

Gouvernance

M. Holmes, S. Knack, N. Manning, R. Messick et J. Rinne

Plan général

1. Définitions

2. Concentration sur des points-clés

- 2.1. Démarginalisation des populations pauvres
- 2.2. Amélioration des capacités des populations pauvres par l'amélioration des services de base
- 2.3. Provision d'occasions de développement économique par augmentation de l'accès aux marchés
- 2.4. Provision de moyens de sauvegarde face aux chocs économiques, à la corruption, au crime et à la violence

3. Utilisation de ce chapitre

4. Démarginalisation des populations pauvres

5. Amélioration des capacités des populations pauvres par l'amélioration des services de base

6. Provision d'occasions de développement économique par augmentation de l'accès aux marchés

7. Provision de moyens de sauvegarde face aux chocs économiques

8. Provision de moyens de sauvegarde face à la corruption, au crime et à la violence

9. Liste de vérification de bonne gestion des affaires publiques

Notes techniques

NT 1 : Gestion des Affaires Publiques et Pauvreté

1. Définitions

La bonne gestion des affaires publiques, au sens large, entend la manière dont le pouvoir est exercé à travers les institutions politiques, sociales et économiques d'un pays. Cette définition large recouvre une multitude de préoccupations connexes.

Les problèmes de pauvreté et de gestion des affaires publiques sont inextricablement reliés. Une gestion médiocre des institutions publiques impose des coûts particuliers sur les populations pauvres. Le dysfonctionnement des institutions décourage les gouvernements d'entreprendre des actions qui bénéficient aux populations pauvres. Par exemple, l'échec des autorités municipales à reconnaître et à protéger les droits de propriété des populations urbaines pauvres sape les communautés et affaiblit les réseaux de famille.

Encadré 1: Perspectives mondiales sur la gestion des affaires publiques:

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

La gestion des affaires publiques est l'exercice de l'autorité administrative, politique et économique en vue de gérer les affaires du pays à tous les niveaux. Elle comprend des mécanismes, des procédés et des institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations légales et négocient leurs différences. (<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>)

Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE)

La bonne gestion des affaires publiques signifie l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice de moyens de contrôle dans une société en relation avec la gestion de ces ressources de développement social et économique. Cette définition large comprend le rôle des autorités publiques autant dans l'établissement de l'environnement dans lequel les opérateurs économiques vont fonctionner et dans la détermination de la distribution des bénéfices que dans la relation entre gouvernant et gouverné. (<http://www.oecd.org/dac/>)

Commission sur la gestion mondiale des affaires publiques

La gestion des affaires publiques est la somme de toutes les manières dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires conjointes. C'est un processus continu par lequel des intérêts divers ou conflictuels peuvent être accommodés et une action commune peut être entreprise. Elle comprend des instructions formelles et des régimes habilités à se faire obéir, aussi bien que des aménagements informels sur lesquels les populations et les institutions se sont mis d'accord ou qu'ils ont perçus comme étant dans leur meilleur intérêt. (<http://www.cgg.ch/welcome.html>)

Banque Mondiale

Comme elle a été décrite dans le rapport de 1994 *Gestion des affaires publiques: l'expérience de la Banque Mondiale*, "La bonne gestion des affaires publiques s'incarne dans une prise de décision politique prévisible, ouverte et éclairée (c'est-à-dire, dans des processus transparents); dans une bureaucratie imprégnée d'une éthique professionnelle; dans un gouvernement exécutif responsable de ses actions; et dans une société civile forte, participant aux affaires publiques; et si tous obéissent à la loi."

<http://www.worldbank.org/publicsector/overview.htm>

Encadré 2: Perspectives régionales sur la gestion des affaires publiques

Banque de Développement asiatique

La gestion des affaires publiques a à faire avec l'environnement institutionnel dans lequel les citoyens réagissent réciproquement, et avec des agences et des officiels du gouvernement. La capacité de cet environnement institutionnel est importante pour le développement parce qu'elle aide à déterminer l'impact des politiques économiques adoptées par le gouvernement. Cette capacité, donc, et la qualité de gestion des affaires publiques qu'elle reflète, est une préoccupation vitale pour tous les gouvernements.

(<http://www.adb.org/Work/Policies/governance/gov-policies.pdf>)

Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

La gestion des affaires publiques devrait être basée sur le soutien des marchés et de l'entreprise privée plutôt que sur la planification et les commandes. Une clé à l'explication des différentes évaluations de la gestion des affaires publiques à travers la région se trouve dans l'étendue jusqu'à laquelle l'Etat peut être soumis à "l'emprise" - ou à un abus d'influence- des droits acquis.

(http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum_281099.html)

Banque Inter-Américaine de Développement

La Banque a essayé de renforcer le lien entre bonne gestion des affaires publiques et stabilité politique, laquelle est à son tour dépendante des conditions socio-économiques domestiques, de la force des institutions démocratiques et de la participation du citoyen dans le processus public de prise de décision. La stabilité requiert aussi un système légal actif et sur lequel on puisse compter, une gestion efficace des fonds publics, la responsabilité du gouvernement, et l'égalité sociale. (<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1998/eng/e998I.htm>)

Union Européenne

Dans le contexte d'un environnement politique et institutionnel qui respecte les droits de l'homme, les principes démocratiques et les lois, la bonne gestion des affaires publiques est la gestion responsable et transparente des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement équitable et durable. Cela entraîne des procédures de prise de décision claires au niveau des autorités publiques, des institutions transparentes et responsables, la primauté de la loi dans la gestion et la distribution des ressources, et la capacité d'élaborer et d'appliquer des mesures ayant pour but de prévenir et de combattre la corruption.

(<http://www.europa.eu.int/>)

Quand il est difficile d'atteindre l'autorité politique légitime et que le "copinage" règne dans l'administration, toute action collective de quelque nature qu'elle soit - et plus particulièrement celle qui se présente comme favorable à la population pauvre- devient impossible. La littérature récente sur la pauvreté donne voix à ces préoccupations de gestion des affaires publiques et se concentre de plus en plus sur l'identification d'aménagements institutionnels le plus à même de produire des résultats favorables aux populations pauvres. (voir Annexe.)

2. Concentration sur les problèmes-clés

La bonne gestion des affaires publiques est un sujet large et peut raisonnablement inclure des secteurs allant des droits de l'homme –à travers la démocratie et la participation- aux dépenses militaires. Afin d'offrir un lien pratique entre ces vastes préoccupations sur la manière dont le pouvoir est exercé par les institutions politiques, sociales et économiques et sur les étapes spécifiques pouvant être prises pour améliorer les aménagements institutionnels, ce chapitre porte sur les quatre éléments -clés du cadre de la pauvreté tel qu'il a été défini dans l'introduction de ce livre de références. La question de la bonne gestion des affaires publiques

porte sur ce qui peut être fait pour réformer des institutions afin qu'elles accomplissent des améliorations dans les domaines suivants:

- Démarginalisation des populations pauvres
- Amélioration des capacités des populations pauvres par l'amélioration des services de base
- Provision d'occasions de développement économique par l'augmentation de l'accès aux marchés
- Provision de moyens de sauvegarde face aux chocs économiques, à la corruption, au crime et à la violence

Le tableau 1 résume les liens entre les problèmes-clés de la gestion des affaires publiques et ces préoccupations de pauvreté.

Tableau 1. Préoccupations de pauvreté et Questions de gestion des affaires publiques

Préoccupations de pauvreté	Questions de gestion des affaires publiques
1. Démarginalisation des populations pauvres	<p>Règles concernant la recherche et la tenue d'office public</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procédés d'élections nationales transparents et justes ▪ Partage du pouvoir pour assurer la stabilité dans des sociétés hétérogènes <p>Surveillance par les adversaires politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Surveillance parlementaire au moyen d'institutions suprêmes de contrôle ▪ Un budget qui soit un signe crédible des intentions politiques du gouvernement ▪ Politiques gouvernementales en faveur des populations pauvres ▪ Institutions saines de représentation locale
2. Amélioration de l'accès à, de l'efficacité et de la durabilité des services de base	<p>Ressources adéquates et prévisibles pour les autorités locales et par secteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorités budgétaires en faveur des populations pauvres ayant pour but la provision de services ▪ Transferts intergouvernementaux stables lors de contraintes budgétaires rigoureuses ▪ Processus hiérarchisés et transparents d'établissement de budgets <p>Délimitation des responsabilités pour le lancement</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Attribution des responsabilités selon le principe de subsidiarité <p>Des fonctionnaires capables et motivés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recrutement fondé sur le mérite et salaires compétitifs ▪ Embauche pour remplir des besoins réels pendant des contraintes budgétaires rigoureuses ▪ Service public qui gagne le respect

Tableau 1. Préoccupations de pauvreté et Questions de gestion des affaires publiques

	Responsabilités en aval <ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication des comptes des activités au niveau local ▪ Propagation des données de base sur la performance ▪ Mécanismes de feedback des clients, comprenant des bulletins de note et tout autre type de sondage de satisfaction Mise en oeuvre flexible <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation de partenaires civils, privés ▪ Développement des capacités locales ▪ Primes de délocalisation du personnel vers des secteurs éloignés et pauvres Autonomie appropriée de déploiement du personnel
3. Augmentation de l'accès aux marchés	Cadre réglementaire et légal <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respect de la législation antidiscriminatoire ▪ Primes à l'élargissement des marchés de crédit et fonciers Méthodes de réduction de l'exclusion <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respect de la législation anti-obstacles au changement ▪ Provision d'informations sur les marchés de l'emploi et du crédit
4. Provision de moyens de sauvegarde	Règles pour une gestion économique saine <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrainte budgétaire rigoureuse en vue d'une discipline fiscale d'ensemble
a) face aux chocs économiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administration efficace des impôts et des douanes ▪ Banque centrale indépendante chargée de mettre en oeuvre la politique monétaire Moyens de protection contre la vulnérabilité économique <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconnaissance des droits de propriété sur les biens physiques ▪ Accès aux assurances sociales et autres services par des accords "de A à Z"
b) face à la corruption, au crime et à la violence	Mécanismes de respect des lois <ul style="list-style-type: none"> ▪ Système judiciaire indépendant et adéquatement financé ▪ Accès rapide à des recours et des redressements Cours de justice efficaces avec un personnel judiciaire et légal compétent <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mécanismes alternatifs de résolution des disputes

2.1 Démarginalisation des populations pauvres

La promotion de la participation est un principe fondateur de la diminution de la pauvreté. C'est par leur seule participation aux processus formels de politique et d'administration que les populations pauvres peuvent influencer les directives de politique générale, les priorités budgétaires, et les spécifications dans la conception des programmes. Pour être durable, la participation doit être encadrée et soutenue par des structures formelles au plan national et régional.

Deux aménagements de gestion publique promeuvent et soutiennent les processus participatifs. Le premier aménagement comprend les règles électorales qui rendent obligatoires une compétition juste et régulière entre les candidats aux offices politiques. Le second comprend des aménagements dans le partage du pouvoir entre factions ethniques ou régionales - par exemple, des pactes informels entre les élites, le bicaméralisme, le fédéralisme, ou même la confédération- qui assurent une plus grande stabilité que l'arrangement selon lequel le vainqueur des élections emporte tout. D'importance égale sont les

mécanismes de surveillance parlementaires - par exemple, des rapports réguliers par des institutions suprêmes de contrôle- qui aident les chefs politiques à s'assurer que les administrateurs publics remplissent leurs responsabilités fiduciaires et opérationnelles.

