien de 15 autres organisations⁷, cette conférence a été suivie en 2002 de trois autres réunions. Deux ont été organisées par la Commission européenne (Eurostat) et InWEnt⁸ : *a*) à Munich (« Mesurer la démocratie et la bonne gouvernance ») et *b*) à Bruxelles (« Statistiques et droits de l'Homme »), et la troisième par la Commission nationale du Mexique pour les droits de l'Homme, avec le soutien de la Suisse, à Mérida (« Séminaire international sur les indicateurs et le diagnostic en matière de droits de l'Homme »). Ces réunions ont été suivies en 2005 par *c*) la réunion de New Delhi (« Engendrer et renforcer les indicateurs de gouvernance ») organisée par le Centre de gouvernance d'Oslo du Pnud avec le « Indian Council on Social Science Research » et *d*) la réunion de Paris (« Mesurer la démocratie, les droits de l'Homme et la gouvernance ») organisée par Metagora⁹.

Metagora est un projet pilote conçu à la suite de la conférence de Montreux et appuyé par la Commission européenne, la France, la Suède et la Suisse. Il est mis en œuvre sous les auspices de PARIS21, un consortium de pays de l'OCDE dont l'objectif est de favoriser un dialogue plus efficace entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques liées aux questions de développement. Metagora intervient au niveau national dans les pays en développement en déployant une stratégie « depuis le bas » impliquant des partenaires internationaux (comme DIAL) et des partenaires locaux, responsables statistiques compris. Il a pour vocation d'aider les divers partenaires locaux à concevoir des méthodes et des instruments pour produire les données et les indicateurs dont ils ont besoin pour formuler ou évaluer des politiques nationales spécifiques afin de promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme et la gouvernance. Le projet est particulièrement actif en Afrique francophone, en Afrique du Sud, dans la communauté andine, au Mexique, au Sri Lanka, aux Philippines et auprès des Palestiniens.

Encadré 6.1. Autres initiatives nouvelles visant à produire des indicateurs de gouvernance

Pnud : le Centre de gouvernance d'Oslo du Pnud prévoit d'aider six à huit pays pilotes à produire des indicateurs de gouvernance « fondamentaux » sans visée de classement et qui reflèteront des aspects universels de la gouvernance pertinents pour tous les pays à la fois au niveau national et local ainsi que des indicateurs « satellites » plus spécifiques aux pays — le tout devant servir à engager des réformes en faveur des pauvres et de l'égalité des sexes. Voir : www.undp.org/oslocentre/cross.htm.

UNU et ODI : l'Université des Nations unies (UNU) a engagé la première phase d'une « Évaluation mondiale de la gouvernance » entre 2000 et 2002. Une deuxième phase devrait démarrer en 2006, sous la houlette du Overseas Development Institute (ODI) du Royaume-Uni. La méthodologie et les résultats exhaustifs de la première phase, qui s'appuient sur les réponses de près de 100 parlementaires, fonctionnaires, responsables publics, hommes d'affaires, universitaires et ONG dans 16 pays en développement et en transition, sont totalement disponibles. Voir : www.odi.org.uk/wga_governance/About_WGA.html.

Minefi : le ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a compilé une base de données des profils institutionnels à partir d'enquêtes menées auprès du personnel travaillant dans des missions économiques françaises dans 51 pays. En 2006, ce ministère lancera une nouvelle enquête identique avec des questions supplémentaires dans les missions de 85 pays. Le questionnaire et les données désagrégées sont disponibles gratuitement. Voir : www.cepii.fr/francgraph/bdd/institutions.htm.

(suite page suivante)

Encadré 6.1. (suite)

OCDE : la Direction de l'OCDE pour la gouvernance publique et le développement territorial prévoit dans les années à venir de développer et de compiler des indicateurs transparents, essentiellement factuels, de l'efficacité des services publics dans les pays de l'OCDE pour servir de base à un diagnostic des problèmes liés aux services publics dans tel ou tel pays, à des fins de suivi des réformes et pour des études comparées. Le travail portera d'abord sur les apports et les processus (processus budgétaires, nature de la fonction publique, structure du gouvernement, etc.), des données sur la nature et la portée des services publics et leur qualité (temps de traitement, souci du consommateur/citoyen, accessibilité, etc.) devant être collectées dans un second temps. Voir : www.oecd.org/gov/indicators.

Transparence des indicateurs : un impératif

Les nouveaux indicateurs de gouvernance devront obtenir une reconnaissance et arriver à trouver leur place dans un environnement déjà surchargé — c'est là un sérieux défi. Leur percée dépendra de leur utilisation par les preneurs de décisions. Alors que la plupart des utilisateurs se fient aux indicateurs utilisés par la majorité de leurs pairs (il existe, nous l'avons noté, un vrai phénomène de bulle), notre recommandation serait de ne pas suivre aveuglément les autres. Les utilisateurs doivent évaluer de manière critique les différentes séries d'indicateurs pour déterminer leur exacte adéquation par rapport à leurs besoins.

Les critères permettant de décider de l'utilité des différents indicateurs de gouvernance varieront sans aucun doute en fonction de l'objectif poursuivi par l'utilisateur. Mais on ne peut qu'être d'accord avec ceux qui, à l'instar du Pnud dans son guide *Governance Indicators* (2005), recommandent fortement « d'utiliser une panoplie d'indicateurs » — qu'ils décrivent comme « la règle d'or numéro 1 » de tout utilisateur, au motif qu'il « n'existe pas d'indicateur unique de gouvernance capable de saisir toute la subtilité et toute la complexité de la situation d'un pays. Le fait de n'utiliser qu'un indicateur pourrait très facilement conduire à des évaluations erronées d'un pays et ne reflètera que rarement la situation globale de ce pays ». Pourtant il est également vrai, comme le note immédiatement le Pnud, que le « fait d'avoir trop d'indicateurs entraîne plusieurs séries de problèmes, dont le manque de convergence et le surcroît de travail de collecte et d'analyse des données ». Que propose donc le Pnud ? « Le secret » est d'utiliser « une série équilibrée [d'indicateurs] assortie d'une quantité suffisante et d'informations non superflues ».

A notre avis, il est encore plus important de souligner l'impératif d'une plus grande transparence dans la production et l'utilisation des indicateurs de gouvernance. Plus précisément, nous sommes convaincus qu'il est possible de relever le critère de qualité minimale fixé pour les indicateurs de gouvernance utilisés — et notamment en ce qui concerne leur transparence — par rapport à ceux qui sont les plus utilisés actuellement. C'est un point important pour les utilisateurs, en particulier les « parties prenantes externes » :

- Des initiatives récentes et de plus en plus nombreuses pour répondre plus efficacement aux besoins des « parties prenantes internes » produisent actuellement des informations approfondies et relativement transparentes en matière de gouvernance ainsi que d'indicateurs, qui peuvent se révéler fort utiles pour les investisseurs internationaux mais aussi les fournisseurs d'APD, les universitaires et autres analystes spécialistes du développement.
- Des réponses à des questions davantage fondées sur l'expérience — parallèlement à des enquêtes triangulées et « miroir » qui font objectivement la différence entre les évaluations d'experts et les autres groupes de population bien définis — peuvent permettre de limiter la probabilité d'inexactitudes et de biais inhérents aux indicateurs composites fondés sur des perceptions ; elles fournissent d'autres informations utiles aux utilisateurs — internes et externes — désireux de procéder à des comparaisons entre pays et/ou dans le temps.

