

Notes Techniques sur la Gestion des Affaires Publiques

Note technique 1. Gestion des Affaires Publiques et Pauvreté –Une recherche récente¹

LA PREUVE EXTRINSEQUE

“La bonne gestion des affaires publiques” sous la forme d’institutions et de politiques publiques qui font respecter les droits de la propriété et des contrats, tout en restreignant la corruption, est maintenant largement considérée comme étant une *condition nécessaire* à une croissance économique fondée sur le long terme. Douglass North² et bien d’autres ont créé un corps de travail grandissant qui combine la théorie du choix rationnel, l’économie de l’information, la théorie des jeux, le droit et la théorie de l’organisation pour se concentrer sur les motivations qui donnent forme aux prises de décision par les partenaires publics et privés. Le travail empirique récent corrobore ces arguments théoriques, en quantifiant les coûts de la sur-réglementation, de la corruption et d’autres formes de mauvais gouvernement en termes d’investissements et de croissance décidés d’avance.³ Parce que les augmentations de revenu par tête sont habituellement, quoique pas toujours, accompagnés de diminution dans les taux de pauvreté⁴, il y a une présomption forte que la bonne gestion des affaires publiques –à travers ses effets sur la croissance- soulage la misère. Knack et Anderson⁵ offrent une analyse plus directe des rapports entre pauvreté et gestion des affaires publiques. En examinant la croissance des revenus pour les plus pauvres quintiles parmi ceux qui gagnent des revenus, ils trouvent que la bonne gestion des affaires publiques est progressive, en cela qu’elle est associée à des taux plus larges de croissance de revenus pour les populations pauvres que pour la population globale. Gupta, Davoodi et Alonso-Terme trouvent une association positive large et statistiquement significative entre la corruption et les taux de pauvreté.⁶

Il y a de fortes évidences reliant des revenus plus élevés par tête à de meilleurs résultats de santé et d’éducation, par exemple les diminutions des taux de mortalité infantile et

¹ Les découvertes des recherches de la Banque Mondiale dans le domaine de la gestion des affaires publiques peuvent être accédées à <http://wbi0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/SearchForm?OpenForm&FON=Gouvernance^FOV=^Op1=^>.

² Voir le livre de North sur *Institutions, Changement Institutionnel et Performance Economique* (Cambridge: Presses de l’Université de Cambridge, 1990).

³ Voir Knack et Keefer (1995) et Mauro (1995).

⁴ Voir Michael Bruno, Martin Ravallion et Lyn Squire (1998). “Egalité et Croissance dans les pays en voie de développement: perspectives anciennes et nouvelles sur les questions de politique” In V. Tanzi et K. Chu, éditeurs, *Distribution des Revenus et Croissance de Haute Qualité*. Cambridge, MA:MIT Press.

⁵ Voir Stephen Knack et Gary Anderson, “Est-ce que la bonne gestion des affaires publiques est progressive? Droits de la propriété, respect des contrats et changements dans l’égalité des revenus.” Papier présenté aux Rencontres Annuelles de l’Association Américaine des Sciences Politiques, Atlanta, GA, 1999.

⁶ Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi et Rosa Alonso-Terme (1998), “Est-ce que la corruption affecte les inégalités de revenu et la pauvreté?”, Feuille de travail du FMI, WP/98/76, Mai.

d'analphabétisation.⁷ En raison des effets prouvés de la bonne gestion des affaires publiques sur la croissance des revenus, il existe une forte présomption selon laquelle la bonne gestion des affaires publiques améliore la santé. Kauffman, Kraay et Zoido-Lobaton⁸ offrent quelque évidence des liens directs entre gestion des affaires publiques et résultats dans le domaine de la santé et de l'éducation. Ils montrent que les pays atteignant un score plus élevé sur leurs index de règles de droit, de pots-de-vin, de suffrage et de responsabilisation tendent à avoir des taux de mortalité infantile plus bas et des taux plus élevés d'alphabétisation, ainsi que des revenus plus élevés par tête. Norton⁹ trouve que les pays ayant un score plus élevé sur les index de sécurité des droits de la propriété ont un taux plus bas de pauvreté humaine, basé sur l'espérance de vie, l'alphabétisation, la nutrition infantile et l'accès aux services de santé et d'épuration des eaux usées.

