

LA MESURE DE LA GOUVERNANCE

par

Charles Oman et Christiane Arndt

- **Les indicateurs quantitatifs de la qualité de la gouvernance dans les pays en développement et les économies émergentes se sont multipliés depuis le milieu des années 1990.**
- **Les principaux utilisateurs de ces indicateurs sont les investisseurs internationaux, les agences nationales et multilatérales d'aide publique au développement, les journalistes et les chercheurs.**
- **Les indicateurs les plus utilisés sont les indicateurs composites fondés sur les perceptions.**
- **Même les indicateurs composites les plus soigneusement construits souffrent de limites que leurs utilisateurs semblent ignorer.**
- **Une plus grande transparence est nécessaire aussi bien dans la production que dans l'utilisation de ces indicateurs.**

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 39

La Mesure de la gouvernance

par

Charles Oman et Christiane Arndt



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

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 33 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que la gouvernance d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 25 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Chili, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Par ailleurs, plusieurs pays non membres de l'OCDE ont rejoint le Centre de développement : le Brésil (depuis mars 1994) ; l'Inde (février 2001) ; la Roumanie (octobre 2004) ; la Thaïlande (mars 2005) ; l'Afrique du Sud (mai 2006) ; l'Égypte et le Vietnam (mars 2008) ; la Colombie (juillet 2008) ; l'Indonésie (février 2009) le Costa Rica, Maurice, le Maroc et le Pérou (mars 2009) et la République dominicaine (novembre 2009). La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal, et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement, et il encourage le dialogue entre eux, afin d'élaborer des solutions politiques aux enjeux mondiaux en gestation et aux défis du développement. Les personnalités participant aux événements organisés par le Centre sont invitées à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec experts et organismes des pays membres de l'OCDE, afin de réaliser le programme établi. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs politiques. Ils font l'objet d'une série de publications de référence destinées aux chercheurs et aux responsables. Les *Études du Centre* proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les *Repères* et les *Cahiers de politique économique* en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les *Documents de travail* traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site : www.oecd.org/dev

Publié en anglais sous le titre :

Measuring Governance

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Introduction.....	4
Pourquoi un tel intérêt pour la gouvernance?.....	5
Analyse des indicateurs.....	7
Avertissement adressé aux utilisateurs – quatre problèmes à éviter	11
Conclusions et recommandations.....	17
Notes	21
Annexe.....	23
Références	25
Autres titres dans la série.....	26

Introduction

L'intérêt croissant pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement et les économies émergentes que l'on constate depuis une quinzaine d'années a entraîné une augmentation spectaculaire de l'utilisation des indicateurs de gouvernance. Fidèles au principe que l'on ne peut gérer que ce que l'on peut quantifier, de nombreux investisseurs internationaux et agences nationales et multilatérales d'aide publique au développement, ainsi que des chercheurs et les médias cherchent à mesurer la qualité de la gouvernance dans ces pays. Ceci à des fins analytiques mais aussi pour guider les flux d'investissements et d'aide publique vers ces pays – avec des conséquences très importantes pour ceux-ci.

Les indicateurs les plus utilisés, parmi les centaines qui sont apparus en réponse à cette demande croissante, sont les indicateurs composites (ou « agrégés ») fondés sur les perceptions. Ces indicateurs réduisent à un chiffre (par pays et par an) des quantités importantes de données fournies par des sources d'informations diverses et souvent nombreuses. Les données portent sur les perceptions comparées d'individus de la qualité de la gouvernance, ou de tel ou tel aspect spécifique de la gouvernance, dans divers pays. Ces individus sont en général des « experts » et des responsables d'entreprises mais aussi, dans le cas de certains indicateurs, des personnes recensées à travers des enquêtes de foyers.

Or on constate que même les indicateurs composites les plus soigneusement construits souffrent de limites que leurs utilisateurs semblent souvent ignorer. Parmi les limites les plus importantes se trouvent : la nature cachée des biais incorporés dans ces indicateurs ; leur manque d'utilité comme instrument pour guider les actions concrètes de ceux qui voudraient agir pour améliorer la qualité de la gouvernance dans un pays ; et la faiblesse de leurs fondements statistiques comme instruments de comparaison de la qualité de la gouvernance entre pays et/ou dans le temps.

Ce *Cahier* tente de clarifier les limites de ces indicateurs de gouvernance du point de vue de l'utilisateur, que celui-ci soit une agence d'aide publique au développement, un investisseur international, un chercheur ou un journaliste. Nous cherchons surtout à réduire l'utilisation statistiquement non fondée de ces indicateurs.

Si l'indicateur parfait n'existe sans doute pas, il semble toutefois primordial d'améliorer la transparence des indicateurs de gouvernance

aussi bien dans leur construction et dans leur publication que dans leur utilisation. Une plus grande transparence des indicateurs de gouvernance est nécessaire pour que ceux-ci puissent contribuer à l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement.

Pourquoi un tel intérêt pour la gouvernance ?