Il est donc recommandable de s'affranchir de la distinction entre, d'une part, les indicateurs relativement transparents construits à l'intention de « parties prenantes internes » et, d'autre part, les indicateurs composites fondés sur des perceptions, les plus employés (de manière erronée ou non) par les « parties prenantes externes » à des fins de comparaisons internationales. Les séries d'indicateurs de gouvernance transparentes et accessibles à tous fondées sur des faits et/ou sur les perceptions d'une diversité de groupes de population clairement définis à la fois au sein d'un pays et à l'extérieur de ce pays peuvent être regroupées à des fins de comparaisons internationales plus largement utiles — et d'une précision supérieure — pour tous les groupes¹⁰. Ces séries doivent être agrégées en suivant une technique qui n'attribue pas de pondérations négligeables aux sources qui s'écartent de la majorité (voir également encadré 4.2)¹¹. Non seulement de tels indicateurs transparents et largement accessibles seraient utiles pour les objectifs poursuivis par différents groupes d'utilisateurs, mais ils auraient toutes les chances de susciter des

débats fructueux et une meilleure compréhension des mécanismes de causalité sous-tendant les problèmes de gouvernance à la fois à l'intérieur d'un pays et d'un pays à l'autre.

Pour parvenir à cette meilleure appréhension des causes sous-tendant les réalités de la gouvernance, il faut que les utilisateurs comprennent effectivement les forces et les limites des indicateurs qu'ils emploient — comme le souligne également le Pnud en faisant de cette compréhension la « règle d'or numéro 3 ». Cela exige à son tour de parvenir à un degré de transparence dans la production des indicateurs qui réponde à deux critères :

- *Communication exhaustive des méthodes et des critères de sélection* : les producteurs doivent clairement expliquer aux non-spécialistes la méthodologie suivie pour construire leurs indicateurs, y compris les hypothèses sous-jacentes qui donnent une signification de fait aux indicateurs spécifiques (une législation en matière de travail ou d'environnement plus stricte est supposée abaisser la qualité de la gouvernance, par exemple) parallèlement à la liste exhaustive des indicateurs sous-jacents intégrés dans la construction des indicateurs composites. Ils doivent aussi justifier le choix original de collecte de telles ou telles données pour construire chacun des indicateurs sous-jacents ;
- *Communication exhaustive des résultats des pays* : les producteurs doivent non seulement publier les résultats des pays pour chacun des indicateurs composites mais aussi pour chacun des indicateurs sous-jacents à partir desquels l'indicateur composite est construit.

Il est important d'atteindre un tel degré de transparence dans la production et l'utilisation des indicateurs de gouvernance pour contribuer à surmonter cette réalité pénalisante — que de nombreux pays en développement déplorent actuellement — dans laquelle ces pays sont sous pression pour améliorer leurs normes de transparence par des pourvoyeurs de fonds issus de pays de l'OCDE qui utilisent eux-mêmes des indicateurs hautement opaques pour les juger. Plus positive et, à notre avis, plus importante après tout est la probabilité que l'accroissement de la transparence inhérente aux indicateurs de gouvernance utilisés par les investisseurs internationaux, les fournisseurs d'aide, les analystes et les universitaires ainsi que par les responsables politiques domestiques et autres partenaires internes facilitera grandement les discussions entre tous ces acteurs sur la manière d'introduire les améliorations tant attendues au niveau de la gouvernance locale. Ce faisant, nous réaliserons sûrement à quel point nous comprenons encore mal les institutions nécessaires à une bonne gouvernance dans les pays en

développement — ce qui se reflète aussi dans l'absence d'une théorie reconnue de la gouvernance à partir de laquelle construire des indicateurs de gouvernance.

Le fait d'inciter les organisations à clarifier les normes et les critères sous-tendant leurs règles de bonne gouvernance en étant plus strictes sur les questions de transparence pour les indicateurs utilisés devrait donc contribuer à consolider les fondements — analytiques et politiques — indispensables à une meilleure compréhension du type d'institutions actuellement les plus propices au développement dans les pays en développement. Cela devrait également davantage sensibiliser les acteurs locaux et internationaux quant à la manière de surmonter au mieux les obstacles à l'instauration de ce type d'institutions. Le relèvement des normes de transparence que nous attendons des indicateurs de gouvernance que nous utilisons — et produisons — devrait donc sensiblement contribuer à améliorer la qualité de la gouvernance dans les pays en développement.

Notes

1. Autre exemple important d'une série d'indicateurs de gouvernance construite de manière plus transparente — le Polity Project, projet lancé en 1975 par Ted Gurr à l'université du Maryland. Ted Gurr et ses collaborateurs ont réuni une vaste série de données historiques (Polity I, II, et III, IV) qui, dans sa dernière version, rassemble 161 pays contemporains de plus de 500 000 habitants et remontant, pour les États les plus anciens jusqu'en 1800 environ ou, pour les pays plus récents, à l'année de leur indépendance (M.G. Marshall, K. Jaggers et T. R. Gurr, 2005). S'appuyant sur toute une série de données pour chaque pays (dont des données objectives comme les constitutions respectives de chacun), les auteurs emploient une méthode de codification particulièrement transparente pour produire des indicateurs sur la concurrence et l'ouverture du recrutement de l'exécutif, les contraintes pesant sur le chef de l'exécutif, la réglementation régissant la participation et la concurrence dans la participation politique. Ils agrègent ensuite ces « variables du pouvoir » en un indicateur de la démocratie, un indicateur de l'autocratie et un indicateur Polity combiné. Ces informations sur les caractéristiques du pouvoir dans la plupart des pays du monde, fournies tous les ans, sont très utiles pour les comparaisons entre pays et les études historiques des évolutions. Mais il n'est pas évident de voir comment les responsables politiques pourraient utiliser ces indicateurs pour identifier une forme précise de changement effectivement nécessaire pour améliorer la gouvernance dans leurs pays.
2. Début 2006, le WBI avait réalisé des enquêtes de diagnostic en Albanie, au Bénin, en Bolivie, au Brésil, au Cambodge, en Équateur, au Ghana, au Guatemala, en Guinée, en Haïti, au Honduras, en Indonésie, en Lituanie, à Madagascar, au Mozambique, au Paraguay, au Pérou, en Sierra Leone, en Slovaquie et en Thaïlande (voir <http://worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html>).
3. Une question générique, du type souvent posé aux « experts » dont les évaluations fournissent les données utilisées par KKZ et d'autres indicateurs fondés sur des perceptions, serait « Évaluez le degré de corruption de votre pays sur une échelle de 1 à 7 », alors que les questions fondées sur l'expérience sont plutôt du type

« En 2005 en moyenne, quel pourcentage du temps du directeur et des cadres d'une entreprise comme la vôtre a été consacré à négocier avec des fonctionnaires ? » ou « En 2005 en moyenne, quel est à votre avis le pourcentage total de recettes d'une entreprise comme la vôtre dépensé avec des fonctionnaires lors de contacts publics et privés, de repas, de soirées, etc. ? ».