Il y a aussi des preuves que les institutions démocratiques ont un impact positif sur la pauvreté, comme cela a pu être mesuré par les taux de mortalité infantile, d'alphabétisation et autres indicateurs de résultats objectivement mesurables. Amartya Sen argumente que la démocratie peut apporter une contribution positive au développement en créant des motivations politiques pour les gouvernants, leur donnant envie de répondre positivement aux besoins et aux demandes de leurs citoyens.¹⁰ Il y a des raisons d'assumer que l'architecture d'un Etat, y compris les rapports entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et les autres aménagements institutionnels pour le transfert du pouvoir entre gouvernements, y compris les aménagements électoraux et les lois électorales, affectent la performance du secteur public en réponse à la pauvreté.¹¹ Dreze et Sen affirment que l'ouverture et la responsabilisation au sein des sociétés démocratiques expliquent les raisons pour lesquelles l'Inde, et non la Chine, a réussi à éviter des famines sur large échelle.¹² Kaufmann et al. trouvent qu'un index de "suffrage et de responsabilisation" est associé avec une mortalité infantile plus basse et un illettrisme moins élevé dans le monde.¹³ Il y a aussi quelque évidence que la participation aux décisions

⁷ Voir Deon Filmer et Lant Pritchett (1998). "Mortalité Infantile et Dépenses Publiques de Santé: Quelle est l'importance de l'argent?", Feuille de Travail en Recherche Politique de la Banque Mondiale No 1864. Voir aussi Lant Pritchett et Lawrence Summers (1996) "Plus aisé et Meilleure Santé", *Journal des Ressources Humaines*, 31(4), 841-68.

⁸ Voir Deni Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton (1998). "Sujets de gestion des affaires publiques", Feuille de Travail en Recherche Politique de la Banque Mondiale No 2196.

⁹ Seth W. Norton (1999). "Pauvreté, Droits de la propriété, et Bien-Etre humain: Une étude à travers le pays", *Cato Journal*, 18(2), 233-45.

¹⁰ Sen, Amartya (1999). *Le développement comme Liberté*. New York: Alfred Knopf.

¹¹ Dr Johann Graf Lambsdorff (conseiller supérieur de recherche auprès de Transparency International et professeur assistant à l'Université de Göttingen) remarque que la preuve empirique que la démocratie fait diminuer la corruption est faible. Il cite deux études non publiées de M. Paldam ("Le grand Modèle de Corruption: Economie, Culture et la Dynamique de va-et-vient", Aarhus University, Danemark, juin 1999) et D. Treisman ("Les causes de la corruption: une étude trans-nationale", Université de Californie, Los Angeles, Juin 1999) qui enquêtent sur ces rapports tout en contrôlant le niveau de développement tel qu'il est décrit par le PNB par tête. Dans tant de régressions diverses, la démocratie n'affecte pas de manière significative les niveaux de corruption (tels qu'ils sont mesurés par l'index de Transparency International). Les deux auteurs argumentent que par conséquent les effets de la démocratie sont ambigus. Seule une petite, mais certes pertinente, influence apparaît quand on teste ce principe sur des pays ayant été des démocraties de manière continue depuis 1950. Le seul essai de conclusion probable est que bien que le degré de démocratie ne soit pas significatif, une longue exposition à la démocratie peut être associée à une corruption plus faible. Lijphart offre plus de preuves dans une étude sur 36 pays dans *Modèles de Démocratie: Formes de Gouvernement et Performance dans 36 pays*. New haven: Yale University Press, 1998.

¹² J. Dreze et A. Sen (1982). *Faim et Action Publique*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Kaufmann, Kraay, et Zoido-Lobaton, "Questions de gestion des affaires publiques".

nationales et régionales aident à améliorer la qualité des projets¹⁴ et le bien-être de groupes vulnérables comme les femmes et les enfants.¹⁵

MESURE DE LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

Dans les dernières années, le nombre et le type d'indicateurs de gestion des affaires publiques a augmenté dramatiquement. Cependant, cette période a vu peu d'accord au sujet de leur utilisation et il y a peu d'exemples d'indicateurs de gestion des affaires publiques ayant un impact substantiel sur les actions politiques des gouvernements ou sur les réformes spécifiques proposées par les donateurs et par les IFI.¹⁶ La plupart des tableaux d'indicateurs de gestion des affaires publiques, toujours en développement, ne sont devenus disponibles que dans les dernières années, et la couverture limitée sur le temps rend plus difficile une démonstration convaincante des rapports de cause à effet entre gestion des affaires publiques et mesures de bien-être. Les études utilisant ces indicateurs confirment qu'il est apparu un certain développement économique dans les pays où il y a maintenant une bonne gestion des affaires publiques –mais cela ne veut pas forcément dire qu'ils indiquent le lieu où se produira le développement économique dans le futur.¹⁷