Il convient tout d'abord de revenir sur les causes de l'engouement récent pour la mesure de la qualité de la gouvernance dans les pays en développement. Quatre facteurs majeurs expliquent cet engouement :

Les investissements internationaux

Le premier de ces facteurs est l'augmentation spectaculaire des flux d'investissement international vers les « économies émergentes ». Les investissements directs vers ces économies sont ainsi passés d'une moyenne annuelle d'environ 10 milliards de dollars au début des années 1980 à plus de 100 milliards au milieu des années 90 et à plus de 200 milliards depuis 2004. Les flux annuels d'investissement *de portefeuille* (prises de participation et achats d'obligations confondus) – surtout par les investisseurs institutionnels basés dans les pays de l'OCDE – sont passés de moins de 2 millions de dollars à la fin des années 1980 à plus de 50 milliards dans les années 90 et à plus de 80 milliards entre 2000 et 2007.

La croissance spectaculaire de l'intérêt des investisseurs internationaux pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement reflète donc d'abord l'augmentation spectaculaire de la valeur de leurs actifs exposés aux risques dans ces pays. Toutefois, cet intérêt reflète également le renversement majeur d'orientation des principales politiques économiques et monétaires qu'ont connu de nombreux pays en développement depuis les années 90 en faveur de politiques plus libérales et favorables aux investisseurs internationaux. L'intensification de la concurrence entre les Etats pour attirer les investisseurs a d'une part servi à consolider et à accentuer ce renversement d'orientation des politiques, et d'autre part engendré une forte convergence, une véritable homogénéisation, des politiques économiques et monétaires dans beaucoup de pays en développement. L'orientation apparente de ces politiques a dès lors cessé de constituer, aux yeux d'un nombre croissant d'investisseurs, le facteur le plus important pour choisir entre pays en

développement où réaliser des investissements. Ce sont désormais les différences entre ces pays en termes de la qualité des institutions locales de gouvernance (gouvernance publique et gouvernance d'entreprise) qui sont devenues de plus en plus importantes pour les investisseurs internationaux pour juger la crédibilité des politiques économiques et monétaires annoncées par les États et donc pour déterminer où réaliser leurs investissements (Oman, 2000)¹.

Fin de la Guerre froide

Un deuxième facteur qui explique la forte croissance de l'intérêt pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement est lié à la fin de la guerre froide. Jusqu'à la fin des années 1980, les pays de l'OCDE, leurs agences d'aide nationales et les organisations multilatérales de développement cherchaient à promouvoir le développement économique et social dans les pays en développement pour lutter contre la pauvreté et améliorer la qualité de vie dans ces pays, mais aussi pour y étouffer toute velléité d'opter pour le communisme. S'intéresser à la qualité de la gouvernance dans un pays non-démocratique mais pro-occidental pouvait donc s'avérer contre-productif.

Ce n'est qu'après l'effondrement de l'Union Soviétique que ces attitudes et comportements ont véritablement évolué, surtout depuis 1996 lorsque le président de la Banque Mondiale, James Wolfensohn, a reconnu ouvertement que la corruption constituait un obstacle majeur au développement. Bien que les problèmes de nature politique aient été exclus du mandat officiel de l'organisation depuis sa création en 1944, la Banque ne pouvait plus, selon son président, ignorer les problèmes de corruption et de mauvaise gouvernance dans ses pays emprunteurs. Depuis 1996, beaucoup d'autres agences nationales et multilatérales d'aide publique au développement ont suivi l'exemple de la Banque mondiale et ont commencé à prendre la corruption et la mauvaise gouvernance en compte comme obstacle majeur au développement économique. Et les prêts que la Banque consacre elle-même à l'amélioration de la qualité de la gouvernance sont passés depuis 1996 à 25 pour cent du total des prêts, et cette proportion continue à croître².

Echec des réformes

Le troisième facteur réside dans la perception généralisée de l'échec relatif des réformes activement promues par les prêts conditionnels des organisations financières multilatérales et largement engagées par les pays en développement dans les années 1980 et 1990. Ces réformes, à l'origine du renversement d'orientation des politiques évoqué plus haut, ont été regroupées par certains auteurs sous l'appellation de « consensus de Washington ». Au-delà du débat sur la cause de cet échec relatif qui accusait une application insuffisante ou, au contraire, excessive des réformes préconisées, s'est développée l'idée, aujourd'hui très répandue, de la nécessité d'une gouvernance publique suffisamment bonne pour permettre le bon fonctionnement d'une économie de marché. La mauvaise gouvernance de nombreux pays en développement bénéficiaires de prêts conditionnels a donc été perçue comme une cause probable de l'échec relatif des réformes des années 1980 et 1990³. Elle a également été perçue comme un obstacle potentiel majeur à l'efficacité des réformes politiques, et de futurs efforts de coopération internationale.

La Nouvelle Économie Institutionnelle

Le quatrième facteur, dont l'importance est grande bien que difficile à évaluer, réside dans l'influence des analyses de la Nouvelle Économie Institutionnelle. Celle-ci a démontré de manière convaincante depuis les années 1990 l'importance du système de gouvernance d'un pays – ses institutions formelles et informelles, parmi lesquelles la culture et les valeurs implicites, et leurs interactions avec le comportement des entrepreneurs et des organisations politiques et économiques – pour sa réussite en termes de croissance à long terme, d'amélioration du bien-être, et de développement de la société (North, 1990).