4. Voir http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
5. On risque d'obtenir des résultats trompeurs en exploitant les perceptions des ménages sur la corruption (qui n'ont pas forcément de lien direct avec leur expérience personnelle) comme indicateurs pour le niveau réel de la corruption. Olken (2006) compare une mesure de « dépenses manquantes » dans le cadre d'un programme de construction de routes en Indonésie rurale avec les perceptions qu'ont les villageois de la probabilité d'un détournement de l'argent destiné à ce programme. Il constate que des villages aux ethnies hétérogènes affichent des niveaux supérieurs de perception de la corruption mais des niveaux inférieurs de « dépenses manquantes ». Pour lui, cette corrélation inverse pourrait s'expliquer par des niveaux moindres de confiance et une plus grande surveillance exercée par les citoyens dans les villages hétérogènes.
6. Émanation de l'Institut international de statistique (IIS), l'AISO est une ONG qui réunit des producteurs et des utilisateurs de statistiques officielles et qui se présente comme « un forum ouvert et universel où envisager de manière régulière le développement de statistiques officielles et, en particulier, leur rôle et leur contribution dans une société démocratique » (<http://www.stats.govt.nz/iaos/home.htm>).
7. Dont quatre organismes des Nations unies (CEA, FNUAP, HCR et Unicef), le Bureau international du travail, la Commission européenne (Eurostat), le Conseil de l'Europe, l'Association européenne de libre-échange, des centres universitaires et d'autres partenaires.
8. InWEnt (pour *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* ou renforcement international des capacités) est une initiative conjointe du gouvernement fédéral, des gouvernements des Länder et des industriels allemands visant à proposer tous les ans des programmes d'éducation, d'échanges et de dialogue à près de 55 000 spécialistes, cadres et autres décideurs issus de l'industrie, du monde politique, de l'administration et de la société civile venus de pays en développement et en transition et de pays de l'OCDE.
9. Parmi les autres réunions importantes, il faut citer la conférence sur les mesures de la gouvernance, parrainée par la World Peace Foundation et le Program on Intrastate Conflict, Conflict Prevention, and Conflict Resolution de la John F. Kennedy School of Government de l'université de Harvard (mai 2003), ainsi que deux ateliers sur les mesures des droits de l'Homme organisés par le Carr Center for Human Rights Policy à la Kennedy School avec le soutien de la fondation MacArthur (mai 2005 et juillet 2006).

10. Selon le Rapport mondial de suivi de la Banque mondiale (2006), certains progrès sont observés pour mettre au point des indicateurs composites sur la base d'indicateurs désagrégés « orientés sur l'action ».
11. La Direction des statistiques de l'OCDE (Nardo *et al.* 2005) a publié un *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide* (Guide sur la construction des indicateurs composites : méthodologie et guide d'utilisateur). Ce guide, à l'intention des responsables politiques, des universitaires, des médias et de toutes autres parties prenantes intéressées, entend fournir des informations pour construire et utiliser des indicateurs composites. Il évoque différentes méthodes d'agrégation et montre par des exemples comment le choix d'une méthode d'agrégation pèse lourdement sur la place d'un pays pour des indicateurs donnés. Bien qu'il n'y ait pas de méthode parfaite, le guide invite à réaliser une analyse de sensibilité pour voir comment des changements de méthode d'agrégation et d'intégration ou d'exclusion de sous-indicateurs ont des répercussions sur les résultats d'un pays et sur sa position relative par rapport aux autres pays.

Annexe I

Méthode d'agrégation utilisée pour les indicateurs composites KKZ

Nous commencerons par une description du modèle et des hypothèses sous-tendant la procédure d'agrégation, puis nous reviendrons pas à pas sur cette procédure d'agrégation.

Le modèle

Kaufmann, Kraay et Mastruzzi utilisent un modèle à composantes inobservables:

$$1. \quad y(j,k) = \alpha(k) + \beta(k)(g(j) + \varepsilon(j,k))$$

Abréviations et indices utilisés

j	Pays, j = 1,2,...J
k	Indicateur (sous-composante de l'indicateur composite), k=1,2...K
y (j,k)	Résultat observé pour l'indicateur k pour le pays j
g(j)	La « vraie » gouvernance non observée, dans notre exemple « État de droit » « vrai ». On pose en hypothèse que g(j) existe sous la forme d'une variable aléatoire normalement distribuée avec une moyenne égale à 0 et un écart type égal à 1.
$\varepsilon(j,k)$	Terme de perturbation ou terme d'erreur. Il est composé des erreurs de perception et de mesure et de la variance d'échantillonnage mais aussi de la relation imparfaite entre le concept mesuré par l'indicateur k et l'aspect plus large de gouvernance correspondant. L'indépendance de la Justice et le crime tels que mesurés par <i>World Markets Online</i> , par exemple, pourraient bien être des variables de substitution imparfaites de « État de droit ».
$\alpha(k), \beta(k)$	Coefficients utilisés pour repérer, avec le terme d'erreur $\varepsilon(j,k)$, la gouvernance non observée dans les données observées.
$\sigma_{\varepsilon}^2(k)$	Variance des termes de perturbation de l'indicateur k commune à tous les pays j

Ainsi, si j = Singapour et k = l'indicateur utilisé par *World Markets Online* (WMO) pour « État de droit », alors $y(j,k)$ est le résultat observé dans l'indicateur WMO pour « État de droit » à Singapour et $g(j)$ est « État de droit » « vrai » à Singapour — la variable qui nous intéresse.

Le modèle à composantes inobservables permet de rendre compte du fait que la gouvernance elle-même n'est pas observable et que nous sommes obligés de procéder par approximations en agrégeant les résultats obtenus pour chaque indicateur, $y(j,k)$. Pour pouvoir estimer la « vraie gouvernance » inconnue, $g(j)$, il est donc pratique de placer le terme d'erreur avec $g(j)$ entre parenthèses.

Les hypothèses sous-tendant le modèle

- 1) Les termes aléatoires $\varepsilon(j,k)$, appelés termes de perturbation, ne sont pas corrélés les uns aux autres — c'est-à-dire que les erreurs de perception ne sont pas corrélées entre indicateurs et entre pays. Une hypothèse de ce type paraît indispensable pour l'identification des paramètres du modèle. La moyenne de $\varepsilon(j,k)$ est égale à zéro pour tous les j,k .
- 2) Le terme de perturbation affiche la même variance, $\sigma_{\varepsilon}^2(k)$, entre les pays pour un indicateur donné mais pourrait avoir une variance différente d'un indicateur à l'autre.
- 3) La relation entre la gouvernance non observée et les indicateurs observés est linéaire.
- 4) Les termes de perturbation $\varepsilon(j,k)$ sont statistiquement indépendants des composantes non observées $g(j)$ pour tous les j et k .
- 5) Les termes de gouvernance non observée $g(j)$ ont une distribution normale conjointe et les termes d'erreur $\varepsilon(j,k)$ ont une distribution normale conjointe.

Estimer le niveau « vrai » de gouvernance

On ignore le niveau « vrai » de « État de droit » dans un pays donné. Nous sommes réduits à l'estimer de façon conditionnelle à partir des résultats obtenus pour chaque indicateur du groupe « État de droit ». Ces indicateurs sont agrégés pour pouvoir estimer le niveau « vrai » de « État de droit ».

Avant tout, on obtient les estimations du maximum de vraisemblance de $\alpha(k)$, $\beta(k)$ et $\sigma_\varepsilon(k)$.

Ce résultat repose sur la fonction de vraisemblance suivante :

$$2. L(y; \alpha, \beta, \sigma_\varepsilon^2(1), \dots, \sigma_\varepsilon^2(K)) = \prod_{j=1}^J (2 \cdot \pi)^{-J/2} |\Omega|^{-1/2} \cdot \exp\left(-\frac{1}{2} \cdot (y(j) - \alpha)' \Omega^{-1} (y(j) - \alpha)\right)$$

K = nombre d'indicateurs

J = nombre de pays

$y(j)$ = le vecteur $K \times 1$ des $y(j,k)$ pour le pays j

y = le vecteur $JK \times 1$ de $y(j,k)$ pour tous les pays

α = vecteur $K \times 1$ des $\alpha(k)$

β = vecteur $K \times 1$ des $\beta(k)$

$\Omega = \beta\beta' + \text{diag} \{ \sigma_\varepsilon^2(k) \cdot \beta(k)^2 \}$

Dans la procédure d'agrégation, les pondérations de chaque indicateur sont inversement proportionnelles à la variance de l'erreur : plus la variance est importante, plus la pondération est faible. Elles sont obtenues par :

$$3. w(k) = \frac{\sigma_\varepsilon(k)^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^{K(j)} \sigma_\varepsilon(k)^{-2}}$$

Kaufmann *et al.* fondent leur estimation de la gouvernance « vraie » sur une moyenne pondérée des résultats observés réajustés, les pondérations $w(k)$ étant fonction des variances des termes d'erreur relatives (équation 3). « Réajusté » signifie que $\alpha(k)$ est soustrait de chaque résultat observé $y(j,k)$ et que le résultat obtenu est ensuite divisé par $\beta(k)$. Cela passe par la réécriture de l'équation 1. Il s'agit là d'un calcul des espérances mathématiques et l'espérance mathématique pour le terme de perturbation, $\varepsilon(j,k)$, est supposée égale à 0.