Souvent, la participation des populations pauvres est conditionnée par la proximité des institutions politiques décentralisées, elles aussi gouvernées par des règles électorales appropriées, et des conseils de planification locale qui prennent les décisions opérationnelles et d'allocation. Bien qu'ils ne garantissent pas à eux seuls la démarginalisation des populations pauvres, ces aménagements de gestion publique locale donnent à ces populations une occasion de s'exprimer et de se mobiliser autour de leurs préoccupations majeures immédiates.

2.2 Amélioration des capacités des populations pauvres par l'amélioration des services de base

Un des problèmes les plus complexes pour une administration publique est l'amélioration de la performance - c'est-à-dire l'accès, le rapport coûts-efficacité, et la qualité- des services d'infrastructure, sociaux et ruraux, particulièrement au niveau local ou de district, où les Etats font si souvent défaut aux populations pauvres. En gros, une meilleure mise en marche des services demande que les gouvernements allouent des ressources adéquates aux priorités favorables aux populations pauvres et assurent un flux prévisible de ressources - par des processus budgétaires hiérarchisés et transparents- vers les autorités sectorielles et régionales. Des fonctions sont idéalement attribuées aux différents niveaux de gouvernement et renforcées par un cadre légal de résolution des disputes interjuridictionnelles. Un personnel capable et motivé, recruté sur la base du mérite et recevant un salaire compétitif, devrait soutenir ces aménagements structurels . La mise en vigueur de ces réglementations de la fonction publique établissant de telles conditions de service devrait être contrôlée par des établissements soumis à une contrainte budgétaire rigoureuse.

Une responsabilité décentralisée de la mise en application des services est nécessaire mais non suffisante à l'amélioration de cette dernière. La durabilité et l'efficacité sont mises en valeur par la participation active des bénéficiaires et par l'encouragement positif d'autres prestataires de services à travers la création de banques de crédit et d'associations de développement communautaire, par exemple. Les processus impliquant les populations pauvres provoquent une réponse de leur part, propagent l'information sur la gestion des ressources et la performance, et renforcent la responsabilité.

2.3 Provision d'occasions de développement économique par l'augmentation de l'accès aux marchés

L'Etat joue un rôle central dans la définition et le respect des lois déterminant l'accès aux marchés privés. L'exclusion sociale et la discrimination empêchent l'accès des populations pauvres aux marchés de l'emploi, fonciers et de crédit, que ce soit comme acheteurs ou comme vendeurs. La levée de ces obstacles requiert des efforts de grande envergure en matière d'anti-discrimination nationale et locale afin de développer la liberté de participation aux institutions principales, des individus pauvres.

Le gouvernement devrait aussi décréter des réformes légales et réglementaires nécessaires pour l'élargissement des marchés, et propager de manière active l'information sur les opportunités d'emplois et de possession de biens auprès des populations pauvres.

2.4 Provision de moyens de sauvegarde face aux chocs économiques, à la corruption, au crime et à la violence

Des chocs microéconomiques comme la perte d'emploi ou la violation périodique des droits de la propriété arrivent fréquemment dans la vie des populations pauvres. Lorsque les droits de la propriété des citoyens pauvres ne sont pas protégés, ou même reconnus, l'incertitude qui en découle décourage fortement l'accumulation de biens. Les aménagements procurant une assurance sociale et d'autres services essentiels comme une couverture primaire de soins ou des stages professionnels, réduisent la vulnérabilité des populations pauvres sur beaucoup de plans.

Une performance macroéconomique médiocre affecte tous les participants de l'économie, mais coûte particulièrement cher aux populations pauvres, comme le montre les taxes régressives imposées par l'inflation. La meilleure protection contre la médiocrité des performances macroéconomiques est une gestion saine des politiques fiscale et monétaire.

La vulnérabilité face aux crimes, à la violence et à la corruption découragent fortement la participation des populations pauvres à la société globale. Les gouvernements peuvent agir pour contrôler ces formes d'action arbitraire avec deux aménagements qui "ouvrent les portes" du système judiciaire. Ils peuvent autoriser la formation de conseils alternatifs pour la résolution des disputes - ou rendre formelles les institutions informelles existantes -, moins coûteux et plus expéditifs que le système juridique traditionnel. Les gouvernements peuvent aussi introduire des méthodes au moyen desquelles les populations pauvres peuvent dénoncer – anonymement ou publiquement—les agissements de certains fonctionnaires, comme le corps de police par exemple.

3. Utilisation de ce chapitre

Ce chapitre est destiné à être utilisé lors des processus de stratégie de réduction de la pauvreté, comme donnée d'introduction au sein d'un dialogue élargi sur la bonne gestion des affaires publiques. Il est destiné à procurer une certaine orientation de l'approche fondée sur la coopération, en tant que deuxième étape-clé d'un processus qui en comprend trois. Ce chapitre suppose qu'une analyse initiale de la pauvreté a déjà été entreprise. Il est conçu pour amener ensuite à une stratégie opérationnelle, pour un gouvernement et des partenaires-clés, sur la manière d'améliorer la participation des populations pauvres dans la vie sociale et économique globale.

Première étape – Développer une compréhension plus générale de la pauvreté

Les étapes initiales d'un processus de stratégie de réduction de la pauvreté imposeront un travail analytique des différentes dimensions de la pauvreté. Cette analyse de la pauvreté - qui devrait idéalement inclure un aperçu des préoccupations de bonne gestion publique- procurera une base substantielle pour des consultations dans le cadre du processus de stratégie de diminution de la pauvreté (PSDP).

Deuxième étape - Définir une stratégie aboutissant à une gestion publique favorable aux populations pauvres

Le diagnostic de qualité des aménagements de gestion publique est crucial pour déterminer les voies de réforme critique ayant pour but une gestion des affaires publiques favorable aux populations pauvres. Ce chapitre est destiné à produire cela très exactement, en suggérant des choix de réforme qui ne sont pas seulement techniquement sains mais aussi légitimes aux yeux des populations pauvres.

Des diagnostics plus détaillés peuvent être appliqués si le temps et les ressources le permettent.¹

Troisième étape – Relier les stratégies par pays aux opérations des donateurs

Avec la remontée du processus de participation, le gouvernement devra faire face au défi d'engager des donateurs et d'autres partenaires pour soutenir la stratégie du pays.

Ce chapitre est conçu pour aider le gouvernement dans la deuxième étape. Il est destiné à être utilisé comme instrument de diagnostic par une équipe de travail formée de représentants du gouvernement et de la société civile. Il procure quatre batteries de questions sur des réformes institutionnelles faisables qui peuvent être abordées indépendamment et peuvent aider à:

- Démarginaliser les populations pauvres
- Améliorer les capacités des populations pauvres par l'amélioration des services de base
- Procurer des opportunités de développement économique par l'augmentation de l'accès aux marchés
- Procurer des moyens de sauvegarde
 - face aux chocs économiques et
 - face à la corruption, au crime, et à la violence

4. Démarginalisation des populations pauvres

Tenir le gouvernement exécutif responsable repose sur deux fondements. Le premier, c'est qu'il doit y avoir des groupes ou des corps constitués devant lesquels le pouvoir exécutif doit répondre de ses actions. Le deuxième, c'est que le pouvoir exécutif doit être en mesure de subir des transformations sous certaines circonstances. Si les réponses qu'il procure ne semblent pas satisfaisantes, alors, dans certaines situations, il faudra appliquer un autre comportement.

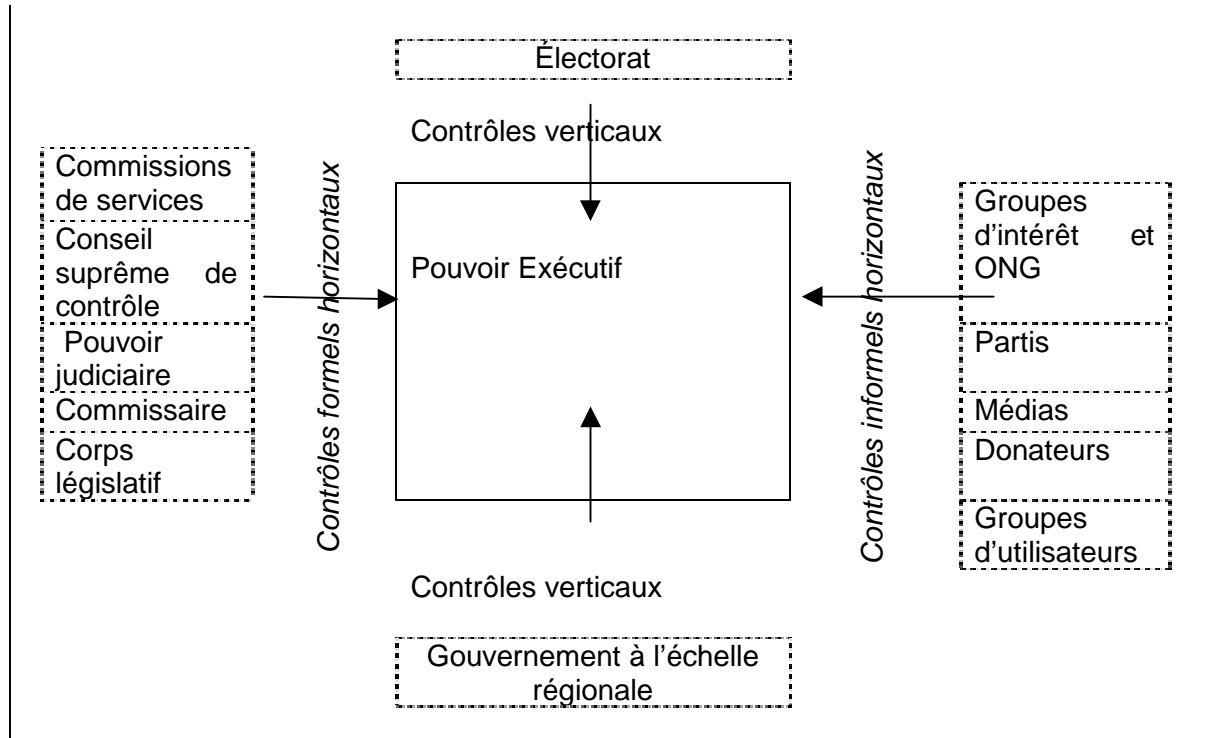
Avec ces données bien en tête, on se rend compte que la "responsabilité horizontale" concerne les rapports entre l'exécutif et d'autres joueurs ayant plus ou moins de pouvoir, alors que la "responsabilité verticale" se réfère à des relations où le pouvoir est prédominant d'un côté seulement.

Il est entendu que ces deux sortes de rapports peuvent se rencontrer dans toute une gamme d'opinions selon la fréquence à laquelle cette responsabilité est exercée. Le schéma ci-dessous établit une carte de ces rapports.²

¹ Des produits spécifiques de la Banque Mondiale pouvant aider comprennent: Kits de diagnostics disponibles sur le site web des Instruments d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelle (<http://ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>)

- Des sondages de fonctionnaires et de foyers peuvent être organisés en collaboration avec l'Institut de la Banque Mondiale <http://www.worldbank.org/wbi/gac/programs.htm>
- Parmi les rapports plus formels, on trouve: Revues Institutionnelles et de Bonne Gestion des Affaires Publiques.