Analyse des indicateurs

Comme nous l'avons souligné auparavant, les indicateurs de gouvernance les plus utilisés sont les indicateurs composites fondés sur les perceptions. Parmi ceux-ci, les plus utilisés sont l'Indice des Perceptions de la Corruption (IPC) de l'ONG *Transparency International* et les six *Worldwide Governance Indicators* (« WGI ») créés par Daniel Kaufmann, Aart Kraay et leur équipe à l'Institut de la Banque mondiale.

L'une des qualités des indicateurs « IPC » et « WGI » est qu'ils associent au score individuel de chaque pays (« point score ») une estimation de la marge d'erreur probable à 90 pour cent (« intervalle de confiance à 90 pour cent de probabilité »). Les auteurs soulignent d'ailleurs que les différences qui séparent les scores dont les intervalles de confiance se chevauchent doivent être interprétés, statistiquement parlant, comme négligeables ou insignifiants⁴.

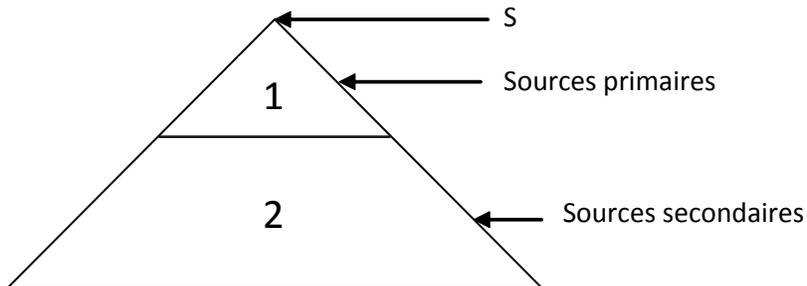
La qualité centrale des indicateurs composites réside donc dans leur capacité à réduire les réalités complexes de la gouvernance de chaque pays à un chiffre. Les indicateurs composites offrent ainsi une estimation quantifiée de la qualité de la gouvernance dans un pays, ou d'un aspect de celle-ci (comme par exemple la qualité réglementaire, l'efficacité des pouvoirs publics ou la maîtrise de la corruption), et rendent apparemment facile la comparaison de la qualité de la gouvernance entre pays et/ou dans le temps.

En pratique, néanmoins, de nombreux utilisateurs surestiment la précision des scores de gouvernance, ce qui pose un réel problème. Une partie du problème est due à la sous-estimation de la taille des « intervalles de confiance » (c'est-à-dire que la précision des scores tend à être surestimée) et au fait que ces intervalles peuvent même manquer de sens, en termes statistiques, tel que l'affirme Anderson (2009). Mais beaucoup plus grave, en fait, est la fréquence avec laquelle les utilisateurs font fi des avertissements sur l'imprécision des scores : les utilisateurs tendent à utiliser les scores de gouvernance des pays comme si ces scores possédaient un degré de précision qu'ils ne possèdent pas.

Construction pyramidale

Pour mieux comprendre les causes et les conséquences de ce problème, il est utile d'imaginer chaque indicateur « WGI » ou « IPC » comme un ensemble de pyramides où chaque pyramide sous-tend le score d'un pays. Ce score correspond donc, pour une année donnée, au sommet de la pyramide, illustré par le point « S » dans la figure. Les indicateurs et sources d'informations utilisés directement pour calculer ce score constituent les sources primaires et correspondent au niveau « 1 » de la figure. Mais chacune des sources primaires constitue elle-même l'agrégation d'autres sources, parfois nombreuses, qui sont les sources secondaires de l'indicateur composite et qui correspondent au niveau « 2 » de la figure.

Cette manière de visualiser la quantité – souvent massive – d’informations réduites à un seul chiffre, composite, pour chaque pays nous aide à mieux apprécier deux autres caractéristiques clés des indicateurs composites.



La première est que le score de chaque pays a sa propre pyramide et que chaque pyramide est différente des autres : en effet les sources secondaires et même primaires diffèrent d’un pays à l’autre pour un indicateur et une année donnés.

La deuxième est que le contenu de chaque pyramide (c’est-à-dire les sources d’informations à partir desquelles le score d’un pays est calculé pour un indicateur donné) change continuellement – même si la réalité de la gouvernance dans ce pays ne change pas.

Ceci signifie que le score d’un pays change d’année en année indépendamment de la réalité de la gouvernance que ce score est censé refléter, et ce pour deux raisons. Premièrement, les sources secondaires et primaires d’information utilisées pour calculer le score d’un pays sont en constante évolution, et cette évolution se déroule à l’insu même des créateurs de l’indicateur, du moins en ce qui concerne les sources secondaires; en effet, de nouvelles sources sont incluses alors que d’autres sont exclues, disparaissent ou sont modifiées chaque année. La deuxième raison est que les perceptions de la qualité de la gouvernance – et ce sont les perceptions qui déterminent les scores – changent en l’absence, ou indépendamment, de tout changement de la réalité objective de la gouvernance. Ceci implique que personne – ni les utilisateurs ni même

les créateurs d'un indicateur basé sur les perceptions – ne peut connaître toutes les modifications opérées au sein d'une pyramide et susceptibles d'être à l'origine du changement du score d'un pays d'une année à l'autre.