La distribution conditionnelle de la gouvernance non observée $g(j)$ est normale par suite des hypothèses formulées avec la moyenne suivante (équation 4) et l'écart type suivant (équation 5).

$$4. E[g(j)|y(j), \alpha, \beta] = \sum_{k=1}^{K(j)} w(k) \cdot \frac{y(j,k) - \alpha(k)}{\beta(k)}$$

$$5. \quad sd[g(j)|y(j), \sigma_{\varepsilon}^2(1), \dots, \sigma_{\varepsilon}^2(K)] = \left[1 + \sum_{k=1}^{K(j)} \sigma_{\varepsilon}^2(k)^{-2} \right]^{-\frac{1}{2}}$$

Cet écart type diminue dans le nombre d'indicateurs individuels où un pays donné apparaît et augmente dans la variance du terme de perturbation pour chacun de ces indicateurs.

La section suivante revient pas à pas sur l'estimation du degré « vrai » de gouvernance (équation 4) et son erreur standard (équation 5).

La procédure d'agrégation pas à pas

Les quelques centaines d'indicateurs tirés des 37 sources de données sont répartis dans les six catégories de gouvernance : « Voix et responsabilité » ; « Stabilité politique » ; « Efficacité gouvernementale » ; « Qualité de régulation » ; « État de droit » ; et « Contrôle de la corruption ».

Chacun de ces six indicateurs agrégés est ensuite construit selon une procédure en 11 étapes. Nous décrirons à des fins d'illustration le calcul de l'indicateur « État de droit ».

- 1) Tous les indicateurs tirés de la même source dans le groupe « État de droit » sont amalgamés en un seul indicateur. WMO propose ainsi par exemple deux indicateurs pertinents pour « État de droit ».

L'indépendance de la justice — « une évaluation du pouvoir qu'ont l'État et d'autres acteurs externes d'influencer ou de fausser le système juridique. Cela permet de déterminer le degré d'impartialité juridique que les investisseurs sont en droit d'attendre » — et

La criminalité — « les menaces que le crime — enlèvements, extorsion, violences urbaines, vols, etc. — risque de faire peser sur les entreprises. Ces problèmes peuvent causer de sérieux désagréments aux investisseurs étrangers et les obligent à prendre des mesures de sécurité onéreuses » (Kaufmann et al., 2003, p. 87).

On calcule la moyenne simple de ces indicateurs. Comme tous les indicateurs d'une même source ont été amalgamés en un seul indicateur, nous disposons désormais d'autant d'indicateurs que de sources dans le groupe « État de droit », à savoir 24.

- 2) Chaque indicateur construit de cette manière est réajusté, de sorte que plus le résultat est élevé, meilleur il est. Un nouveau réajustement intervient par la soustraction du résultat minimum possible puis par la division par l'écart entre le résultat minimum possible et le résultat maximum possible.
- 3) Chacune des 24 sources de « État de droit » est classée comme étant ou non représentative selon la distribution des pays couverts par régions géographiques et par revenu. Pour « État de droit », neuf des dix sources représentatives sont des évaluations d'experts.
- 4) Pour les indicateurs représentatifs du groupe « État de droit », les estimations des paramètres inconnus, $\alpha(k)$, $\beta(k)$ et $\sigma_{\varepsilon}^2(k)$, sont obtenues par la méthode du maximum de vraisemblance (équation 2)¹. Les indicateurs qui obtiennent un résultat semblable à ceux des autres indicateurs auront un $\sigma_{\varepsilon}^2(k)$ estimé faible, alors que les indicateurs qui ne sont pas corrélés aux autres auront des variances de l'erreur plus importantes. La raison d'être de ce calcul est la suivante : la corrélation des résultats est due au même concept sous-jacent de gouvernance « vraie » et non à une corrélation des erreurs de perception, une hypothèse discutée ci-après.
- 5) Calcul des pondérations : ainsi, des indicateurs fortement corrélés auront une pondération plus importante que les autres, dans la mesure où les pondérations attribuées à chaque indicateur (équation 3) sont inversement proportionnelles à la variance de l'erreur qui leur a été attribuée.
- 6) L'équation 4 peut dès lors être estimée pour chaque pays à l'aide des sources représentatives seulement, de sorte que l'on obtient pour chaque pays le niveau « vrai » de « État de droit », $g(j)$.
- 7) On calcule ensuite l'erreur standard de ces estimations (équation 5).
- 8) Les indicateurs non représentatifs sont régressés sur ces estimations de la gouvernance non observée pour obtenir des estimations de $\alpha(k)$, $\beta(k)$ et $\sigma_{\varepsilon}^2(k)$, pour les indicateurs non représentatifs. Ils sont corrigés pour le biais d'atténuation provoqué par l'erreur de mesure dans les estimations de la gouvernance non observée obtenues à l'étape 6 à l'aide de l'erreur standard obtenu à l'étape 7.
- 9) A partir de tous les indicateurs, représentatifs et non représentatifs, de nouvelles pondérations (équation 3) et, à partir d'elles, de nouvelles estimations du degré « vrai » de « État de droit » pour chaque pays (équation 4) peuvent être calculées.

- 10) Les estimations de « État de droit » pour chaque pays sont réajustées en soustrayant la moyenne des pays et en divisant le résultat par l'écart type des pays. Pratiquement tous les résultats se situent désormais dans une fourchette allant de -2.5 à 2.5.
- 11) L'écart type (équation 5) est à nouveau calculé.

Quelles répercussions aura la dérogation à l'hypothèse de non-corrélation entre les perturbations ?

Cette hypothèse nous permet d'identifier la part de la variation due à une erreur de mesure dans les résultats entre pays au sein de chaque indicateur. Un indicateur fortement corrélé aux autres indicateurs sera interprété comme ayant une faible variance de l'erreur (Kaufmann *et al.*, 2003). Si les erreurs sont corrélées, alors les termes de covariance dans la fonction du maximum de vraisemblance sont à tort fixés à zéro. Cette contrainte non valable imposée à la fonction de vraisemblance rend le risque d'incohérence probable. La procédure d'estimation du maximum de vraisemblance est susceptible de conduire dans ce cas à des estimations incohérentes d'alpha, bêta et de la variance de l'erreur². Les estimations de la gouvernance obtenues dans les étapes 1 à 6 ne seraient donc pas cohérentes et l'erreur standard serait plus élevée. L'étape 8 — la régression des indicateurs non représentatifs à partir de ces estimations de la gouvernance — produirait donc des estimations incohérentes pour alpha, bêta et la variance de l'erreur et ne peut pas être correctement corrigée pour tenir compte de l'erreur de mesure des estimations de la gouvernance, puisque l'erreur standard obtenue à l'étape 7 est probablement sous-estimée.

En bref, dans le cas d'erreurs corrélées, nous avons le sentiment que la procédure d'agrégation produira des estimations biaisées et incohérentes. Kaufmann *et al.* préviennent que les marges d'erreur reportées sont déjà assez importantes dans le cas du meilleur scénario (non-corrélation du terme de perturbation). Dans le cas probable de termes de perturbation corrélés entre indicateurs, les marges d'erreur seront encore plus grandes, ce qui rendra la classification des différents pays encore plus délicate.