Schéma 1. Tenir l'Exécutif Responsable



Il y a toute raison de croire que l'architecture de l'Etat - y compris les relations entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire- et d'autres aménagements institutionnels pour le transfert de pouvoir entre gouvernements, y compris les aménagements de vote et les lois électorales, affectent la performance des réponses du secteur public envers la pauvreté.

En pratique, peut-on contester le gouvernement?

Des élections justes, libres et régulières amenant des changements de gouvernement et couplées avec la liberté d'expression, de réunion et d'organisation ainsi que le droit de se présenter à une élection, sont fondamentales dans la démarginalisation des populations pauvres. Parmi les questions-clés: Existe-t-il vraiment une liberté d'expression et d'opinion non restreinte par les médias ou par l'auto-censure? Quelles sont les difficultés d'obtention de la permission de manifester ou de formation des associations civiques rencontrées par certains groupes?

Les règles de candidature et de tenue d'office public devraient être justes et transparentes, avec des aménagements dans le partage du pouvoir, qui assurent la stabilité des sociétés hétérogènes. Les élections devraient être compétitives, et une loi électorale devrait prévoir la

² Cette carte des rapports de responsabilité est due principalement à Schedler, Diamond et Plattner (*L'Etat automodérateur: Pouvoir et Responsabilité dans les Nouvelles Démocraties*. Edité par Andreas Schedler, Larry Diamond, et Marc Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 1999). Voir l'Examen des Dépenses Publiques de la Guyane par la Banque Mondiale (Réorientation des Dépenses Publiques au Profit des Pauvres, Avril 2000) pour un exemple d'application pratique de ce cadre. Voir aussi les notes PREM de la Banque Mondiale: **Utilisation d'un Commissaire pour Surveiller les Officiers Publics et Protéger les Institutions pour Contenir la Corruption**, concernant des expériences récentes de la Banque Mondiale.

création d'une commission électorale indépendante, et de frontières électorales, par un corps constitué représentatif ou neutre. La loi devrait aussi prohiber de manière crédible les achats de vote, tout en encourageant le contrôle des élections par des groupes indépendants émanant de la société civile. Des points-clés concernent la réalité de l'égalité de l'accès aux ressources étatiques par le gouvernement et par les candidats d'opposition lors des campagnes électorales politiques, et si la mise à jour des inscriptions sur les listes de vote se fait avant les élections ou si elle ne porte pas à controverse.

Un des secteurs-clés touche à l'examen de la manière dont les partis politiques sont encouragés à fonctionner de manière transparente et sans obstacle injuste. Par exemple, est-ce que le gouvernement et les partis politiques sont libres de tenir des conférences et des réunions publiques? Est-ce que le cadre de soutien financier et non-financier, public et étatique, des partis politiques est transparent? Est-ce que le parti au gouvernement est financé au moyen de ressources hors budget? Est-ce que les partis d'opposition peuvent obtenir ouvertement des ressources adéquates pour participer à la compétition politique? Les contributions financières et non-financières versées aux partis politiques, ainsi que leurs comptes financiers, devraient être vérifiés de manière régulière et leurs résultats rendus publics.

Est-ce que le pouvoir exécutif est tenu responsable de ses actions politiques par le pouvoir législatif?

La longueur des délais apportée dans la présentation des rapports d'audit au pouvoir législatif est un signe particulièrement révélateur que le pouvoir exécutif n'est pas tenu responsable de ses actions par le législatif. Les questions-clés qui permettent de s'assurer que le pouvoir exécutif est tenu responsable de l'exécution de son budget et de la transparence budgétaire comprennent:

- Est-ce que le pouvoir exécutif doit se justifier devant le parlement et faire s'accorder les déviations entre les prévisions à terme et les prévisions budgétaires et entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles?
- Est-ce que les ministères et les cabinets d'Etat procurent des rapports annuels au parlement dans lequel ils expliquent leurs performances?
- Est-ce que les états de compte financiers vérifiés sont soumis au parlement dans le respect des délais?
- Sont-ils débattus au parlement?
- Est-ce que le pouvoir exécutif prend note des découvertes de l'audit et de tout autre rapport parlementaire s'y rapportant?
- Y-a-t-il des groupements d'intérêt public pour analyser le budget, y compris dans la perspective de la pauvreté?
- Quel pourcentage du budget est affecté spécialement, formellement ou informellement?
- Y-a-t-il des critères clairs d'affectation spéciale légitime?³

Le Parlement devrait comprendre un comité financier actif et l'équivalent d'un comité des comptes publics.⁴ Les comités parlementaires devraient être soutenus par un personnel professionnel et recevoir des ressources adéquates. Les parlementaires (représentants

³ Une méthode empirique de révision des relations entre pouvoirs exécutif et législatif peut être trouvée dans *Le kit d'Evaluation Institutionnelle des Dépenses Publiques* disponible sur le site web des Instruments d'Analyse et d'Evaluation Institutionnelle de la Banque Mondiale, <http://ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>.

⁴ L'Institut de la Banque Mondiale procure des programmes de stages et des séminaires pour le développement des Comités de Comptes Publics (http://www.worldbank.org/wbi/governance/india1_new.htm)

individuels) devraient avoir assez de personnel et assez de ressources financières pour remplir leurs obligations.⁵

Est-ce que le budget est un signe crédible des intentions politiques du pouvoir exécutif?

Demander à ce que le gouvernement présente clairement sa politique et ses intentions de dépense est une pré-condition vitale à pouvoir le tenir responsable de ses actions. Le budget d'un gouvernement central est une déclaration distincte des intentions de politique de ce gouvernement, bien que toutes les politiques n'aient pas d'implications budgétaires. Quelle est la force des rapports entre planification, prise de décision politique et budget? Est-ce que les priorités politiques sont exprimées et se reflètent dans les allocations budgétaires? Est-ce que les dépenses actuelles s'harmonisent avec les affectations?

L'inconstance politique et la déviation par rapport aux appropriations fonctionnelles sont deux instruments de mesure particulièrement utiles.⁶ L'inconstance politique teste l'affirmation selon laquelle des variations radicales dans le budget d'année à année indiquent qu'il n'y a pas de batterie cohérente de priorités politiques et que les fonctionnaires chargés de leur mise en oeuvre ne prendront pas les déclarations d'intention politique au sérieux, parce qu'elles sont certainement amenées à changer.⁷

La déviation des attributions fonctionnelles remet en question le point de vue selon lequel le pouvoir exécutif devrait être tenu responsable par le pouvoir législatif pour ses actions politiques.⁸ Une forte déviation indique la qualité médiocre de la planification ou de la mise en oeuvre et une crédibilité moindre dans le budget.

En identifiant des remèdes, le lancement de politiques crédibles qui soient soutenues, effectives et adéquatement financées est au coeur du processus politique:

- Est-ce que le cabinet, ou son équivalent, a des priorités politiques clairement exprimées?
- Y-a-t-il des stratégies sectorielles pour des secteurs-clés?
- Est-ce que ce sont des documents publics?
- Est-ce que les partenaires domestiques - société civile, communauté commerciale, les groupes d'intérêt publics, les syndicats, les associations de paysans, et tout autre groupe d'intérêt- ont été consultés sur cette politique?
- Est-ce que les priorités sectorielles et les buts sur lesquels il existe un accord, sont sujet à un changement arbitraire par le chef du gouvernement?
- Est-ce que les propositions de politique majeure sont référées au cabinet pour décision?

⁵ L'Union Inter-Parlementaire (UIP) (<http://www.ipu.org>) et l'Association Parlementaire du Commonwealth (<http://www.comparlhq.org.uk/>) peuvent s'avérer des guides valables sur ces questions. Voir aussi la liste des autres sites parlementaires tenue à jour par l'UIP (<http://www.iup.org/english/otherweb.htm>)

⁶ Des données comparatives entre pays sont disponibles auprès du Groupe Secteur Public du Réseau de Gestion Economique et de Réduction de la Pauvreté, Banque Mondiale. (Le lien hypertexte au site web des données relatives à la gestion publique est à venir)

⁷ L'inconstance politique est calculée comme étant la médiane des changements de politique d'année à année (en valeurs absolues) dans chaque classification fonctionnelle sur les quatre années précédentes, où les changements de politique sont définis comme la différence entre le partage des pourcentages dans le budget de l'année n à l'année n+1, calculée comme une proportion de l'année n.

⁸ Elle est calculée comme la somme de toutes les déviations (en valeurs absolues) entre les budgets approuvés et les budgets mis en application, par la classification fonctionnelle.

- Est-ce que les propositions de politique sont obligées de spécifier leur revenu attendu, leurs résultats associés, et leurs coûts à moyen terme - sur et hors budget?⁹

5. Amélioration de la capacité des populations pauvres par l'amélioration des services de base

Les kits instrumentaux procurent une orientation détaillée des solutions possibles pour fournir des services d'éducation, de santé ou tout autre service crucial aux populations pauvres. Cependant, il peut y avoir des contraintes générales à la mise en oeuvre de ces services, ce qui peut indiquer des problèmes transversaux de gouvernance et de gestion publique.

Identifier les déficits spécifiques dans le lancement de services publics relève du défi, étant donné qu'il y a peu d'étalons internationaux permettant la comparaison des niveaux de service.¹⁰ Des instruments de sondage peuvent être utilisés comme étalon de comparaison de l'accès et du prix par unité de ces différents services (par exemple, les dates d'enrôlement et le coût par élève, dans le domaine de l'éducation) au point approprié de mise en oeuvre (par exemple, l'hôpital de district ou l'école). Plus d'information sur ces orientations pertinentes peuvent être trouvées dans le chapitre **Contrôle et Evaluation des Résultats**.

De façon plus générale, la mise en oeuvre de services peut faire l'objet d'un étalonnage comparatif si l'on observe:

- L'accès de groupes particuliers et de partenaires à ces services
- Les taux d'utilisation des services
- L'efficacité opérationnelle, y compris le coût par production donnée
- L'opportunité
- Les niveaux perçus de corruption

Le point-clé est que la fourniture de ces services peut s'avérer bonne ou mauvaise en termes relatifs. L'identification de districts ou d'agences qui, en procurant un service, le font particulièrement bien ou mal par rapport aux autres - ou même par rapport à leur propre performance passée- peut aider à mettre en lumière une mauvaise mise en application du service, ou au contraire une pratique hors ligne.

⁹ Un diagnostic plus détaillé est disponible dans le kit d'Evaluation Institutionnelle des Dépenses Publiques disponible sur le site web des Instruments d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles de la Banque Mondiale (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) Cette évaluation des institutions budgétaires comprend des modèles pour évaluer les aménagements institutionnels des dépenses publiques formelles et pour estimer la capacité des aménagements ministériels en matière de prise de décision politique sectorielle et sociale. Le kit instrumental a servi de témoin de manière extensive, et est maintenant utilisé pour évaluer les ajustements entre les institutions budgétaires et les configurations particulières des pouvoirs exécutifs et législatifs. Le kit instrumental a servi de témoin en Thaïlande, Indonésie, Ouganda, au Malawi, Ghana, en Australie et Nouvelle-Zélande, en Colombie et au Bénin. On peut trouver plus d'informations générales sur les questions de dépenses publiques: <http://www.worldbank.org/publicsector/pr/index.htm>.