Exemple concret de la « qualité réglementaire » au Bangladesh

Prenons l'exemple concret des scores du Bangladesh en 1998 et 2005 selon l'indicateur WGI « qualité réglementaire »⁵. Notons d'abord que chaque année l'ensemble des scores des quelques 200 pays couverts par un indicateur WGI sont normalisés de manière à ce que tous les scores se trouvent entre -2.5 et +2.5. En 1998, le score du Bangladesh était de -0.13, ce qui le classait au 39^{ème} centile (« 39th percentile » en anglais) par rapport à l'ensemble des quelques 200 scores nationaux (Kaufmann, *et al.*, 2006). Le score du Bangladesh s'appuyait cette année-là sur quatre sources primaires, et « l'intervalle de confiance estimé à 90 pour cent » allait du 19^{ème} au 66^{ème} centile. Le degré de précision de ce score était donc très faible, puisque « l'intervalle de confiance » était très large. Cette faiblesse était due, sans doute au moins en partie, au nombre réduit de sources primaires utilisées pour le calculer.

En 2005, le score du Bangladesh était de -1.07, ce qui classait ce pays au quinzième centile des pays couverts par cet indicateur cette année-là. Ce score s'appuyait sur dix sources primaires, et l'« intervalle de confiance estimé à 90 pour cent » allait du 8^{ème} au 22^{ème} centile. Le degré de précision estimée du score était donc plus élevé en 2005 qu'en 1998, et ceci grâce, au moins en partie, au plus grand nombre de sources primaires utilisées pour le calculer.

Cette dégradation apparente de la qualité réglementaire au Bangladesh entre 1998 et 2005 – si l'on en juge par le déclin du score WGI de -0.13 à -1.07 (dans un intervalle entre -2.5 et +2.5) qui équivalait à une chute du 39^{ème} au 15^{ème} centile – peut s'expliquer par une ou plusieurs des quatre causes suivantes :

(1) La qualité réglementaire a réellement décliné au Bangladesh entre 1998 et 2005. (Il est toutefois intéressant de noter que, sur cette même période, le pays a connu une croissance économique relativement forte.)

(2) Les perceptions de la qualité réglementaire se sont détériorées (indépendamment de toute évolution de la qualité réglementaire réelle) au Bangladesh durant cette période.

(3) Les perceptions de la qualité réglementaire dans d'autres pays couverts par cet indicateur se sont améliorées (indépendamment de toute évolution, ou absence d'évolution, de la qualité réglementaire au Bangladesh) entre 2005 et 1998.

(4) Le changement du score du Bangladesh entre 1998 et 2005 est un artifice statistique causé par une modification des sources d'informations au sein de la pyramide entre ces deux années.

Chacune de ces quatre causes peut contribuer à expliquer le déclin du score du Bangladesh du 39^{ème} au 15^{ème} centile entre 1998 et 2005. Toutefois, la quatrième de ces causes possibles mérite une attention particulière. En effet, l'augmentation importante du nombre de sources primaires (de quatre à dix) ne contribue pas seulement à expliquer la réduction de l'« intervalle de confiance » estimé, c'est-à-dire à expliquer la plus grande fiabilité apparente du score de 2005 par rapport à celui de 1998. Cette augmentation du nombre de sources primaires, et l'utilisation de chiffres différents pour calculer les scores des deux années, a certainement eu des effets importants sur l'évolution du score lui-même entre les deux dates (c'est-à-dire indépendamment de toute évolution ou absence d'évolution de qualité réglementaire réelle au Bangladesh dans cette période).

Cet exemple nous permet de rappeler aussi que le chevauchement des « intervalles de confiance » estimés pour les deux années interdit d'interpréter la chute du score du Bangladesh comme un déclin de la qualité réglementaire réelle dans ce pays entre 1998 et 2005. La règle, proposée par les auteurs des indicateurs WGI eux-mêmes, selon laquelle toute différence apparente entre deux scores doit être interprétée comme statistiquement insignifiante lorsque leurs « intervalles de confiance » respectifs se chevauchent, nous paraît d'autant plus essentielle à souligner qu'elle est trop souvent ignorée dans la pratique par les utilisateurs de ces indicateurs.

Avvertissement adressé aux utilisateurs – quatre problèmes à éviter :

Quatre problèmes majeurs sont associés à l'utilisation des indicateurs composites de gouvernance basés sur les perceptions, dûs en grande partie à la nature même de ces indicateurs :

Le paradoxe de la transparence

Le premier de ces problèmes, qui contribue d'ailleurs à aggraver les trois autres, porte sur le manque relatif de transparence du contenu des indicateurs. Ce problème est d'autant plus significatif et paradoxal que ces indicateurs sont précisément utilisés par les agences d'aide pour essayer d'apporter plus de transparence et d'objectivité à leurs décisions en matière d'allocation de fonds.

Trois facteurs principaux expliquent ce manque important de transparence des indicateurs – manque beaucoup plus important que leurs utilisateurs semblent en général reconnaître :

(A) La réduction d'une grande quantité d'informations subjectives à un seul chiffre, qui est inhérente à la nature même des indicateurs composites, constitue une première cause importante de manque de transparence.

(B) Les informations utilisées pour calculer les indicateurs n'étant pas toutes publiées, il est, en pratique, impossible de répliquer la construction de ces derniers⁶.

(C) L'absence d'une théorie de la bonne (ou de la mauvaise) gouvernance pour guider la sélection et l'interprétation des données constitue sans doute à la fois la cause la plus importante du manque de transparence des indicateurs, et le problème le plus difficile à surmonter. Les scores ne reflètent rien d'autre que la procédure utilisée pour agréger et attribuer des poids relatifs aux différentes sources des perceptions sélectionnées pour la construction de l'indicateur.