Notes

1. La méthode du maximum de vraisemblance ne peut pas être appliquée aux sources non représentatives parce que la distribution de la gouvernance non observée dans le sous-ensemble de pays couverts par ces sources est différente de la distribution dans l'ensemble des pays. $g(j)$ ne suivra donc pas la distribution standard normale indispensable pour (cette application) de la méthode du maximum de vraisemblance.
2. La fonction de vraisemblance spécifiée contient une matrice diagonale posant en hypothèse que la covariance des variances de l'erreur est égale à zéro ce qui, en situation de normalité, implique l'indépendance des termes de perturbation. Il serait intéressant d'employer l'approche de la méthode des moments généralisée pour tenir compte de la corrélation des termes de perturbation et, partant, d'une matrice de covariance non diagonale (ainsi que des déviations par rapport à la normalité).

Annexe II

Gouvernance et croissance

Les variables

Variable	Description et source
Africa	Variable indicatrice pour l'Afrique
Cars78to81	Voitures particulières (pour 1 000 personnes) ; données de 1978, 1979, 1980 ou 1981 ; <i>World Development Indicators</i> ; également disponibles : cars1990 et cars1996
Cc	Contrôle de la corruption 2000 ; indicateurs composites de Kaufmann <i>et al.</i> ; va de -3 à +3
East Asia	Variable indicatrice pour l'Asie de l'Est
Eastern Europe	Variable indicatrice pour l'Europe orientale
EngFrac	Variable pour la « première » langue ; correspond à la part de la population parlant l'anglais ; Hall et Jones (1998)
EurFrac	Variable pour la « première » langue ; correspond à la part de la population parlant l'une des grandes langues européennes : allemand, anglais, espagnol, français ou portugais ; Hall et Jones (1998).
Fitlnsetmor	Ln de la mortalité des colons ; Acemoglu, Johnson et Robinson (2001)
Gdp	Niveaux de PIB (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990) ; Maddison (2003)
Gdpc	PIB par habitant (dollars internationaux Geary-Khamis de 1990) ; Maddison (2003)
Ge	Efficacité gouvernementale ; indicateurs composites de Kaufmann <i>et al.</i> ; va de -3 à +3
Grc50ies	Taux de croissance annuel moyen de Gdpc dans les années 1950
Grc70to2000	Taux de croissance annuel moyen de Gdpc de 1970 à 2000
Grpop70to2000	Taux de croissance démographique annuel moyen de 1970 à 2000
Illit	Taux d'analphabétisme chez les adultes ; <i>World Development Indicators</i>
Infantmor	Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) ; <i>World Development Indicators</i>
Investrate	Taux moyen d'investissement (formation brute de capital) en pourcentage du PIB ; <i>World Development Indicators</i>
Latin America	Variable indicatrice pour l'Amérique latine
Lgdpc	Ln de Gdpc
Lives	Espérance de vie à la naissance, total (en années) ; (WB 1994, séries 387)
Lnyearsindp	Ln des années d'indépendance ; CIA ; http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2088.html
Pop	Population (en milliers à mi-année) ; Maddison
Rl	État de droit ; indicateurs composites de Kaufmann <i>et al.</i> ; va de -3 à +3
Rq	Qualité de la régulation ; indicateurs composites de Kaufmann <i>et al.</i> ; va de -3 à +3
West Asia	Variable indicatrice pour l'Asie de l'Ouest

Note : Les années indiquées dans ce tableau ne sont là qu'à titre indicatif. Ainsi, nous avons utilisé les données du PIB par habitant de Maddison pour les années 1990 à 2000.

Ln = logarithme népérien.

Tableau AII.1. Variable expliquée : croissance du PIB par habitant

Variables explicatives	MCO (1)	VI (2)	VI (3)
Ln du PIB par habitant 1970	-0.014 (0.002)	-0.029 (0.009)	-0.021 (0.006)
État de droit 1996	0.011 (0.002)	0.040 (0.017)	0.026 (0.010)
Taux moyen d'investissement (formation brute de capital) en pourcentage du PIB (<i>World Development Indicators</i>)	0.128 (0.019)	0.106 (0.033)	0.115 (0.026)
Taux de croissance démographique, 1970-2000	-0.620 (0.157)	-0.376 (0.298)	-0.534 (0.222)
Variabiles indicatrices régionales (niveau de référence : pays occidentaux)			
Afrique	-0.008 (0.007)	0.023 (0.021)	0.002 (0.012)
Asie de l'Est	0.009 (0.006)	0.032 (0.017)	0.014 (0.011)
Europe de l'Est	-0.005 (0.007)	0.038 (0.027)	0.005 (0.014)
Amérique latine	0.008 (0.006)	0.048 (0.025)	0.021 (0.014)
Asie de l'Ouest	0.009 (0.007)	0.034 (0.019)	0.014 (0.011)
Instruments			
Mortalité des colons		X	X
Taux d'analphabétisme des adultes 1970			X
Ln des années d'indépendance			X
Statistiques récapitulatives			
Nombre d'observations	128	127	107
R ²	0.639	0.007	0.467
ESE (Erreur standard de l'estimation)	0.013	0.021	0.016

Notes

(1) $rc70to2000 \lgdpc1970 \text{ grpop}70to2000 \text{ investrate r11996 Reg}^{*1}$.

(2) $g \text{ grc}70to2000 \lgdpc1970 \text{ grpop}70to2000 \text{ investrate (r11996=fitlnsetmor) Reg}^*$.

(3) $g \text{ grc}70to2000 \lgdpc1970 \text{ grpop}70to2000 \text{ investrate (r11996=illit1970 fitlnsetmor lnyearsindp) Reg}^{*2}$.

Ln = logarithme népérien.

Tableau AII.2. Variable expliquée : « État de droit » 2002

Variables explicatives	MCO (1)	MCO (2)	MCO (3)	MCO (4)	VI (5)	VI (6)	VI (7)	VI (8)
Ln du PIB par habitant 1960 (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990)	0.484 (0.097)				1.180 (0.275)			
Ln du PIB par habitant 1970 (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990)		0.538 (0.090)				1.110 (0.210)		
Ln du PIB par habitant 1980 (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990)			0.609 (0.084)				0.999 (0.155)	
Ln du PIB par habitant 1990 (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990)				0.738 (0.074)				0.963 (0.122)
Ln de la mortalité des colons	-0.232 (0.084)	-0.190 (0.082)	-0.134 (0.080)	-0.062 (0.072)	-0.052 (0.120)	-0.022 (0.111)	0.008 (0.098)	0.037 (0.085)
Variables indicatrices régionales (niveau de référence : pays occidentaux)								
Afrique	-0.853 (0.283)	-0.750 (0.273)	-0.616 (0.260)	-0.302 (0.232)	0.113 (0.482)	0.077 (0.414)	-0.028 (0.341)	0.036 (0.282)
Asie de l'Est	-0.681 (0.269)	-0.566 (0.259)	-0.517 (0.240)	-0.404 (0.207)	0.411 (0.520)	0.382 (0.437)	0.098 (0.333)	-0.074 (0.259)
Europe de l'Est	-1.218 (0.337)	-1.181 (0.325)	-1.156 (0.308)	-1.291 (0.175)	-0.668 (0.450)	-0.732 (0.405)	-0.869 (0.346)	-1.152 (0.191)
Amérique latine	-1.231 (0.233)	-1.140 (.227)	-1.116 (0.214)	-0.862 (0.195)	-0.850 (0.322)	-0.752 (0.301)	-0.880 (0.252)	-0.688 (0.222)
Asie de l'Ouest	-0.876 (0.247)	-0.868 (0.238)	-0.872 (0.226)	-0.494 (0.207)	-0.770 (0.305)	-0.731 (0.281)	-0.791 (0.246)	-0.353 (0.222)
Instruments								
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) 1960					X			
Taux de mortalité infantile 1970						X		
Taux de mortalité infantile 1980							X	
Taux de mortalité infantile 1990								X
Statistiques récapitulatives								
Nombre d'observations	134	134	134	154	127	129	130	151
R ²	0.652	0.676	0.707	0.744	0.515	0.569	0.661	0.728
ESE	0.648	0.626	0.595	0.535	0.777	0.730	0.645	0.554