¹⁰ On peut recourir au temps d'attente d'installation des lignes téléphoniques comme indicateur de procurement (Source: Union Internationale des Télécommunications, 1998. *Rapport sur le Développement Mondial des Télécommunications*. Genève, <http://www.itu.int/>) pour avoir une idée de la qualité des services d'un gouvernement par rapport à ceux d'autres pays. Les services téléphoniques relèvent des gouvernements dans la plupart des pays en voie de développement, et l'attente pour l'obtention d'une ligne téléphonique est un indicateur de la capacité et des moyens de réponse de l'administration. Cet indicateur est mis en corrélation de façon négative avec un index de la méritocratie de la fonction publique. Quelques données peuvent être trouvées sur le site de la Banque Mondiale : http://www.worldbank.org/data/wdi/pdfs/tab5_10.pdf.

La recherche indique que la fourniture durable et efficace d'un service repose sur trois fondements... Les efforts d'extension de l'accès aux services ou de la qualité des services devraient être basés sur des flux de ressources adéquats. En deuxième lieu, la crédibilité d'une politique -le degré de compréhension et d'engagement des fonctionnaires envers des stratégies qu'on leur demande d'appliquer- peut influencer de manière significative les performances des services. La crédibilité des directives politiques décidées aux plus hauts niveaux de gouvernement est améliorée lorsque ces politiques sont consistantes et ne rencontrent pas l'opposition des fonctionnaires de district, et lorsque les processus de planification sont de nature participative et inclusive (par opposition à exclusive) et que le personnel n'est pas soumis à une microgestion ou à des interférences politiques.

En troisième lieu, la qualité de la fonction publique est cruciale, et les degrés de règles de base de la fonction publique, auxquels le personnel fonctionnaire est soumis, assure que la discipline de ce personnel est un vecteur-clé de la performance de mise en oeuvre d'un service. L'évaluation de la fonction publique demande un examen des lois et des règles formelles et la prise en considération de la manière dont ces lois sont respectées en pratique.

Le degré et la nature de l'autonomie de l'agence est une question de conception pertinente. Les agences de prestation de services sont généralement restreintes dans la manière dont elles peuvent recourir à des entrées - ressources humaines, financières et technologiques- pour aboutir aux objectifs des décisions politiques. Des restrictions sur ces entrées peuvent limiter les opportunités de corruption. Cependant, ces restrictions peuvent empêcher le personnel local de mettre toutes leurs ressources en oeuvre de la manière la plus efficace qui soit en vue des prestations de services. Il faut achever un certain équilibre; ainsi que l'expérience planétaire le prouve, les décideurs politiques sont moins heureux lorsqu'ils prescrivent les moyens par lesquels les services doivent être mis en oeuvre au niveau local. La flexibilité dans les moyens de mise en oeuvre des services, soumis ainsi à des standards minima, est l'approche préférée pour assurer une prestation de services efficace.

Le niveau de cette prestation de services est aussi significatif. De manière subsidiaire, le principe de procurer des services au plus petit niveau de gouvernement entraîne une amélioration de la prestation de services dans beaucoup de situations.

Est-ce que les politiques gouvernementales sont explicitement favorables aux populations pauvres dans leur conception ou dans leur mise en oeuvre?

Les dépenses publiques en vue de soulager la misère peuvent être largement attribuées à travers les services publics ou réservées de manière plus étroite à certains groupes de personnes. La concentration des dépenses publiques dans des secteurs qui sont relativement plus importants pour les populations pauvres, comme une couverture primaire de soins ou une éducation primaire, est un exemple d'attribution large de ces dépenses publiques. Des gouvernements conçoivent aussi des programmes contre la pauvreté qui essaient d'identifier les populations pauvres afin de canaliser les revenus ou tout autre allocation similaire vers eux seuls. (Voir les chapitres sur **Protection Sociale et Dépenses Publiques** et la **Note technique 2**).

Est-ce que les services sont fournis au plus petit niveau de gouvernement?

Plusieurs formes différentes de décentralisation peuvent exister dans un pays et peuvent caractériser certains secteurs au sein d'un même pays:

1. *La déconcentration* est la forme la plus légère de décentralisation qui ait lieu, lorsqu'un gouvernement central disperse les responsabilités pour certains services à ses bureaux régionaux.
2. *La délégation* fait référence à une situation dans laquelle un gouvernement central transfère des responsabilités de prise de décision et d'administration des fonctions publiques à des gouvernements locaux ou des organisations semi-autonomes qui ne sont pas totalement contrôlés par le gouvernement central mais doivent cependant lui rendre des comptes.
3. *La dévolution* est une forme plus extensive de décentralisation. Dans ce cas, le gouvernement central transfère son autorité en matière de prise de décision, en matière financière et en gestion à des gouvernements locaux qui possèdent des juridictions claires et légalement reconnues sur lesquelles ils exercent leur autorité, au sein desquelles ils remplissent leurs fonctions publiques et qui sont redevables devant les constituants desdites juridictions.

En général, la décentralisation n'est ni bonne ni mauvaise. Si elle est bien conçue, elle peut ramener le pouvoir de prise de décision vers la base (le peuple) et améliorer la gestion des affaires publiques, y compris l'efficacité de la mise en oeuvre de services. Cependant, une telle conception est compliquée, dans la mesure où elle requiert des décisions et des institutions politiques, fiscales et administratives affectant les résultats à la fois individuellement (en tant qu'institution) et de façon interactive (collectivement). Si la décentralisation n'est pas bien conçue, ou mal introduite dans certains types d'environnements, elle peut avoir des effets négatifs. Le point de défi est d'équilibrer les responsabilités avec la justification de l'emploi des fonds et des ressources.

En pratique, il y a souvent une grande différence entre des aménagements formels de décentralisation et ce qui se passe réellement dans le pays. Un élément essentiel de la décentralisation est le besoin d'un partage clair des responsabilités et d'un système net de responsabilité de la gestion. Il n'existe aucune parfaite batterie d'aménagements intergouvernementaux qui ne demeure intacte indéfiniment - les fonctionnaires des gouvernements centraux et locaux doivent être responsables devant leurs constituants pour assurer une bonne gestion des affaires publiques. Les questions importantes comprennent: Est-ce que les dépenses et les recettes sont clairement attribuées aux différents niveaux de gouvernement? Est-ce que les dépenses et les recettes s'harmonisent pour permettre le financement de services et est-ce que les transferts sont prévisibles et transparents? Quelle est la fréquence de changement des règles de transfert?

Est-ce que les gouvernements locaux sont tenus responsables d'avoir répondu aux préférences des citoyens en matière de lancement de services publics et de fourniture de marchandises publiques?

Un gouvernement régional devrait être tenu de justifier les comptes des services dont il a la responsabilité. Ceci demande une attribution claire des responsabilités entre les niveaux de gouvernement. Des contraintes budgétaires rigoureuses sont nécessaires, mais insuffisantes. Des élections régionales crédibles, la publication des comptes complets, et la participation des partenaires civils et privés dans la fourniture de services donne de la force à la responsabilisation. L'utilisation active de primes d'envoi du personnel dans des secteurs pauvres ou éloignés est une indication particulière qu'un gouvernement régional répond à des pressions d'accomplissement.

Les questions-clés relatives aux institutions politiques locales comprennent: Est-ce que la tenue d'élections crée des contraintes sur les décisions fiscales régionales? Les électeurs vont devoir

faire face à des primes plus élevées pour combler les découverts si le rapport impôt-bénéfice est fort - en d'autres mots, s'il y a un niveau bas de déséquilibre vertical. Les électeurs locaux tiendront le plus probablement leurs représentants élus responsables des décisions de gestion prises au niveau local si celles-ci affectent l'attribution de leurs propres ressources plutôt que celle des ressources envoyées par le gouvernement central. La tenue d'élections ne se traduit pas forcément en une forte justification de l'emploi des fonds..¹¹

Les unités ou entités de dépenses peuvent-elles prévoir leur financement global ou leur flux de liquidités de l'année?

Les aménagements budgétaires nécessaires devraient être en place pour une mise en oeuvre réelle des services. Toutes les unités de dépense d'un gouvernement devraient connaître à l'avance ce que sera le financement de leur budget, comme un pré-requis en vue d'une efficacité opérationnelle et d'une responsabilisation de la gestion. L'observation de la déviation proportionnelle moyenne entre les attributions budgétaires pour coûts non liés au personnel, comme les coûts d'opération et de maintenance et tous les autres coûts cycliques, et les dépenses réelles faites sous ces attributions pour des organisations fondées sur un budget, peut être révélatrice. La prévision du financement pour des organisations dans des secteurs-clés comme la santé, l'éducation, les routes et l'agriculture, est particulièrement importante si des services essentiels doivent être procurés aux populations pauvres..¹²

Est-ce que le gouvernement se comporte comme un employeur responsable, en restreignant les coûts de l'emploi tout en assurant que les aménagements dans le domaine des salaires ne créent pas de primes à effets pervers?

La fonction publique devrait être récompensée de façon adéquate. Le nombre des fonctionnaires devrait être aligné sur la pratique internationale, avec un poids fiscal pour cette fonction publique - la note des salaires du secteur public étant un pourcentage du Produit National Brut (PNB)- non excessif. Les mesures-clés comprennent la note des salaires du gouvernement comme pourcentage du PNB et comme pourcentage des dépenses gouvernementales, et le coût des biens et des services comme proportion des dépenses du gouvernement.

Les niveaux de salaire devraient être suffisamment compétitifs pour recruter, retenir et motiver un personnel qualifié à tous les niveaux de la fonction publique, en portant une attention toute particulière au rapport salaire de la fonction publique- salaire du secteur privé, au rapport plus haut salaire/plus bas salaire au sein de la fonction publique (ou rapport de compression verticale) et au rapport plus haut salaire/plus bas salaire au sein du même échelon de fonction

¹¹ Voir le kit Banque Mondiale *d'Evaluation des Contraintes lors de la Mise en Oeuvre de Services* sur le site web des kits instrumentaux d'Analyse et d'Evaluation Institutionnelles (<http://ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) Ce kit instrumental est conçu pour évaluer les contraintes de mise en oeuvre des services en début de programme. Il aide à localiser les contraintes -identification de leur degré d'importance en fonction des problèmes où elles apparaissent, problèmes au sein des agences de prestation de services, ou des difficultés à d'autres niveaux nationaux ou provinciaux. Il diagnostique la nature des contraintes, externes au fournisseur de service, y compris le degré d'enracinement d'une performance médiocre dans des aménagements nationaux ou provinciaux faibles, en matière de prise de décision politique, pour l'assurance de flux de ressources et pour s'assurer d'une justification de l'emploi des fonds. Ce kit instrumental est utilisé comme modèle-témoin en Ethiopie, au Bénin et en Argentine.