En effet, tout système d'évaluation comparative entre pays, qu'il porte sur la qualité de leur gouvernance ou sur tout autre critère, implique nécessairement un jugement normatif. La construction des indicateurs devrait donc s'appuyer sur un concept de « bonne » ou de « mauvaise » gouvernance, c'est-à-dire sur une définition normative de la gouvernance. Or tel n'est pas le cas.

La définition qui sous-tend les indicateurs WGI porte simplement sur « les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays », ces traditions et institutions étant par la suite désagrégées en composantes institutionnelles, politiques et économiques.⁷ Les auteurs ne fournissent aucun critère pour juger ou évaluer la qualité de ces « traditions et institutions ». Ils n'avancent aucune définition normative de

la gouvernance, aucun concept de la bonne ou de la mauvaise gouvernance, aucun critère explicite pour juger ou évaluer la qualité des traditions et institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays.

Si la validité statistique de cette désagrégation a été sévèrement critiquée (Langbein and Knack, 2008), ce que les utilisateurs doivent surtout comprendre est le fait qu'aucune théorie normative ou cadre analytique ne sous-tend la construction des indicateurs WGI. De même, aucune théorie normative ou cadre analytique guident l'évaluation de la qualité des « traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays ».

Les auteurs n'avancent aucune définition normative de la gouvernance car les indicateurs WGI s'appuient en réalité sur les perceptions quantifiées qui constituent les sources secondaires agrégées par les sources primaires et ré-agrégées pour produire le score final. La définition normative *de facto* de ce qui constitue la bonne ou la mauvaise gouvernance, implicite dans les indicateurs WGI, dépend donc d'une part des informations sur les perceptions elles-mêmes et, d'autre part, de la manière dont celles-ci sont agrégées dans le processus de calcul du score. Ce sont les informations subjectives à l'intérieur de chaque pyramide et la technique employée pour les agréger qui donnent le « sens » ou le « contenu réel » du concept de bonne ou de mauvaise gouvernance implicite, mais invisible, dans ces indicateurs. Ni les utilisateurs, ni même les créateurs des indicateurs, ne peuvent donc connaître la véritable définition normative *de facto* de la gouvernance qui est incorporée dans chaque pyramide. Et, il faut le rappeler, chaque pyramide est unique, et toutes les pyramides changent continuellement. Aucun concept, aucune théorie de ce qui constitue la *bonne gouvernance*, ou comment distinguer la bonne de la mauvaise gouvernance, ne les détermine.

Partialités invisibles

Le deuxième problème, aggravé par le manque de transparence des indicateurs, porte sur l'existence, au sein des indicateurs, de partialités ou de biais dont les utilisateurs n'ont pas conscience. Tout système d'évaluation normative incorpore nécessairement des partialités qui peuvent plaire aux uns et déplaire aux autres. Le problème ne réside donc pas dans l'existence de biais ou de partialités mais dans leur nature relativement invisible ou cachée. Par conséquent, de nombreux utilisateurs se servent de ces indicateurs sans être avertis de leurs biais.

On observe, par exemple, que les règlements qui visent à protéger l'environnement ou les droits des travailleurs sont interprétés comme des facteurs qui réduisent la qualité réglementaire dans un pays. Le problème ne réside pas dans l'interprétation négative de ces règlements en tant que telle – on peut être pour ou contre cette interprétation – mais dans la nature relativement obscure voire invisible de cette interprétation.

Autre bonne illustration de ce problème, les informations issues des enquêtes réalisées auprès des foyers ont un poids relatif très faible par rapport aux perceptions fournies par les « experts » et responsables d'entreprises. Ces enquêtes offrent pourtant un accès privilégié aux expériences et points de vue de segments relativement pauvres de la population qui, sans elles, ne seraient pas pris en compte. Ces sources d'information pèsent cependant peu dans le calcul des scores des pays. Leur présence dans la liste des sources employées dans la construction des indicateurs – ce qui est le cas des indicateurs WGI, mais pas celui du IPC de *Transparency International* – conduit toutefois les utilisateurs à surestimer l'importance que les auteurs des WGI accordent aux perceptions des populations pauvres.

Deux facteurs expliquent la place marginale que les indicateurs WGI accordent aux perceptions des populations pauvres. Le premier est le coût relativement élevé des enquêtes réalisées auprès des foyers. Ceci explique que très peu d'enquêtes de foyers soient réalisées, et encore moins d'enquêtes portant sur plus d'un pays et offrant donc des résultats à même d'être utilisés pour la construction des indicateurs. En revanche, les enquêtes internationales auprès des entreprises et des « experts » ont l'avantage d'être moins coûteuses ou, en tout cas, mieux financées et donc beaucoup plus nombreuses.

Le second facteur qui explique le peu de poids accordé à la voix des pauvres dans les indicateurs WGI tient à la méthode choisie par leurs auteurs pour agréger les sources primaires d'informations dans le calcul du score d'un pays. La méthode utilisée privilégie les sources dont les évaluations tendent à s'accorder entre elles au détriment de celles dont les évaluations divergent de la majorité dominante. Comme nous l'avons souligné, les enquêtes réalisées auprès des foyers sont peu nombreuses et donc minoritaires par rapport à celles issues des experts et responsables d'entreprises. Leur voix, si elle s'exprime contre celle des experts et responsables d'entreprises, apparaît finalement comme négligeable pour calculer le score d'un pays⁸.