Les indicateurs de gestion des affaires publiques ont été largement utilisés dans la recherche, pour tester les rapports entre bonne gestion des affaires publiques et résultats économiques. L'éventail d'indicateurs de gestion des affaires publiques disponible de nos jours est impressionnant (Tableau 3), ainsi que la littérature associée démontrant que leurs liens avec les résultats concernant le développement économique sont extensifs.¹⁸ Cependant, les seules conclusions pouvant être tirées de la plupart de ces recherches sont que "la boîte noire" de la gestion des affaires publiques affecte d'une certaine façon les performances du secteur public, qui, à son tour, affecte la pauvreté et d'autres résultats de développement économique. C'est un accomplissement important qui a aidé à transformer radicalement nos perspectives sur le processus de développement économique, mais il ne nous offre aucune prescription ferme de

¹⁴ Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann et Lant Pritchett (1997), "Libertés Publiques, Démocratie et Performance des projets gouvernementaux", *Revue Economique de la Banque Mondiale*, vol 11(2), p.219-42.

¹⁵ Narayan, Deepa (1999). "Capital Social et Etat: Complémentarité et Substitution", La Banque Mondiale, Feuille de Travail en Recherche Politique No 2167, Washington DC.

¹⁶ Une exception est l'utilisation d'indicateurs pour identifier les pays où une réduction gouvernementale dans les attributions de l'Association Internationale de Développement devrait s'appliquer.

¹⁷ Les exceptions sont les indicateurs de la BI, BERI et de l'ICRG qui sont devenus disponibles au début des années 70 (BI et BERI) et au début des années 80 (ICRG). Les indicateurs BI ont été utilisés par Paulo Mauro, "Corruption et Croissance", *Journal Trimestriel d'Economie*, v. 110, 1995. Les indicateurs BERI et ICRG ont été utilisés par Stephen Knack et Philip Keefer, "Institutions et Performance Economique: Tests trans-nationaux utilisant des mesures institutionnelles alternatives," *Economie et Politique*, v.7, 1995. Plusieurs chercheurs ont essayé de résoudre le problème de causalité en utilisant deux méthodes d'alignement au moindre carré. Voir Mauro (1995); Robert Hall et Charles Jones, "Pourquoi certains pays ont-ils une productivité par travailleur plus élevée que d'autres?", *Journal Trimestriel d'Economie*, 114(1): 83-116; et Daniel Kaufman, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton, "Questions de gestion des affaires publiques", Feuille de travail de la Banque Mondiale en matière de recherche politique, No 2196, 1999. Pour une enquête sur la causalité exploitant les variations de séries dans le temps, des données BERI et ICRG, voir Alberto Chong et Cesar Calderon, "De la causalité et du feedback entre les mesures institutionnelles et la croissance économique", *Economie et politique*, à venir.

¹⁸ Une liste particulièrement extensive des preuves récentes de la recherche prouve que les mesures de gestion des affaires publiques correspondent réellement avec des mesures de développement, tel que cela nous est offert par Burki, Sahid Javed et Guillermo Perry, 1998. *Au-delà de l'Accord de Washington: Les Institutions sont importantes*. Banque Mondiale, Washington DC et autres sources.

ce qui devrait être fait. Nous n'avons aucun moyen ferme d'affirmer, par exemple, que la décentralisation, ou des aménagements budgétaires amélioreront un aspect particulier quelconque des performances du secteur public.

Tableau 3 Une liste incomplète des sources d'indicateurs de gestion des affaires publiques.