¹² Voir le kit instrumental *d'Evaluation Institutionnelle des Dépenses Publiques*, disponible sur le site web de la Banque Mondiale, concernant les kits instrumentaux d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles: <http://ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>.

publique (ou rapport de compression ¹³horizontale). Il est important de bien comprendre la compétitivité des salaires des postes publics en rapport avec leurs équivalents dans le secteur privé, y compris la raison sous-entendue de sécurité de l'emploi de la fonction publique.

Y-a-t-il des processus pour assurer que les niveaux totaux de compensation continuent de retenir et d'attirer les talents nécessaires? Quels sont les taux de changement de personnel? Est-ce que la rémunération au niveau des échelons les plus hauts est appropriée aux qualifications, tels que l'indiquent les rapports de compression? Est-ce que la valeur de la compensation est sapée par un élément discrétionnaire? Est-ce que les échelles de salaires sont clairement et constamment reliées au grade (échelon)? Au total, est-ce que le système de compensation est simple, transparent et juste? Aussi, est-ce que le système de retraite est abordable, réel et juste?

Est-ce que le gouvernement est incapable de mettre en oeuvre des décisions politiques légitimes en raison de résistance de la part de la fonction publique ou des capacités limitées des fonctionnaires?

La résistance à la mise en oeuvre de décisions politiques-clés du gouvernement en raison des droits acquis au sein de la fonction publique est un obstacle fréquent à la prestation de services vitaux vers les populations pauvres. La distribution de données de base sur la performance et sur les méthodes de sondage du taux de satisfaction des clients peut s'avérer précieuse, même et y compris s'il s'agit de "bulletins de notes" ou de tout autre type d'enquêtes-clients. Il est important que le nombre de personnes désignées par le pouvoir politique dans la fonction publique demeure limité. Une orientation utile est qu'aux Etats-Unis la proportion de personnes nommées par le pouvoir politique est d'environ 1:400; en Suède, elle est d'environ 1:2000. Le pourcentage estimé de personnel des secteurs publics basés sur un budget, au sein des ministères fondamentaux du gouvernement central, ayant changé lors des deux dernières élections, peut être un moyen d'information. La fréquence du transfert ou de la ré-affectation des fonctionnaires dans d'autres positions avant la fin de la période peut être un symptôme de l'engagement politique au sein de la fonction publique.

Plusieurs questions peuvent s'avérer utiles dans l'évaluation de la qualité de la fonction publique. Il est important de se souvenir que la fonction publique proprement dite ne se trouve seulement que dans les ministères centraux. L'accès à des positions de service public et aux

¹³ La décompression verticale hors de la fourchette 1:7 à 1:20 peut saper les motivations des fonctionnaires à poursuivre une carrière et les empêcher de prendre au sérieux les menaces disciplinaires. Des salaires moyens du gouvernement central qui se révèlent être une proportion sous 0.5 des salaires moyens d'industrie du secteur privé, n'attirent pas le personnel qualifié; au-dessus de 1.5, cela peut indiquer la "prise" de politique de salaire par le personnel existant. La décompression horizontale -des abattements à discrétion largement au-dessus du salaire de base- excédant 1:1.2 procure des opportunités de discrétion gestionnaire excessive, facilite la corruption organisée et les pots-de-vin. Voir le kit instrumental Banque Mondiale d'*Evaluation Institutionnelle de la Fonction Publique* (<http://www.worldbank.org/publicsector/test/prempak>) ou sur le site web des kits instrumentaux de la Banque Mondiale en matière d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelle (<http://ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) pour plus de détails.

Ce kit instrumental évalue les aménagements institutionnels formels et informels de l'emploi dans le secteur public, y compris l'impact de la politique de salaires et les liens entre les services publics nationaux et régionaux. Il examine la cohérence et l'adéquation du secteur public avec les règles formelles, en relation avec la politique et la stratégie de fonction publique, la législation et les réglementations, la structure et la gestion de la carrière de fonctionnaire, le traitement et l'emploi, et la gestion des performances. Ce kit a été utilisé comme témoin dans les pays de l'Union Européenne (EU) d'adhésion récente, la Bolivie, l'Indonésie, la Jordanie, le Mozambique, la Roumanie et l'Albanie. Il est en train d'être développé sous la forme d'un PREmpak, ce qui permettra à ses multiples utilisateurs de questionner les évaluations faites par d'autres, de faciliter le dialogue et le consensus entre les personnels de la Banque Mondiale, les consultants et leurs homologues nationaux.

responsabilités des fonctionnaires devrait être légalement défini. Les questions-clés comprennent la qualité de la législation qui définit l'étendue du service public, et les réglementations subsidiaires décrivant les procédures. La nature du code de conduite ou autre cadre équivalent qui gouverne le comportement des fonctionnaires est aussi significatif. Au total, est-ce que la fonction publique est politiquement neutre, avec des règles en matière d'activité politique pour les fonctionnaires de carrière, règles établies par la législation sur la fonction publique, et des activités politiques explicites interdites par la loi?

D'autres questions concernent le recrutement basé sur le mérite. Existe-t-il une déclaration générale sur la fonction publique affirmant qu'elle fonctionne sur la base du mérite? Est-ce que l'on prépare et utilise des descriptions d'emplois? Est-ce que la législation sur la fonction publique demande que les désignations et les promotions à des positions au cours de la carrière soient faites sur la base d'une compétition au mérite? Même si la politique de recrutement est décentralisée, est-ce que le principe du mérite gouverne les pratiques en aval et en amont de la fonction publique? Y-a-t-il un processus spécifiquement défini pour les désignations de haut niveau, qui assure la prise en considération de candidats au moins sur la base de la fonction publique élargie, sans exclure l'entrée de personnes non fonctionnaires? Est-ce que la législation de la fonction publique interdit le "copinage" et le népotisme dans les promotions de carrière et les désignations?

Aussi, les responsabilités du personnel, les perspectives de promotions, les plans de carrière et de développement devraient être définis de manière crédible. Il devrait y avoir une structure organisationnelle et un système de classification de la carrière de fonctionnaire clairement définis. La structure organisationnelle de la fonction publique, y compris les échelons, les unités et leurs rapports, devrait aussi être bien définie et appliquée de façon constante dans toutes les unités de gestion. Les systèmes de classement et d'échelon devraient s'harmoniser de manière effective afin de produire des motivations d'avancement claires et appropriées tout en évitant une complexité injustifiable. Les questions-clés comprennent: Est-ce que le système de classement arrive réellement à identifier des familles de travaux, avec des qualifications distinctes et demandant des plans de carrière distincts? Y-a-t-il des pratiques et des politiques d'égalité d'embauche satisfaisantes qui atténuent les préjugés basés sur la différence entre les sexes, la région et toute autre sorte de discrimination?¹⁴

Est-ce que les employés gouvernementaux sont respectés par des firmes et par le public?

La fonction publique devrait être respectée par les firmes privées et par le grand public. Cependant, des sondages montrent la frustration constante du public par rapport aux performances des fonctionnaires, et le grand fardeau que la corruption place sur les populations pauvres. Y-a-t-il eu des sondages sur la perception qu'a le grand public de la qualité des fonctionnaires dans ce pays? Si oui, quels ont été les résultats? Quelles sont les perceptions du grand public eu égard à la corruption dans la fonction publique?¹⁵

¹⁴ Voir le kit instrumental d'*Evaluation Institutionnelle de la Fonction Publique* sur le site web de la Banque Mondiale concernant les kits instrumentaux d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) pour une approche plus détaillée de l'évaluation de la qualité des aménagements de la fonction publique.

¹⁵ L'Institut de la Banque Mondiale peut procurer de tels sondages. Voir <http://www.worldbank.org/wbi/gac/programs.htm>. Des Notes PREM de la Banque Mondiale sur des expériences récentes de la Banque sont disponibles en relation avec **Corruption et Développement, De nouvelles frontières dans le diagnostic de- et le combat contre la corruption et Utilisation des sondages dans la réforme du secteur public**. Le Sondage sur l'Environnement Commercial Mondial 1997 fournit des références utiles sur les perceptions qu'ont les firmes privées des fonctionnaires publics. (<http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/wdr97.htm>)

6. Provision d'opportunités de développement économique par l'augmentation de l'accès aux marchés

Est-ce que le gouvernement est structuré de manière à ouvrir l'accès des différents marchés aux populations pauvres? Les problèmes de restriction de l'accès à ces marchés prennent différentes formes. La corruption et la bureaucratie peuvent rendre la création d'une petite entreprise inutilement coûteuse et réduire la proportion d'entreprises opérant dans le secteur formel. "Les paiements non officiels" (pots-de-vin) ont un effet des plus décourageants, parmi les entrepreneurs potentiels, sur les populations pauvres et sur tous ceux qui essaient d'établir un petit commerce.

Le crédit peut ne pas être disponible pour les populations pauvres en raison d'un mauvais respect des contrats. Pour qu'un système financier se développe bien, il faut un système légal qui fasse réellement respecter les contrats entre les banques et les dépositaires de fonds, et entre les banques et les emprunteurs. Les petites entreprises ou les entreprises créées par des populations pauvres dépendent plus spécialement du crédit, et cela, surtout si des firmes plus larges sont plus souvent capables de financer des investissements à partir de profits retenus. Le crédit peut ne pas être disponible pour les populations pauvres en raison de droits fonciers incertains (ou de tout autre droit de propriété soumis à la même incertitude). L'absence de droits fonciers (ou autres) clairement définis restreint les possibilités de garanties des populations pauvres.

Une réglementation imprévisible du commerce peut décourager les investissements dans les petites entreprises. Des décisions politiques imprévisibles peuvent produire des effets adverses particulièrement forts sur les populations pauvres et sur les petites entreprises. Des investisseurs plus riches et des firmes plus grandes peuvent avoir une plus grande influence sur la prise de décision politique, et peuvent plus facilement diversifier leurs revenus et leurs avoirs sur différents secteurs de l'activité économique, de sorte que des changements soudains de politique affectant une occupation économique ou une industrie auront moins d'influence sur leur bien-être.

De faibles règles anti-trusts et une faible application de ces mêmes lois peuvent faire du mal aux petites entreprises, et par conséquent, aux travailleurs et consommateurs pauvres. Les petites entreprises peuvent être heurtées par le pouvoir monopolistique des firmes avec lesquelles elles sont en compétition, ou à qui elles achètent, ou à qui elles vendent. Les consommateurs pauvres paient des prix plus élevés aux firmes possédant le pouvoir du marché. Quoiqu'un certain monopole gouvernemental puisse être justifié - principalement comme moyen de protection temporaire -, la plupart du pouvoir de marché dans les pays en voie de développement est accordé pour des raisons politiques ou est le produit de réglementations faibles et d'une médiocre application de ces dernières.

Les lois sur le travail peuvent limiter les opportunités d'emplois des populations pauvres de manière injuste, par la hausse des coûts du travail pour les producteurs, ce qui les encourage à les substituer en capital. Des employeurs potentiels des populations pauvres se trouvent quelquefois confrontés à d'importants obstacles à l'expansion de l'embauche, émanant du secteur public, comme le comportement monopolistique et protecteur que l'Etat exerce au profit de commerces existants, comme les activités réglementaires arbitraires et capricieuses, ou comme les taxes confiscatoires ou encore de la corruption. Les populations pauvres sont confrontées à

des restrictions de leur mobilité, telles que l'incapacité de vendre leurs biens en vue de financer une réinstallation dans des secteurs offrant plus d'opportunités d'emplois.