Le problème, une fois encore, ne réside pas dans le biais effectivement incorporé dans les indicateurs WGI contre les perceptions issues des enquêtes auprès des foyers, et donc des pauvres, par rapport à celles des « experts » et des entreprises. Le véritable problème réside dans le manque de visibilité de ce type de biais. De nombreux utilisateurs les ignorent parce qu'ils sont beaucoup moins visibles que la simple liste des sources d'informations utilisées ne le laisse croire.

La non-utilité pour guider l'action concrète

Le troisième problème porte sur le peu d'informations utiles que les indicateurs fournissent à ceux qui souhaitent engager des actions concrètes pour améliorer la qualité de la gouvernance sur le terrain.

A titre d'illustration, le score d'un pays sur l'indicateur WGI « état de droit » fournit des informations sur le degré de sécurité que ressentent des responsables d'entreprise vis-à-vis de leurs propriétés, ce qui peut en soi constituer une information utile pour divers utilisateurs potentiels des indicateurs. Ce score n'apporte toutefois aucune information sur les raisons concrètes qui motivent ces sentiments ni sur les mesures à prendre pour améliorer ces conditions et agir ainsi sur l'état de droit du pays.

Dans ce même sens, l'IPC de *Transparency International* fournit des informations sur le degré de corruption perçue dans un pays par de nombreux « experts » et responsables d'entreprise, mais n'apporte aucune indication concrète susceptible de servir de guide pour ceux qui voudraient agir concrètement pour réduire le niveau de corruption dans le pays.

Les indicateurs composites sont donc avant tout utilisés comme des instruments d'évaluation, voire de décision, par des utilisateurs externes aux pays évalués et répondent peu aux besoins des acteurs nationaux. Même si cette limitation est pratiquement inhérente à la nature des indicateurs composites basés sur les perceptions, il est très important pour les utilisateurs potentiels, particulièrement les agences d'aide, mais les autres aussi, d'en prendre conscience.

Attentes excessives

Le quatrième problème, et celui qui nous inquiète le plus, tient à la surestimation, par de nombreux utilisateurs, du degré de précision et donc de fiabilité des scores fournis par ces indicateurs. Beaucoup d'utilisateurs surestiment l'utilité des indicateurs pour comparer les scores de différents pays, surtout quand ces scores sont relativement proches, et plus encore pour mesurer l'évolution (ou l'absence d'évolution) d'un ou de plusieurs pays dans le temps.

C'est compréhensible que les utilisateurs cherchent à comparer les pays selon la qualité de leurs institutions de gouvernance et/ou à évaluer les évolutions de la qualité de la gouvernance dans le temps. Mais, malheureusement, notre compréhension conceptuelle de la gouvernance et notre capacité à mesurer sa qualité restent embryonnaires. La synthétisation de l'information disponible sur les perceptions de la gouvernance, qui constitue le but d'indicateurs composites tel que les WGI, peut être utile, mais elle peut aussi, lorsqu'elle est mal utilisée, prêter à confusion et même retarder le progrès aussi bien dans notre compréhension de la gouvernance que dans les actes nécessaires à son amélioration sur le terrain. Les utilisateurs doivent donc faire attention à ne pas simplement supposer que les indicateurs correspondent à leurs attentes.

De plus, si nous apprécions les tentatives d'estimation du degré d'imprécision des scores par l'estimation d' « intervalles de confiance » dans les WGI et IPC, nous nous inquiétons des biais qui gisent dans le calcul de ces intervalles. Ce calcul repose sur la supposition que les marges d'erreurs des différentes sources ne sont pas corrélées entre elles (et, de ce fait, que l'augmentation du nombre de sources augmente la précision des scores). Cependant, de nombreuses analyses empiriques montrent au contraire que les différentes sources tendent à s'influencer mutuellement, et de ce fait, à engendrer une corrélation entre les données produites par ces sources (Arndt et Oman, 2006 ; Knack, 2007 ; Arndt, 2009).

Même si strictement parlant les « intervalles de confiance » sont dépourvus de sens statistique, comme le soutient Anderson (2009), leur publication pourrait éventuellement aider à attirer l'attention des utilisateurs sur l'imprécision des scores. Mais puisque la taille estimée des « intervalles de confiance » est sous-estimée (surestimant donc la précision des scores), leur publication pourrait aussi avoir l'effet inverse :

engendrer à un excès de confiance de la part des utilisateurs dans la précision des indicateurs.

Le résultat, en somme, est que la comparaison de la qualité de la gouvernance entre pays et particulièrement dans le temps est encore plus problématique que ce que nous l'avions suggéré.

Conclusions et recommandations

La mesure de la gouvernance reste problématique. L'absence d'une théorie suffisamment crédible pour expliquer les relations de cause à effet entre les qualités spécifiques de la gouvernance dans un pays et le processus de développement dans ce pays (théorie qui pourrait constituer le cadre analytique nécessaire pour la définition d'indicateurs objectifs de la qualité de la gouvernance) explique, en partie, l'utilisation très répandue d'indicateurs composites basés sur les perceptions. La qualité principale de ces indicateurs réside dans leur capacité à réduire à un chiffre, par pays et par année, les réalités complexes et souvent peu comprises de la gouvernance dans de nombreux pays. Cette capacité donne aux utilisateurs de ces indicateurs l'impression de pouvoir faire des comparaisons de la qualité de la gouvernance entre les pays et dans le temps.