("Simple" signifie que la batterie de données ne contient qu'un seul indicateur, "multiple" qu'il y a plusieurs variables individuelles)

I. Indicateurs d'aménagements institutionnels.		
Sources	Batteries de données	Concept Mesuré
<i>Gestion de la politique et des dépenses publiques</i>		
Banque Mondiale (calculé à partir des Statistiques Financières du Gouvernement)	Inconstance politique (simple)	Calculée comme la différence médiane de pourcentage, d'année à année, dans les dépenses d'un gouvernement, par classification fonctionnelle, sur les quatre dernières années.
Ministère de l'Intérieur des Etats-Unis	Adéquation avec les standards de vérification dans le domaine des dépenses militaires	Adéquation avec la nouvelle législation américaine de transparence dans la préparation du budget.
<i>Fonction publique</i>		
Banque Mondiale (1997 Schiavo-Campo, de Tommaso et Mukherjee)	Totaux globaux des frais de salaires et totaux d'emplois des fonctionnaires (multiple)	Les fonctionnaires sont classés par catégorie de manière à permettre une comparaison trans-nationale.
"	Salaire de la fonction publique par rapport au salaire du secteur privé	Salaire moyen de la fonction publique divisé par le revenu moyen d'un travailleur
II. Indicateurs de la performance gouvernementale.		
Sources	Batteries de données	Concept mesuré
Agence sur le Risque dans l'environnement commercial	Index de risque politique (multiple)	Conditions socio-politiques
"	Index de risque opérationnel (multiple)	Goulot d'étranglement du développement commercial
Wall Street Journal	Sondage annuel des analystes des affaires (multiple)	Désirabilité du monde des affaires
Normes et Pauvreté	Revue des risques par pays (multiple)	Risque pouvant toucher la profitabilité des investissements
Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement	Indicateurs de transition (multiple)	Progrès vers une économie de marché
"	Sondage sur les réformes légales (multiple)	Efficacité réelle du cadre légal
Unité d'Intelligence de l'Economiste	Service des risques par pays (multiple)	Gradation des risques pour les investisseurs
"	Prévision par pays (multiple)	Désirabilité du monde des affaires

Version pour commentaires

Maison de la Liberté	Liberté dans le monde (multiple)	Droits politiques et libertés publiques
"	Nations en transition (multiple)	Progrès vers la démocratie et l'économie de marché
Forum du Monde Economique	Sondage de compétitivité globale (multiple)	Environnement commercial
Fondation Héritage	Index de liberté économique	Perspectives de croissance
Services du risque politique	Guide International des risques par pays (multiple)	Risques financiers, économiques et politiques pour les investisseurs
Cabinet d'expertise du risque économique et politique	Corruption en Asie (multiple)	Qualité du système légal
"	Transparence en Asie (multiple)	Environnement commercial
"	Qualité des médias (multiple)	Censure et accès aux médias étrangers
Institut pour le développement de la gestion	Annuaire annuel de la compétitivité mondiale (multiple)	Monde des affaires
Banque Mondiale	1997 Rapport du sondage sur le développement mondial (multiple)	Environnement commercial
Transparen-ce Internationa-le	Index des perceptions de corruption, un agrégat de plusieurs indicateurs (simple)	Perceptions de la corruption
Banque Mondiale (Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton 1999)	Indicateurs globaux de gestion des affaires publiques (multiple)	"Efficacité réelle du gouvernement", règle de droit, suffrage et responsabilisation, pots-de-vin.
Union Internationa-le des Télécommuni-cations	Temps d'attente pour l'installation d'une ligne téléphonique (simple)	Attente d'un service-clé généralement procuré par le gouvernement
Argent Relié aux contrats (calculé par les Statistiques Financières Internationa-les SFI)	Argent relié aux contrats: part non en liquidités de l'argent, basé sur les Statistiques Financières Internationales	Indicateur de substitution pour la mise en application du respect des contrats/ et pour la confiance dans le gouvernement
Crédit du secteur privé (à partir de données des SFI)	Crédit du secteur privé/PNB, (SFI)	Développement du secteur financier

Note: Cette liste est inspirée de Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton 1999, parmi d'autres.

Cette liste illustrative aurait, bien sûr, pu être considérablement plus longue. On ne sait ni où, ni comment, séparer les indicateurs de gestion des affaires publiques et le nombre croissant des indicateurs de politique économique qui éclairent des aspects des contrôles et des équilibres du gouvernement. Les travaux récents de Lijphart, concernant le développement des indicateurs de mesure du degré où le pouvoir est strictement entre les mains de l'exécutif et du degré où le pouvoir se disperse parmi les différents niveaux et organisations du gouvernement, forment un exemple sur ce point.