Est-ce que les droits de la propriété et des contrats sont respectés?

Les institutions d'Etat devraient faciliter les échanges volontaires. La proportion de non-liquidités du marché monétaire est révélatrice de si le gouvernement est une tierce personne faisant efficacement respecter les contrats; si on peut être assuré qu'il ne procédera pas à l'expropriation des biens financiers, les firmes et les individus trouveront plus avantageux de déposer leurs avoirs financiers dans des banques plutôt que de les garder sous forme de liquidités. Ainsi, une meilleure gestion des affaires publiques sera associée, en général, à des rapports plus élevés d'argent, intensivement liés aux contrats. Le pourcentage de terrain privé, formellement titré, est aussi significatif.¹⁶

Est-ce que les groupes sensibles sont particulièrement exclus?

L'exclusion et la discrimination sociales peuvent prévenir l'accès des populations pauvres aux marchés de l'emploi, foncier, et de crédit, comme acheteurs autant que comme vendeurs. Les populations pauvres subissent de façon particulièrement dure la non-disponibilité du crédit. Dans certains cas, des obligations obligatoires peuvent aussi limiter les activités que les population pauvres peuvent entreprendre. L'enlèvement de ces obstacles demande des efforts de grande envergure en matière de lutte contre la discrimination au plan national et local afin d'élargir la liberté de participation des populations pauvres aux institutions d'intégration. En outre, le gouvernement devrait décréter les réformes réglementaires et légales nécessaires à l'élargissement des marchés et informer de manière active les populations pauvres des opportunités d'emplois et de possessions de biens.

Est-ce que la bureaucratie et la corruption préviennent la création d'entreprises par les populations pauvres?

La corruption et la bureaucratie peuvent rendre particulièrement coûteuse la création de petites entreprises, et peuvent réduire le nombre d'entreprises opérant dans le secteur formel. Les pots de vin sont responsables des effets les plus négatifs, notamment parmi les entrepreneurs potentiels issus des populations pauvres et sur ceux qui essaient d'établir des petits commerces. La corruption, tout comme une réglementation excessive, ont les mêmes effets. Il est important de prendre en considération les coûts en temps et en argent nécessaires à l'obtention de permis d'exploitation d'entreprise.

Une réglementation commerciale imprévisible peut aussi décourager l'investissement et avoir des impacts plus particulièrement sur les petites entreprises ou sur celles appartenant à des populations pauvres. Des investisseurs plus aisés et des firmes plus larges peuvent avoir une influence plus grande sur la prise de décision politique, et peuvent mieux diversifier leurs revenus et leurs avoirs sur différents secteurs de l'activité économique, de sorte que des

¹⁶ Des données comparatives entre pays sont disponibles auprès du PRMPS, Banque Mondiale. (Un lien hypertexte avec le site web des données gouvernementales est à venir). Voir le kit instrumental Banque Mondiale de *Revue Institutionnelle Judiciaire et Légale* pour une évaluation plus détaillée des performances de système de prévention des conduites injustes, de facilitation des transactions volontaires, de résolution des disputes privées, et de redressement des abus gouvernementaux de pouvoir. Il évaluera aussi le niveau de bon travail des institutions-clés du système judiciaire - les tribunaux, les avocats et les procureurs. Le kit instrumental est disponible sur le site web des kits instrumentaux Banque Mondiale d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>).

changements soudains de politique affectant une occupation ou un secteur économiques auront moins d'influence sur leur bien-être.

7. Provision de moyens de sauvegarde face aux chocs économiques

Les imperfections d'une discipline fiscale totale peuvent affecter les populations pauvres de manière défavorable de deux façons: par l'inflation et par un financement incertain des services et des programmes relatifs à la pauvreté (Voir aussi les chapitres sur **Cadre Macroéconomique et Dépenses Publiques** pour plus d'orientation sur ces questions).

Des dépenses incertaines peuvent être attribuées à des chocs externes - c'est-à-dire à des facteurs "hors de notre contrôle" - ou elles peuvent être auto-provoquées, reflétant les motivations des décideurs politiques. Des estimations de revenus excessivement optimistes, par exemple, résulteront plus probablement des efforts engendrés pour échapper au besoin de créer des échanges radicaux de dépenses - ou de remplir les objectifs de déficit - que de problèmes techniques ou politiques.

Des problèmes permanents dans ces secteurs signalent des difficultés institutionnelles. Par exemple, plus la part des activités fiscales conduites hors budget est grande, plus il est probable que des faiblesses institutionnelles sont une sérieuse cause de préoccupation.

Est-ce qu'un groupe significatif de rapports de résultats fiscaux s'est détérioré sur les cinq dernières années - plus particulièrement, les dépenses par rapport au PNB, les revenus par rapport au PNB, le déficit budgétaire par rapport au PNB, les exigences d'emprunt du secteur public par rapport au PNB, la dette publique par rapport au PNB, les garanties par rapport au PNB, le taux d'inflation, le taux de croissance?

Une hausse d'une partie du déficit budgétaire financée par les institutions financières internationales, ou une hausse significative des rapports de dépenses assignées ou obligatoires par rapport aux dépenses discrétionnaires, est un signe alarmant que la politique fiscale peut présenter des risques pour les populations pauvres.

Est-ce que la politique fiscale est efficace? Quelle est la différence entre les revenus potentiels sanctionnés par la législation fiscale et les revenus réels?

La prévision des recettes/revenus est cruciale dans la prévention de chocs économiques futurs, et les déficits imprévus de recettes reflètent soit la médiocrité de la capacité administrative, soit des surévaluations délibérées pour éviter de difficiles réductions de dépenses. La prévision des revenus est la différence entre les revenus réels du gouvernement central et les revenus prévus dans le budget adopté par le parlement en début d'année fiscale. Des lois fiscales simples et faciles à administrer, accompagnées d'un nombre relativement peu élevé d'impôts et d'autres sources de recettes gouvernementales non reliées à la dette, ainsi que des catégories spéciales de contribuables et d'exemptions d'impôts, sont importantes pour prévenir une décevante collecte de revenus. Tout signe de variation dramatique des recettes d'une année sur l'autre, avec un gouvernement incapable de prévoir à l'avance les collectes de revenus actuels, est un signal alarmant de la possibilité future de chocs économiques ayant des effets sur les populations pauvres.¹⁷

¹⁷ Voir le Cadre de Diagnostic d'une Gestion des Revenus de la Banque Mondiale, sur le site web des kits instrumentaux de la Banque Mondiale d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) pour plus de détails. Le kit instrumental procure un

Est-ce que la politique fiscale est efficace en pratique - avec un coût total de perception peu élevé pour la société par rapport aux revenus levés?

Le coût social de la perception d'impôts comprend les débours administratifs directs, l'adéquation du contribuable aux coûts, les coûts économiques d'efficacité et d'ouverture au crédit dus à l'administration fiscale. Un système fiscale inefficace sera improductif - et entraînera des déficits de recettes et des chocs économiques sur les populations pauvres. Le coût d'efficacité de l'administration de revenus, y compris les allocations totales de ressources et son exploitation des économies d'échelle, l'adéquation des contribuables aux coûts, est déterminé par 1) la neutralité économique du système fiscal, 2) tout obstacle placé en travers du fonctionnement efficace des marchés, et 3) le degré de discrimination envers les flux d'investissements étrangers directs. L'équité du système fiscal –l'assurance que le fardeau des recettes, à l'exclusion des frais et des droits d'utilisation, est partagé de manière égale entre les citoyens avec une discrimination minimale entre les différents groupes de contribuables égaux- est fondamentale pour minimiser la résistance des contribuables.

Est-ce qu'une contrainte budgétaire rigoureuse entre les niveaux de gouvernement est maintenue dans tout le système intergouvernemental et dans tout le système financier?

Tous les niveaux de gouvernement devraient être entraînés à procurer les services ayant le meilleur rapport coût-valeur aux populations pauvres. Les dépenses et les recettes devraient être clairement attribuées aux différents niveaux de gouvernement –et devraient se révéler capables de financer ces services. Les transferts sont souvent imprévisibles et non transparents, et les réglementations concernant les transferts sont souvent changées. Si un porte-parole politique local veut être un moyen efficace de la responsabilisation des leaders locaux en matière de justification des comptes, et de satisfaction des besoins et des préférences locales, alors le gouvernement local doit être sûr de son financement et de ses responsabilités. Une contrainte budgétaire rigoureuse sur un gouvernement régional est un signal clair que celui-ci doit être rendu responsable de la qualité des services fournis. Des contraintes budgétaires souples peuvent conduire à un cercle vicieux de risque moral et à l'expectative par les gouvernements régionaux que le gouvernement national les "sortira" de toute difficulté financière. Ce qui crée des gouvernements régionaux fiscalement irresponsables - par des dépenses au-delà de leurs moyens, une sous-taxation ou une capacité d'emprunt largement dépassée -, à la caution gouvernementale, et à des frais centraux financés par la création d'argent ou le suremprunt.

Est-ce que le gouvernement central a l'autorité pour contrôler les emprunts effectués par le gouvernement régional? Est-ce que cette restriction est respectée? Est-ce que les gouvernements régionaux ont accès aux marchés de capitaux? S'il le peuvent, existe-t-il une garantie implicite ou explicite de la part du gouvernement central? La question de l'emprunt au niveau régional fait l'objet d'une controverse. D'un côté, des investissements locaux de masse sont financés d'une manière plus efficace et plus équitable par le recours à l'emprunt. D'un autre côté, s'il n'existe pas de contrainte budgétaire rigoureuse entre les niveaux de gouvernement, ces derniers pourraient emprunter au-delà de leurs capacités de

cadre de diagnostic compréhensif pour une gestion des revenus, y compris un appareil de facteurs liés aux conditions de l'environnement qui se heurtent à l'Administration des Revenus (AR); les conséquences de l'histoire de l'AR sur son fonctionnement actuel et futur; une stratégie organisationnelle; des modes d'emploi de gestion et d'organisation; et une culture informelle. Le kit instrumental combine une analyse préliminaire des symptômes de faiblesse de l'AR avec un diagnostic détaillé basé sur le modèle de conformité. Le kit instrumental a été utilisé comme modèle-témoin en Colombie.

remboursement et s'appuyer sur des rachats par le gouvernement central -à travers le système bancaire en amenant à l'inflation, ou à travers des systèmes fiscaux en amenant de plus grands déficits fiscaux . Le cas le plus célèbre est celui de la banque centrale du Brésil. Elle a continuellement pris le relais des dettes des banques régionales, lorsque celles-ci ne pouvaient plus rembourser leurs emprunts. Cela a créé un vrai problème de risque moral, dans lequel les Etats fédérés comptaient sur la caution de l'Etat central et continuaient de ce fait à emprunter au-delà de leurs capacités de remboursement. Le résultat final fut un fardeau fiscal majeur pour le gouvernement central.