Cette impression n'est que renforcée, probablement, par la tendance des gens à croire que les chiffres reflètent des réalités précises. L'utilisation de publicité exagérée par les auteurs des WGI renforce aussi cette tendance (l'Institut de la Banque mondiale a présenté les WGI comme étant des « mesures fiables de la gouvernance »)⁹.

Le problème principal ne réside pas dans la nature subjective des informations utilisées pour construire ces indicateurs, c'est-à-dire dans le fait que les indicateurs sont fondés sur les perceptions. En effet, l'absence d'une théorie de la gouvernance capable de servir de cadre référentiel pour la définition d'indicateurs basés sur des faits objectifs rend très utiles les indicateurs fondés sur les perceptions et signifie, en fin de compte, que ces indicateurs ne sont pas plus subjectifs que ceux fondés sur des faits objectifs¹⁰.

Les problèmes principaux résident d'une part dans l'aspect invisible de biais incorporés dans la construction des indicateurs, et surtout dans la sous-estimation ou la méconnaissance par les utilisateurs des limites de précision des indicateurs. Cette sous-estimation ou méconnaissance

est visible et très répandue dans la manière dont ces indicateurs sont utilisés par des agences d'aide, des investisseurs internationaux, des analystes, et même des chercheurs.

Notre première recommandation aux utilisateurs est donc d'éviter d'utiliser des indicateurs composites complexes tels que les WGI pour toute décision d'allocation de ressources.¹¹ Nous encourageons les preneurs de décision d'allocation de ressources, et notamment les agences d'aide, à utiliser davantage des indicateurs plus spécifiques à chaque pays et dont les sources, et le poids relatif attribué à chaque source, sont plus transparents et enracinés dans des fondements théoriques.

Plusieurs manuels et bases de données peuvent aider les utilisateurs à trouver des indicateurs plus transparents qui correspondent à leurs besoins. Ces manuels et bases de données clarifient les avantages et limites des différents indicateurs. La Banque interaméricaine de développement, par exemple, fournit des informations utiles sur la construction de 400 indicateurs différents et sur les implications des différentes méthodes de construction des indicateurs pour la fiabilité, la validité, et l'utilité pour les comparaisons entre pays et dans le temps.¹² Également très utiles sont les manuels du PNUD sur les différents types d'indicateurs de gouvernance.¹³

L'absence de consensus au sujet de la question des caractéristiques spécifiques de gouvernance les plus importantes pour la réussite aujourd'hui du processus de développement signifie qu'aucun indicateur n'est toujours meilleur que les autres. Il y a néanmoins beaucoup d'initiatives visant à produire des indicateurs de gouvernance plus transparents. Un bon exemple, lancé en 2001, est l'indicateur « PEFA » (*Public Expenditure and Financial Accountability Programme*). PEFA est mené et financé par une division de la Banque mondiale, la Commission européenne, le Département pour le développement international (DfID) du Royaume-Uni, les gouvernements suisse, norvégien et français et le Fonds monétaire international.¹⁴

Autre exemple : le *Global Integrity Index*, qui évalue l'existence, l'efficacité et le degré d'accès des citoyens à des mécanismes clés d'anti-corruption à l'échelle nationale. Toutes les données incorporées et les critères utilisés pour comparer les 55 pays couverts par cet indice sont accessibles au public.¹⁵

Un troisième exemple est la nouvelle publication biennale de l'OCDE, *Panorama des administrations publiques*¹⁶, qui couvrira dix pays non-membres de l'OCDE dont le Brésil et la Chine. Cette publication compare les cadres politique et institutionnel des gouvernements des

pays, leur revenus, dépenses et emplois publics, et leurs politiques et pratiques publiques en termes de gestion réglementaire, contrôle budgétaire, déontologie et l'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur public.

L'absence de consensus sur les caractéristiques de gouvernance les plus importantes pour le développement économique signifie aussi que les indicateurs transparents peuvent aider à faire avancer le débat et l'amélioration de notre compréhension de ces caractéristiques. Mais notre recommandation sur l'importance d'utiliser des indicateurs transparents est encore plus importante pour les utilisateurs locaux ou étrangers dont l'objectif n'est pas seulement d'évaluer ou juger mais surtout d'agir pour améliorer la qualité réelle de la gouvernance sur le terrain. Pour ces utilisateurs-la les indicateurs composites peuvent avoir une certaine utilité – à des fins de propagande, par exemple, c'est-à-dire pour attirer l'attention du publique sur l'importance de la gouvernance en générale – mais ces indicateurs aident peu à guider les actions concrètes qui visent à améliorer la qualité de la gouvernance.

Bien que les utilisateurs emploient souvent les indicateurs utilisés par d'autres, ceux qui cherchent des éléments utiles pour guider leurs actions concrètes pour améliorer la qualité de la gouvernance ont besoin d'indicateurs et d'évaluations plus approfondis et plus spécifiques aux pays individuels.