Notes :

- (1) $\text{reg r12002 lgdpc1960 Reg* fitlnsetmor}$.
(2) $\text{reg r12002 lgdpc1970 Reg* fitlnsetmor}$.
(3) $\text{reg r12002 lgdpc1980 Reg* fitlnsetmor}$.
(4) $\text{reg r12002 lgdpc1990 Reg* fitlnsetmor}^3$.
(5) $\text{ivreg r12002 (lgdpc1960=infantmor1960) Reg* fitlnsetmor}$.
(6) $\text{ivreg r12002 (lgdpc1970=infantmor1970) Reg* fitlnsetmor}$.
(7) $\text{ivreg r12002 (lgdpc1980=infantmor1980) Reg* fitlnsetmor}$.
(8) $\text{ivreg r12002 (lgdpc1990=infantmor1990) Reg* fitlnsetmor}^4$.
Ln = logarithme népérien.

Tableau AII.3. Variable expliquée : « État de droit » 2002

Variables explicatives	VI (1)	VI (2)	VI (3)	VI (4)
Ln du PIB par habitant 1970 (millions de dollars internationaux Geary-Khamis de 1990)	0.950 (0.191)	0.840 (0.140)	0.835 (0.158)	1.034 (0.134)
Ln de la mortalité des colons	-0.095 (0.095)	-0.144 (0.104)	-0.089 (0.095)	0.022 (0.094)
Variables indicatrices régionales (niveau de référence : pays occidentaux)				
Afrique	0.018 (0.402)		0.035 (0.331)	0.314 (0.303)
Asie de l'Est	0.269 (0.391)		0.079 (0.277)	0.127 (0.258)
Europe de l'Est			-0.965 (0.296)	-1.016 (0.198)
Amérique latine	-0.841 (0.268)		-0.928 (0.232)	-0.313 (0.254)
Asie de l'Ouest	-0.095 (0.095)		-0.645 (0.258)	-0.400 (0.239)
Instruments				
Taux de mortalité infantile 1970	X	X		
Taux de mortalité infantile 1980			X	
Taux de mortalité infantile 1990				X
Espérance de vie à la naissance, total (en années) 1970	X	X		
Voitures particulières (pour 1 000 personnes) 1978-81			X	
Voitures particulières (pour 1 000 personnes) 1990				X
Statistiques récapitulatives				
Nombre d'observations	96	96	73	122
R ²	0.712	0.588	0.789	0.743
ESE	0.602	0.703	0.505	0.547
Test de restrictions de sur-identification : chi-deux (valeur de p)	2.957 (0.086)	0.806 (0.369)	0.329 (0.567)	3.660 (0.056)

Notes :

(1) ivreg rl2002 (lgdpc1970 = infantmor1970 lives1970) Reg* fitlnsetmor⁵.

(2) ivreg rl2002 (lgdpc1970 = infantmor1970 lives1970) fitlnsetmor.

(3) ivreg rl2002 (lgdpc1980 = infantmor1980 cars78to81) Reg* fitlnsetmor.

(4) ivreg rl2002 (lgdpc1990 = infantmor1990 cars1990) Reg* fitlnsetmor⁶.

Ln = logarithme népérien.

Notes

1. Nous avons testé l'endogénéité de la variable « État de droit » dans l'équation de croissance et trouvé que « État de droit » était endogène dans cette équation (le résidu de la régression de forme réduite de « État de droit » sur toutes les variables prédéterminées est significatif lorsqu'on l'ajoute à la régression de croissance MCO). Nous avons donc décidé de faire de « État de droit » une variable instrumentale conformément à ce que font Kaufmann et Kraay.
2. Codes StataTM : Reg = régression ; ivreg = régression de la variable instrumentale. La première variable est la variable expliquée et les variables suivantes sont les variables explicatives. (r11996= fitlnsetmor) signifie que la variable « État de droit 1996 » est rendue instrumentale par la variable « mortalité des colons ».
3. Nous avons testé l'endogénéité de la variable « PIB par habitant » dans l'équation « État de droit » et trouvé que le PIB par habitant est endogène dans cette équation (le résidu de la régression de forme réduite du PIB par habitant sur toutes les variables prédéterminées est significatif lorsqu'on l'ajoute à la régression MCO de la croissance). Nous avons donc décidé de rendre faire du PIB par habitant une variable instrumentale.
4. Code StataTM.
5. Le choix des régressions VI évoquées ici est fonction du nombre d'observations disponibles.
6. Code StataTM.

Bibliographie

- ACEMOGLU, D., S. JOHNSON et J. ROBINSON (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91(5).
- ARON, J. (2000), "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *World Bank Research Observer*, vol. 15(1), Banque mondiale, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2001), "OED IDA Review: Review of the Performance-Based Allocation System, IDA 10-12", 14 février 2001, disponible en ligne: [wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoctlib.nsf/View+to+Link+WebPages/310529285EC4A83685256A680079BC9F/\\$FILE/PBA.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoctlib.nsf/View+to+Link+WebPages/310529285EC4A83685256A680079BC9F/$FILE/PBA.pdf)
- BANQUE MONDIALE (2004a), *Rapport annuel de la Banque mondiale 2005: A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2004b), *Rapport annuel de la Banque mondiale 2004*, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2004c), "Operations Policy and Country Services (2004)", *Country Policy and Institutional Assessments: 2004 Assessment Questionnaire*, Washington, D.C., disponible en ligne: siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2004questionnaire.pdf
- BANQUE MONDIALE (2005), *Global Development Finance 2005*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2006), *Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade, and Governance*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BELLVER, A. et D. KAUFMANN (2005), "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", *World Bank Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BERG-SCHLOSSER, D. (2002), "Indicators of Democratization and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy – A Critical Appraisal", *Working Paper*, International Sociological Association Congress 2002, Brisbane.
- BERTHÉLEMY, J.-C. et A. TICHIT (2004), "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions – A Three-Dimensional Panel Analysis", *International Review of Economics & Finance*, Elsevier, vol. 13(3).

- BERTHELIER, P., A. DESDOIGTS et J. OULD Aoudia (2003), « Profils institutionnels : une base de données sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement, en transitions et développés », *document de travail*, ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- BESANÇON, M. (2003), "Good Governance Rankings: The Art of Measurement", *World Peace Foundation Reports*, WPF, vol. 36, Cambridge.
- BOUCHET, M.H., E. CLARK et B. GROSLAMBERT (2003), *Country Risk Assessment: A Guide to Global Investment Strategy*, Wiley Finance Series, John Wiley & Sons, West Sussex.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (1997), "Aid, Policies, and Growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1777, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2004), "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3251, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BUSINESS AND INDUSTRY ADVISORY COMMITTEE TO THE OCDE (2002), *Investment – BIAC Position on Incentives*, 5 novembre.
- CAD/OCDE (1995), *Participatory Development and Good Governance*, Development Cooperation Guidelines Series, OCDE, Paris, disponible en ligne: www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf
- CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (1998), *Zones émergentes*, vol. 5., décembre, Paris.
- CHANG, H.J. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres.
- CORNIA, G. et V. POPOV (dir.) (2001), *Transition and Institutions: The Experience of Gradual and Late Reformers*, UNU/WIDER, Oxford University Press, Oxford.
- DIAL (2005), *Rapport mondial sur la corruption*, Paris.
- DIAL (2006), *Dialogue: La Lettre d'Information de Dial*, n° 24, Paris, disponible en ligne: http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Dialogue/Dialogue24.pdf
- DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, "Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Aid Allocation Criteria: Managing for Development Results and Difficult Partnerships", *Oxford Policy Management*, 13-14 janvier 2005.
- DOLLAR, D. et V. LEVIN (2004), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid (1984-2002)", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3299, Banque mondiale, Washington, D.C.
- EASTERLY, W. (2002), *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- EVIATAR, D. (2003), "Do Aid Studies Govern Policies or Reflect Them?" *New York Times*, 26 juillet, New York, NY.