Dans un monde idéal, les gouvernements régionaux emprunteraient sur des marchés compétitifs, et seraient disciplinés par la présence même de leur compétition pour l'obtention de capitaux. Ils n'emprunteraient pas auprès du gouvernement central ou auprès d'entreprises ou de banques du secteur public local. En pratique, des aménagements varient grandement d'un pays à l'autre. Si des gouvernements locaux ont toutes les raisons de soupçonner que des décisions fiscales opportunes seront récompensées dans l'avenir, le gouvernement central, quant à lui, devra peut-être atténuer la question de risque moral en réglementant la capacité d'emprunt des gouvernements régionaux. Il y a plusieurs façons, pour le gouvernement central, de faire cela. La plus directe est de bannir purement et simplement toute capacité autonome d'emprunt au niveau régional et d'attribuer des crédits à travers une procédure centralisée. Plus subtilement, le gouvernement central peut aussi limiter seulement certains types d'emprunt., ou placer des restrictions numériques aux emprunts, ou spécifier que l'emprunt ne peut être utilisé que pour investir.¹⁸

Est-ce que l'Administration des revenus est corrompue?

Les administrations des impôts et des douanes figurent le plus souvent comme les agences gouvernementales les plus corrompues dans les pays en voie de développement. Une autonomie organisationnelle suffisante de l'administration fiscale, combinée avec des budgets liés aux performances, est souvent proposée comme moyen d'aboutir à une certaine efficacité. Un salaire de base compétitif ainsi que des procédures de reconnaissance du mérite non arbitraires et transparentes, sont aussi largement recommandés. Les questions-clés comprennent: Est-ce que le taux des salaires procure une motivation réaliste pour les fonctionnaires sans pour autant placer un fardeau excessif sur le budget? Est-ce que les primes positives tendent à un harcèlement trop zélé des contribuables?

La simplification du système fiscal est peut-être la méthode la plus importante pour limiter les occasions de corruption. Rendre les obligations fiscales transparentes et égaliser les coûts d'adéquation des contribuables honnêtes peuvent aider à réduire la corruption des autorités de l'AR. Existe-t-il une imposition par présomption pour les petites entreprises qui ne tiennent pas de comptabilité extensive, qui réduirait le pouvoir discrétionnaire des inspecteurs des impôts et rendrait les calculs d'impôts plus simples et plus clairs? Est-ce que les responsabilités ont été clairement partagées au niveau des fonctionnements et est-ce que ces procédures de partage

¹⁸ Voir la *Revue Institutionnelle des Relations Inter-gouvernementales*, disponible sur <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>. Ce kit instrumental, en train d'être développé avec un plan d'essai élargi à la Banque entière, évalue les aménagements de décentralisation fiscale, y compris les attributions d'impôts et de dépenses par fonction et niveau de gouvernement, y compris les transferts intergouvernementaux et la capacité d'emprunt au niveau régional. Il évalue aussi les aménagements institutionnels de décentralisation administrative et les dimensions-clés de la décentralisation politique. Des informations plus générales sur la décentralisation peuvent être trouvées à <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/index.htm>.

Voir aussi **La décentralisation des capacités d'emprunt** concernant des expériences récentes de la Banque Mondiale.

sont transparentes et écrites? Existe-t-il des moyens de sauvegarde institutionnels en dehors de l'AR en place, y compris un système judiciaire indépendant et efficace, des audits externes indépendants, et des associations de contribuables renforçant le poids des citoyens? Est-ce qu'on évite le contact excessif entre contribuables et fonctionnaires des impôts?¹⁹

8. Provision de Moyens de Sauvegarde face à la corruption, au crime et à la violence

La qualité d'un système légal dépend de la manière dont il remplit quatre fonctions principales: le découragement des conduites injustes, la facilitation des transactions volontaires, la résolution des disputes privées et le redressement des abus de pouvoir gouvernementaux.

Pour évaluer ces dimensions, il est important d'ouvrir le dialogue avec les ONG et autres groupes représentatifs de la société civile, et avec des groupes professionnels-cibles y compris les représentants du gouvernement, les législateurs et les juges. L'évaluation des forces et des faiblesses des institutions-clés du système juridique - les tribunaux, les avocats et les procureurs- demande des jugements nuancés de la part d'observateurs informés. Un petit groupe de représentants officiels et d'ONG peuvent mieux évaluer le degré jusqu'auquel tous les citoyens peuvent raisonnablement prétendre à une information sur tout ce qui touche aux lois. Cependant, il sera peut-être nécessaire de sonder les administrateurs judiciaires, les juges et les procureurs, par exemple, pour obtenir une analyse détaillée des cas pendants devant les tribunaux de première instance des juridictions générales.²⁰

Une population qui craint la criminalité et qui n'a qu'une petite confiance dans la capacité de l'Etat à protéger ses citoyens de celle-ci, et qui rapporte que les crimes et les vols sont des obstacles significatifs à la conduite des affaires, suggère que la gestion des affaires publiques est médiocre. Parmi les indicateurs-clés on trouve la proportion de population acceptant de rapporter les crimes aux autorités et le nombre d'homicides pour 100,00 par an. Des sondages peuvent procurer des preuves des opinions des firmes commerciales et des foyers sur la corruption du gouvernement.²¹

Est-ce que les tribunaux sont indépendants et tenus responsables de la qualité de leurs jugements?

¹⁹ On peut trouver plus d'informations dans la note PREM de la Banque Mondiale, Une Stratégie contre la Corruption dans l'Administration Fiscale.

²⁰ Voir la *Revue Institutionnelle Judiciaire et Légale* sur le site web des kits instrumentaux de la Banque Mondiale d'Evaluation et d'Analyse Institutionnelles (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf>) pour plus de détails. Ce kit instrumental est en train d'être développé pour une évaluation plus détaillée des performances de système en prévenant les conduites injustes, en facilitant les transactions volontaires, en résolvant les disputes privées, et en réparant les abus gouvernementaux de pouvoir. Il évaluera aussi le niveau de bon travail des institutions-clés du système judiciaire - les tribunaux, les avocats et les procureurs. Voir aussi les notes PREM de la Banque Mondiale sur **Le Droit et l'Economie des Systèmes Juridiques** et **La Réduction des Délais Judiciaires: Cinq Leçons des Etats-unis**, pour des expériences récentes de la Banque Mondiale.

²¹ L'Institut de la Banque Mondiale peut aider dans ces sondages. Voir <http://www.worldbank.org/wbi/gac/programs.htm>. Des notes PREM de la Banque Mondiale sur des expériences récentes de la Banque sont aussi disponibles en relation avec **Corruption et Développement: de Nouvelles Frontières dans le diagnostic et la lutte contre la corruption** et **Utilisation des Sondages pour les Réformes du Secteur Public**. Le Sondage sur l'Environnement Commercial International 1997 procure un étalonnage comparatif utile des perceptions qu'ont les firmes des fonctionnaires. (<http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/wdr97.htm>)

Est-ce que le pouvoir judiciaire est indépendant des autres branches du gouvernement? Il est instructif de prendre en considération toute histoire issue des médias ou tout autre rapport crédible paru dans les cinq dernières années déclarant que cette indépendance du pouvoir judiciaire n'a, en fait, pas été respectée. Existe-t-il des tribunaux spéciaux recevant les plaintes impliquant la police, l'armée ou tout autre force de sécurité n'appartenant pas à la branche judiciaire?

Tout en s'interrogeant sur le fait de savoir si les juges ont le pouvoir de décider de leurs cas sans obéir à des pressions extérieures, il est important aussi de considérer si ces juges ont tenure et pour combien de temps. Si une large proportion des juges en service le sont par la grâce d'une exception aux règles habituelles de tenure, ou si un grand nombre peut être muté sans consentement préalable, l'indépendance du pouvoir judiciaire est certainement affaiblie.

Quels sont les mécanismes par lesquels le système juridique est tenu redevable et à qui doit-il des comptes? Est-ce que les juges bénéficient d'une immunité civile ou criminelle?

Est-ce que la compétence du pouvoir juridique et du personnel judiciaire-clé est raisonnable?

Le salaire est un vecteur significatif de qualité, quoique certainement insuffisant. Comment est-ce que l'indemnisation des juges et des autres personnels judiciaires se compare à celle des individus placés dans des situations similaires dans le secteur privé?

De quelle manière les juges sont-ils sélectionnés, promus et disciplinés?

Est-ce que le marché des services légaux, y compris celui des avocats et des notaires, est compétitif? Au-delà de ces considérations, la façon dont les avocats et les notaires sont tenus responsables de leur performance, y compris le code de déontologie de la pratique juridique, sont significatifs.

Quels contrôles existe-t-il des décisions prises par les procureurs? Est-ce que la décision d'inculper quelqu'un est à la discrétion du juge? Si c'est le cas, y-a-t-il des lignes de conduite pour exercer ce pouvoir discrétionnaire? Ces lignes de conduite sont-elles connues du public? Est-ce que les avocats, les juges et le personnel de la branche de pouvoir exécutif pensent que la décision d'inculper une personne et de la poursuivre est plus ou moins influencée par la politique générale, par rapport à ce qui se passait cinq années auparavant?

Est-ce que les tribunaux sont efficaces?

Est-ce que les tribunaux ont vraiment le pouvoir de faire respecter les créances à un coût raisonnable?

Les tribunaux ont-ils la possibilité de compléter le travail de la police et du procureur?

Est-ce que la population accepte de se fier aux tribunaux pour la résolution des disputes privées?

Les institutions d'Etat devraient aider à la résolution des disputes privées. La volonté de la population de soumettre ses disputes privées au système juridique et le pourcentage de satisfaction de la façon dont ces disputes sont traitées, y compris l'opportunité et le coût de cette résolution, sont des considérations importantes.

La proportion de la population qui a soumis ses disputes à toute forme alternative de résolution de ces dernières dans les cinq dernières années et qui a en a exprimé satisfaction, est aussi significative.

La proportion de la population qui a attaqué en justice des entités gouvernementales, y compris la police, dans les cinq dernières années, peut être un indicateur utile de la confiance des citoyens dans la certitude qu'ils peuvent effectivement demander à ce que les abus de pouvoir gouvernementaux soient redressés. D'autres indicateurs-clés de mesure comprennent le nombre de personnes exprimant leur satisfaction de la manière dont les cas ont été traités, de l'opportunité de la résolution de ces cas et de la raisonabilité des frais de justice. Les perceptions des parlementaires sur l'efficacité des tribunaux à redresser les abus de pouvoir de l'exécutif - opinions provenant à la fois de membres du parti au gouvernement et de membres des autres partis- peuvent offrir des aperçus utiles.

9. Liste de vérification de la gestion des affaires publiques

Ce chapitre a posé quelques vastes questions sur les aménagements de la gestion publique et sur les effets de ceux-ci sur les populations pauvres. Le tableau 2 les résume par rapport aux préoccupations de pauvreté présentées dans l'introduction.

C'est une chose d'identifier les réformes de gestion des affaires publiques qui viendront en aide aux populations pauvres; c'en est une autre d'assurer leur mise en oeuvre. Il y a trois préconditions à une réforme politique et institutionnelle effective: engagement politique, faisabilité politique et durabilité. Les bénéfices de la réforme doivent être supérieurs aux coûts. Remplir ces trois conditions ne garantit pas qu'une réforme réussira, mais indique quand même une certaine probabilité de succès. Les points suivants sont offerts comme un guide d'orientation pour les équipes qui cherchent à revoir leur proposition d'agenda de réformes de la gestion des affaires publiques par rapport aux tests de praticabilité et de durabilité.²²

Qui gagne et qui perd aux changements proposés dans la gestion des affaires publiques?