- Financial Times* (2004), "Hazards of Charting Corruption", 20 octobre 2004.
- GALENSON, W. (1959), *Labor and Economic Development*, Wiley, New York, NY.
- GALTUNG, F. (2005), "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices" in *Measuring Corruption*, Ashgate, Royaume-Uni.
- GELB, A., B. NGO et X. YE (2004), "Implementing Performance-Based Aid in Africa: The Country Policy and Institutional Assessment", *World Bank Africa Region Working Paper Series*, n° 77, Banque mondiale, Washington, D.C.
- GIRVAN, N. (2002), "Problems with UNDP Governance Indicators: The Greater Caribbean This Week", disponible en ligne: www.acs-aec.org/column/index45.htm
- GLOBERMAN, S. et D. SHAPIRO (2002), "Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure", *World Development*, vol. 30.
- GLOBERMAN, S. et D. SHAPIRO (2003), "Governance Infrastructure and U.S. Foreign Direct Investment", *Journal of International Business Studies*, vol. 34.
- GRIFFITH-JONES, S. et R. GOTTSCHALK (2006), "Cost of Currency Crises and Benefits of International Financial Reform" in KAUL, I. (dir. pub.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford University Press, New York, NY, disponible en ligne: www.ids.ac.uk/ids/global/Finance/pdfs/SGJCostofcrises2.pdf
- HALL, R. et C. JONES (1998), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *Working Paper*, Stanford University, n° 98-007, disponible en ligne: ssrn.com/abstract=3595
- HAUSMAN, J.A. (1983), "Specification and Estimation of Simultaneous Equations Models" in GRILICHES, Z. ET M.D. INTRILIGATOR (dir. pub.), *Handbook of Econometrics*, vol. I, North-Holland.
- HERMAN, B. (2004), "How Well Do Measurements of An Enabling Domestic Environment For Development Stand Up?", Cnuced, Genève, disponible en ligne: www.g24.org/003gva04.pdf
- HESTON, A. et SUMMERS, R. (1993), *The Penn World Table 5.6.*, disponible sur disquette au National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- HUNTINGTON, S. et J. NELSON (1976), *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE (2006), *Consolidated Matrix of External and Internal World Bank Governance Data Sets and Instruments*, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/index.html
- INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE (2006), *Governance Data: Web-Interactive Inventory of Datasets and Empirical Tools*, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/index.html

- INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (2005), "Capital Flows to Emerging Market Economies", 24 septembre 2005, Washington, D.C.
- INWENT-MUNICH CENTRE FOR ECONOMIC, ENVIRONMENTAL AND SOCIAL STATISTICS (2002), Rapport du workshop "Measuring Democracy & Good Governance", 21-23 janvier, Munich, Allemagne, disponible en ligne: www.inwent.org/imperia/md/content/bereich4-intranet/abteilung4-06/d1.pdf
- INWENT-MUNICH CENTRE FOR ECONOMIC, ENVIRONMENTAL AND SOCIAL STATISTICS (2004), Invitation au cours "On Measuring Democracy, Governance and Human Rights", Munich, Allemagne, disponible en ligne: www.inwent.org/imperia/md/content/bereich4-intranet/abteilung4-06/1.pdf
- JÜTTNER, D.J. et J. MCCARTHY (2000), "Modelling a Rating Crisis", ronéo, Macquarie University, Sydney.
- KAUFMANN, D. (2003), "Rethinking Governance, Empirical Lessons Challenge Orthodoxy", *Macroeconomics 0308007, Economics Working Paper Archive EconWPA*, World Bank, Washington, D.C., disponible en ligne : www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf#search=%E2%80%9CRethinking%20Governance%2C%20Empirical%20Lessons%20Challenge%20Orthodox.
- KAUFMANN, D. (2004), "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World" in *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Palgrave Macmillan Ltd., New York, NY.
- KAUFMANN, D. et A. KRAAY (2002a), "Growth Without Governance", *Economía*, vol. 3(1).
- KAUFMANN, D. et A. KRAAY (2002b), "Governance Indicators, Aid Allocation and the Millennium Challenge Account", Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/mca_summary.pdf
- KAUFMANN, D. et A. KRAAY (2003a), "Governance and Growth: Causality Which Way?", Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov_synth.pdf
- KAUFMANN, D. et A. KRAAY (2003b), "Governance Matters III: New Indicators for 1996-2002 and Addressing Methodological Challenges", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3106, Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_synth.pdf
- KAUFMANN, D. et P.C. VICENTE (2005), "Legal Corruption", ronéo, Banque mondiale, Washington, D.C.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", *World Bank Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html

- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2005a), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3630. Institut de la Banque mondiale, Washington, D.C.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2005b), "Illustrative Composite Governance Indicator Worldwide Map", Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/maps.html>
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et P. ZOIDO-LOBATÓN (1999a), "Aggregating Governance Indicators", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2195, Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/aggindicators.html
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et P. ZOIDO-LOBATÓN (1999b), "Governance Matters", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2196. Institut de la Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters.html
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et P. ZOIDO-LOBATÓN (2002), "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2771. Banque mondiale, Washington, D.C.
- KNACK, S. (2002), "Governance and Growth: Measurement and Evidence" Séries de forum sur le rôle des institutions dans la promotion de la croissance économique, USAID, Washington, D.C.
- KNACK, S. et M. KUGLER (2002), "Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance", *PREM Public Sector Group*, Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/SecondGenerationIndicators.pdf
- KNACK, S., M. KUGLER et N. MANNING (2003), "Second-Generation Governance Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69.
- KRAAY, A. et V. NEHRU (2004), "When is External Debt Sustainable?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3200, Institut de la Banque mondiale, Washington, D.C., disponible en ligne: http://www.worldbank.org/hipc/Kraay_Nehru2004.pdf
- LANDMAN, T. et J. HÄUSERMANN (2003), "Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance", Rapport pour l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), Centre des droits de l'homme, Université d'Essex.
- LEITE, C. et J. WEIDMANN (1999), "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth", *International Monetary Fund Working Paper*, WP/99/85, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- LIPSET, S.M. (1959), "Some Social Requisites of Democracy, Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, n° 53.

- LORA, E. et U. PANIZZA (2002), "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", Texte pour le séminaire "Reforming Reforms", 11 mars 2002, Fortaleza.
- MADDISON, A. (2001), *L'économie mondiale : une perspective millénaire*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- MADDISON, A. (2003), *L'économie mondiale : statistiques historiques*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- MARSHALL, M.G. et K. JAGGERS (2002) "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002. Dataset Users Manual", Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, disponible en ligne: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>
- MARSHALL, M.G., K. JAGGERS et T.R. GURR (2005), "Polity IV Project", La base de données est disponible en ligne: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm>
- MEISEL, N. (2004), *Governance Culture and Development: A Different Perspective on Corporate Governance*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- METAGORA (2006), "Measuring Human Rights and Democratic Governance to inform key policies: light version of the synthesis report on results and lessons from the two-year pilot phase of the Metagora project", projet.
- MEUNIER, N. et T. SOLLOGOUB (2005), *Économie du risque pays*, La Découverte, Paris.
- MUNCK, G.L. et J. VERKUILEN (2002), "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, vol. 35(1).
- NARDO, M., M. SAISANA, A. SALTELLI, S. TARANTOLA, A. HOFFMAN et E. GIOVANNINI (2005), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OCDE, Paris, disponible en ligne: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc\(2005\)3](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc(2005)3)
- NORTH, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NORTH, D.C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, New Jersey.
- OCDE (2005), *Management in Government: Comparative Country Data*, OCDE Direction de la Gouvernance, disponible en ligne: <http://www.oecd.org/gov/indicators>
- OLKEN, B. (2006), "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality", *Working Paper*, Harvard University et NBER.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- OLSON, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven.