Si des éléments importants de la base de soutien du gouvernement risquent d'être négativement affectés par les réformes, l'engagement des leaders politiques pour la réforme va être réduit. En revanche, si les groupes-clés soutenant le gouvernement s'attendent à profiter des réformes proposées, l'engagement des politiciens sera renforcé. Quels sont les gains et qui risque le plus probablement de perdre en raison des réformes proposées? Est-ce qu'aucun des ces groupes font partie du soutien de base du gouvernement? Est-ce qu'aucun des groupes qui risquent de perdre ou de gagner sont des groupes passibles de revirement d'opinion - des groupes dont le gouvernement a vraiment besoin pour la stabilité du pouvoir et qui peuvent menacer de façon certaine de passer à l'opposition? Dans les 30 dernières années, y-a-t-il eu

²² Voir le kit *Diagnostic d'Engagement à Réformer* sur le site web des kits instrumentaux de la Banque Mondiale d'Évaluation et d'Analyse Institutionnelles (<http://Ints012.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf0> pour plus de détails. Ce kit instrumental évalue la désirabilité politique des réformes proposées, la faisabilité politique - y compris l'opposition à ce projet ou à de plus grandes réformes internes ou externes au gouvernement- et la durabilité des réformes, y compris les changements potentiels de partenaires-clés.

Voir aussi la note PREM de la Banque Mondiale **Évaluation de l'Engagement Politique à la Lutte contre la Corruption** pour une discussion d'expériences particulières dans la réforme institutionnelle. Le Centre Anti-Corruption de la Banque Mondiale offre une plus grande discussion et d'autres exemples. (<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.htm>)

une tentative de réforme dans ce secteur par ce gouvernement ou par un autre gouvernement avec en substance la même base de soutien?

Est-ce que ces changements sont politiquement faisables?

Même si des réformes dans la gestion des affaires publiques sont politiquement désirables, elles ne sont peut-être pas politiquement faisables. Pour pouvoir changer les institutions, les preneurs de décision gouvernementaux doivent être capables de s'assurer le soutien et la coopération d'autres branches du gouvernement, qui sont nécessaires pour l'approbation et la mise en application du projet de réforme - par exemple, le pouvoir législatif, la bureaucratie, le pouvoir judiciaire, etc. Il est important d'évaluer la force de l'opposition aux réformes. Elle impose l'identification des "blocs de veto" critiques, des circonstances institutionnelles pendant lesquelles des partenaires particuliers peuvent bloquer les initiatives de réforme du gouvernement. Qui, au sein du gouvernement, a besoin d'approuver la réforme proposée pour qu'elle soit appliquée? Qui pourrait s'opposer à la réforme et pourquoi? Quel aménagement dans la conception de la réforme pourrait faire gagner leur soutien? Quels groupes extérieurs au gouvernement sont connus comme s'opposant à la réforme?

En particulier, quelles organisations ou quels groupes - par exemple des fonctionnaires des impôts, des agents chargés de faire respecter les lois, des régulateurs gouvernementaux, et des employés - auront à accomplir des tâches pour la mise en oeuvre de la réforme?

Est-ce que ces changements sont durables?

La question de la durabilité est particulièrement importante en matière de réformes institutionnelles. Elles ont des périodes de gestation plus longues que les simples changements de politique, qui eux peuvent être atteints par une simple signature. La durabilité de la réforme de la gestion des affaires publiques dépend de l'expectative du gouvernement en place: sera-t-il au pouvoir assez longtemps pour assurer la mise en oeuvre de cette réforme? Bénéficiera-t-il d'un soutien de base favorable à la réforme? Si un gouvernement est élu qui s'opposait à la réforme, la question-clé est de savoir s'il la fera quand même respecter. Si la réforme a permis la création de groupes de bénéficiaires, ces derniers peuvent faire pression sur le gouvernement afin qu'il ne fasse pas marche arrière en revenant sur la réforme, ou afin qu'il la fasse respecter. Quels partenaires, dans le pays, sont supposés contrôler la réforme et tenir le gouvernement responsable de ses résultats?

Tableau 2. Une liste de vérification de questions-clés sur la gestion des affaires publiques

Préoccupations concernant la pauvreté	Questions de gestion des affaires publiques	Questions-clés
1) Démarginalisation des populations pauvres	- Règles pour la candidature à- et la tenue d'offices publics - Surveillance par les chefs politiques	<ul style="list-style-type: none"> ● Est-ce que l'on peut contester en pratique le gouvernement? ● Est-ce que le gouvernement est responsable devant le parlement de ses actions politiques? ● Est-ce que le budget est un signe crédible des intentions politiques du gouvernement?

Tableau 2. Une liste de vérification de questions-clés sur la gestion des affaires publiques

Préoccupations concernant la pauvreté	Questions de gestion des affaires publiques	Questions-clés
2) Amélioration des capacités par l'amélioration de l'accès, de l'efficacité et de la durabilité des services de base	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources adéquates et prévisibles par secteurs et pour les autorités locales - Démarcation des responsabilités dans la prestation des services - Un personnel capable et motivé - Une responsabilisation vers le bas - Une mise en oeuvre flexible - Développement des capacités locales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Est-ce que les décisions politiques du gouvernement sont explicitement favorables aux populations pauvres dans leur conception et dans leur application? ● Est-ce que ces services sont fournis au plus bas niveau de gouvernement? ● Est-ce que les gouvernements locaux sont tenus responsables des réponses qu'ils donnent aux préférences des citoyens dans la prestation de biens et de services publics? ● Est-ce que les unités ou les entités gouvernementales sont à même de prévoir leur financement total et leur flux de liquidités de l'année? ● Est-ce que le gouvernement est un employeur responsable, restreignant les coûts de l'embauche tout en assurant que les aménagements de salaires n'établissent pas de motivations ayant des effets pervers? ● Est-ce que le gouvernement est incapable d'appliquer des décisions politiques légitimes en raison de la résistance ou des capacités limitées de la fonction publique? ● Est-ce que les fonctionnaires gagnent le respect des firmes et du grand public?
3) La provision d'opportunités de développement économique par la hausse de l'accès aux marchés	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre réglementaire et légal - Mécanismes destinés à réduire l'exclusion 	<ul style="list-style-type: none"> ● Est-ce que les droits de la propriété et des contrats sont respectés? ● Est-ce que les groupes vulnérables sont particulièrement exclus? ● Est-ce que la bureaucratie et la corruption préviennent la création d'entreprises par les populations pauvres?

Tableau 2. Une liste de vérification de questions-clés sur la gestion des affaires publiques

Préoccupations concernant la pauvreté	Questions de gestion des affaires publiques	Questions-clés
4) Provision de moyens de sauvegarde a) contre les chocs économiques	- Règles de gestion économique saine - Moyens de protection contre la vulnérabilité économique	<ul style="list-style-type: none"> ● Est-ce qu'un groupe significatif de rapports de résultats fiscaux se sont détériorés dans les cinq dernières années? ● Est-ce que la politique fiscale est réelle? ● Est-ce que la politique fiscale est efficace en pratique - avec un coût total d'imposition bas pour la société comparé aux revenus levés? ● Est-ce qu'une contrainte budgétaire rigoureuse entre niveaux de gouvernement est maintenue dans tout le système intergouvernemental et dans tout le système financier? ● Est-ce que l'administration fiscale est corrompue?
b) contre la corruption, le crime et la violence	- Mécanismes de respect des lois - Accès à des recours et des redressements rapides	<ul style="list-style-type: none"> ● Est-ce que les tribunaux sont indépendants et tenus responsables de la qualité de leurs jugements? ● Est-ce que le niveau de compétence des personnels-clés du pouvoir judiciaire et législatif est raisonnable? ● Est-ce que les tribunaux sont efficaces? ● Est-ce que la population accepte de se fier aux tribunaux pour la résolution des disputes privées?

Tableau 3. Préoccupations de pauvreté et Questions de gestion des affaires publiques

Préoccupations de pauvreté	Questions de gestion des affaires publiques
1) Démarginalisation des populations pauvres	<p>Règles concernant la recherche et la tenue d'office public</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procédés d'élections nationales transparents et justes ▪ Partage du pouvoir pour assurer la stabilité dans des sociétés hétérogènes <p>Surveillance par les adversaires politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Surveillance parlementaire au moyen d'institutions suprêmes de contrôle ▪ Un budget qui soit un signe crédible des intentions politiques du gouvernement ▪ Politiques gouvernementales en faveur des populations pauvres ▪ Institutions saines de représentation locale
2 Amélioration de l'accès à, de l'efficacité et de la durabilité des services de base	<p>Ressources adéquates et prévisibles pour les autorités locales et par secteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorités budgétaires en faveur des populations pauvres ayant pour but la provision de services ▪ Transferts intergouvernementaux stables lors de contraintes budgétaires rigoureuses ▪ Processus hiérarchisés et transparents d'établissement de budgets <p>Délimitation des responsabilités pour le lancement</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Attribution des responsabilités selon le principe de subsidiarité <p>Des fonctionnaires capables et motivés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recrutement fondé sur le mérite et salaires compétitifs ▪ Embauche pour remplir des besoins réels pendant des contraintes budgétaires rigoureuses ▪ Service public qui gagne le respect <p>Responsabilités en aval</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication des comptes des activités au niveau local ▪ Propagation des données de base sur la performance ▪ Mécanismes de feedback des clients, comprenant des bulletins de note et tout autre type de sondage de satisfaction <p>Mise en oeuvre flexible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation de partenaires civils, privés <p>Développement des capacités locales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Primes de délocalisation du personnel vers des secteurs éloignés et pauvres ▪ Autonomie appropriée de déploiement du personnel
3) Augmentation de l'accès aux marchés	<p>Cadre réglementaire et légal</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respect de la législation antidiscriminatoire ▪ Primes à l'élargissement des marchés de crédit et fonciers <p>Méthodes de réduction de l'exclusion</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respect de la législation anti-obstacles au changement ▪ Provision d'informations sur les marchés de l'emploi et du crédit

Version pour commentaires

4) Provision de moyens de sauvegarde	Règles pour une gestion économique saine
a) face aux chocs économiques	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrainte budgétaire rigoureuse en vue d'une discipline fiscale d'ensemble▪ Administration efficace des impôts et des douanes▪ Banque centrale indépendante chargée de mettre en oeuvre la politique monétaire
	Moyens de protection contre la vulnérabilité économique
	<ul style="list-style-type: none">▪ Reconnaissance des droits de propriété sur les biens physiques▪ Accès aux assurances sociales et autres services par des accords "de A à Z"
b) face à la corruption, au crime et à la violence	Mécanismes de respect des lois
	<ul style="list-style-type: none">▪ Système judiciaire indépendant et adéquatement financé▪ Accès rapide à des recours et des redressements
	Cours de justice efficaces avec un personnel judiciaire et légal compétent
	<ul style="list-style-type: none">▪ Mécanismes alternatifs de résolution des disputes