- OLSON, M. (2000), *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, New York, NY.
- OMAN, C. (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition Among Governments to Attract FDI*, Études du Centre de développement, OCDE, Paris.
- OMAN, C. et G. WIGNARAJA (1991), *The Postwar Evolution of Development Thinking*, Palgrave MacMillan Ltd. et Étude du Centre de développement, Londres.
- ORTIZ, G. (2003), "Latin America and the Washington Consensus: Overcoming Reform Fatigue", *Finance & Development*, vol. 40(3).
- PNUD (2002), *Arab Human Development Report 2002*, Genève.
- PNUD (2003), "Overview: Existing Framework of Governance Indicators", disponible en ligne: www.undp.org/oslocentre/docsjuly03/Overview%20Existing%20Framework%20of%20Indicators.xls
- PNUD (2004), "Sources for Democratic Governance Indicators", Genève, disponible en ligne: www.undp.org/oslocentre/docs04/Indicator%20Sources.pdf
- PNUD (2005a), *Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World*, Oslo Governance Centre, Oslo, disponible en ligne: www.undp.org/oslocentre/docs05/Update_april%202005.pdf
- PNUD (2005b), "Empowering and Engendering Governance Indicators (2005)", UNDP-ICSSR Technical Workshop on Governance Indicators for Pro-Poor and Gender-Sensitive Policy Reform, New Delhi, 20-22 avril 2005.
- PRZEWORSKI, A., M.E. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB et F. LIMONGI (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- REISEN, H. (2000), "Basel II: a Risky Strategy", *OECD Observer*, OCDE, Paris.
- REISEN, H. (2003), "Ratings Since the Asian Crisis", *Development Centre Working Paper* n° 214, OCDE, Paris, disponible en ligne: www.oecd.org/dataoecd/22/8/1934625.pdf
- RIGOBON, R. et D. RODRIK (2004), "Rule of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating the Interrelationships", *NBER Working Paper*, n° 10750.
- ROODMAN, D. (2005), "An Index of Donor Performance", *Working Paper*, Center for Global Development, n° 67, Washington, D.C.
- SHIRLEY, M.M. (Sans date) à propos de KNACK, S. (2002), "Governance and Growth: Measurement and Evidence", *Séries de forum sur le rôle des institutions dans la promotion de la croissance économique*, USAID, Washington, D.C.
- SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE (1998), *Emerging Stock Markets Factbook*, Banque mondiale, Washington, D.C.

- STANDARD AND POOR'S (2003), *Global Stock Markets Factbook*, New York, NY.
- SUDDERS, M. et J. NAHEM (2004), *Governance Indicators: A User's Guide*, PNUD et EUROSTAT.
- The Economist* (2005), "A Regime Changes", 2 juin.
- THOMPSON, T. et A. SHAH (2004), "Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway?", Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, D.C., non publié.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003), *Frequently Asked Questions About the TI Corruption Perceptions Index (CPI) 2003*, disponible en ligne: http://ww1.transparency.org/cpi/2003/cpi2003_faq.en.html
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004a), *Frequently Asked Questions About the TI Corruption Perceptions Index (CPI) 2004*, disponible en ligne: www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004_faq.en.html#five
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004b), *Press Release Corruption Perceptions Index 2004*, disponible en ligne: http://ww1.transparency.org/cpi/2004/cpi2004_faq.en.html
- UBS (2005), *Handbook 2004/2005*, Zurich, disponible en ligne: www.ubs.com/1/e/investors/annual_reporting2004/handbook.html
- USAID (2005), *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005*, Washington, D.C., disponible en ligne: www.mca.gov/about_us/congressional_reports/Report%20to%20Congress%20on%20Criteria%20and%20Methodology%20FY051.pdf
- VAN DE WALLE, S. (2005), "Measuring Bureaucratic Quality in Governance indicators", Papier préparé pour la 8ième conférence sur la gestion publique, Los Angeles, du 29 septembre au 1 octobre, Public Management Institute, Louvain, Belgique.
- VAN DE WALLE, S. (à paraître, 2006), "The State of the World's Bureaucracies", *Journal of Comparative Policy Analysis*.
- WILLIAMSON, H. (2004), "Hazards of Charting Corruption", *Financial Times*, 20 octobre 2004, Londres.
- WILLIAMSON, J. (2000), "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?", *World Bank Research Observer*, vol. 15.
- WOOLDRIDGE, J.M. (2001), "Applications of Generalized Method of Moments Estimation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15(4).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2006 04 2 P) ISBN 92-64-02687-8 - n° 55224 2006

Études du Centre de développement

Les indicateurs de gouvernance

USAGES ET ABUS

L'attention portée à la qualité de la gouvernance dans les pays en développement croît rapidement et suscite une augmentation exponentielle de l'utilisation d'« indicateurs » de gouvernance par les investisseurs internationaux, les donateurs d'aide publique au développement, les analystes du développement et les universitaires.

Cette étude permet aux utilisateurs comme aux producteurs d'indicateurs de gouvernance de mieux appréhender les atouts et les faiblesses des indicateurs les plus performants et les plus largement utilisés. Elle les aide à s'orienter parmi les centaines de séries de données existantes sur les indicateurs de gouvernance, et montre que ces indicateurs sont très souvent mal employés aussi bien dans les comparaisons internationales que pour le suivi des variations de la qualité de la gouvernance dans tel ou tel pays. L'étude explique en outre l'évolution récente de l'offre d'indicateurs de gouvernance et affirme que, même si l'on ne disposera jamais d'un indicateur unique parfait, la mise au point et l'utilisation d'indicateurs de gouvernance plus transparents permettront de mieux répondre aussi bien aux besoins des utilisateurs qu'à ceux des pays en développement eux-mêmes.

Très instructif, très convaincant.

Adam Przeworski,

Professeur de sciences politiques, titulaire de la chaire « Carroll and Milton Petrie » à l'Université de New York

Une étude très approfondie qui fera date. Elle devrait atteindre un public très large.

François Roubaud,

Directeur de recherche, Développement, Institutions et Analyses de Long terme (DIAL)

Une lecture indispensable pour tous ceux qui utilisent les indicateurs de gouvernance, et surtout pour ceux qui élaborent des politiques ou fournissent des conseils en matière de politique.

John D. Sullivan,

Directeur exécutif du *Center for International Private Enterprise*

Armdt et Oman apportent une évaluation précieuse des indicateurs de gouvernance et de leur utilisation par les chercheurs, les agences d'aide, les pouvoirs publics et les entreprises. Dans un contexte où ces indicateurs prolifèrent, cette évaluation méthodique des connaissances actuelles servira de base aux prochains travaux sur la gouvernance.

Hilton L. Root,

Ancien responsable au Département du Trésor des États-Unis, auteur de *Capital and Collusion*, Princeton University Press

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/developpement/9264026878>

<http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9264026878>

<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264026878>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264026878>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

Cet ouvrage est édité sous les auspices du Centre de développement de l'OCDE. Le Centre est un lieu d'analyse comparative du développement et de dialogue sur les politiques. Son site Internet peut être consulté à :

www.oecd.org/dev



ISBN 92-64-02687-8
41 2006 04 2 P

www.oecd.org