Parmi l'offre croissante de tels indicateurs et évaluations nous pouvons suggérer les *Governance Diagnostic Surveys* de l'Institut de la Banque mondiale¹⁷. Ceux-ci permettent une triangulation des résultats pour comparer les perceptions des foyers, des responsables d'entreprises, et des fonctionnaires. Également utiles sont les « enquêtes miroirs » que publie l'institut de recherche français « DIAL » (Développement, Institutions et Analyses de Long terme) qui comparent les réponses venant des « experts » et des foyers a la même question concernant leur perception de la corruption¹⁸. Enfin, nous recommandons le bilan analytique de l'OCDE des évaluations publiques menées par les agences d'aide publiques nationales et multilatérales.¹⁹

Aux auteurs des indicateurs de gouvernance, en fin, nous recommandons par-dessus tout d'assurer une transparence totale des sources et des méthodes. Les utilisateurs ont besoin de comprendre pleinement et facilement les poids relatifs attribués aux perceptions venant des différentes sources – notamment celles venant des enquête-foyers par rapport a celles venant des « experts » locaux et étrangers et

des responsables d'entreprises. Les auteurs doivent publier les valeurs de toutes les sources d'information utilisées pour calculer les scores ainsi que les poids relatifs de chaque source.²⁰

Les auteurs des indicateurs qui publient des intervalles de confiance en plus des scores par pays doivent fournir une explication claire des méthodes employées, y compris toutes les suppositions sous-jacentes, pour estimer les intervalles de confiance. Ils doivent également clairement rappeler aux lecteurs l'imprécision des scores.

Enfin, les auteurs doivent expliquer, aussi clairement et précisément que possible, le rapport entre les indicateurs qu'ils publient et la définition de la gouvernance, ou les aspects spécifiques de la gouvernance, auxquels les indicateurs font référence.

NOTES

1. Ceci est d'autant plus vrai que, depuis les crises financières qu'ont connues les économies émergentes à la fin des années 1990, les investisseurs se méfient des indicateurs de « risque pays ».
2. De 2003 à 2008, les prêts de la Banque mondiale visant à améliorer la gouvernance dans le secteur public ont crû de 76 pour cent, alors que ceux visant à améliorer les réformes des politiques économique ont diminué de 49 pour cent (Banque mondiale, 2008).
3. Cause principale ou unique pour les uns, cause complémentaire pour les autres.
4. Rares sont les auteurs d'indicateurs qui attirent l'attention des utilisateurs potentiels sur leur degré d'imprécision. Les efforts dans ce sens par les auteurs des indicateurs WGI et IPC sont donc louables. Néanmoins, comme l'explique un récent papier de la Banque mondiale (Anderson, 2009), les « intervalles de confiance » que ces auteurs fournissent avec les scores qu'ils publient ne correspondent pas à l'interprétation statistique traditionnelle du concept de « marge d'erreur ». Ceci soulève de sérieuses questions quant au fondement statistique de ces « intervalles de confiance ».
5. Nous n'avons choisi cet exemple que parce que nous l'avons préparé pour participer à un séminaire sur ce sujet au Bangladesh en 2006. Nous continuons, dans la suite de ce *Cahier*, à nous centrer sur les « WGI » pour illustrer nos propos car ils sont les indicateurs composites de *gouvernance* les plus utilisés et les plus influents, alors que l'IPC ne concerne qu'une dimension spécifique de la gouvernance.
6. Selon une estimation récente (Iqbal et Shah, 2008), l'achat de l'accès aux sources commercialement fournies des indicateurs WGI couterait environ 90 000 dollars. Malgré la décision récente de l'Institut de la Banque mondiale de publier une grande partie des sources primaires des indicateurs WGI, qui constitue une avancée importante, ces indicateurs restent impossibles à répliquer ou à reproduire par d'autres acteurs, en l'absence de disponibilité de *toutes* les sources primaires et secondaires.
7. Les six WGI sont : Être à l'écoute et rendre compte (*Voice and Accountability*) ; Stabilité politique et absence de violence et terrorisme (*Political Stability and Lack of Violence and Terrorism*) ; Efficacité des pouvoirs publics (*Government Effectiveness*) ; Qualité de la réglementation (*Regulatory Quality*) ; État de droit (*Rule of Law*) ; et Maîtrise de la corruption (*Control of Corruption*).
8. À titre d'illustration, l'indicateur WGI « État de droit » donne un poids significatif à une source fournie par une entreprise commerciale basée à Boston sur les « risques de crimes aux entreprises », alors qu'aucun poids n'est donné à l'enquête mondiale de Gallup sur les perceptions des foyers des risques de crimes auxquels ils font face. Il n'est donc pas surprenant qu'une enquête auprès de divers groupes intéressés par la gouvernance au Rwanda a conclu que les indicateurs les plus répandus étaient biaisés et imprécises (Damon et Rudert, 2008).
9. L'ONG *Transparency International* est plus prudente: elle présente son IPC comme « une photo des perceptions d'individus du monde des affaires et des spécialistes des pays, peu centrée sur les tendances d'année en année ».
10. Les indicateurs basés sur les faits objectifs incorporent un important degré de subjectivité pour deux raisons: a) le degré important de subjectivité inhérent à leur dessein, c'est-à-dire incorporé dans la manière dont les auteurs d'un indicateur interprètent l'effet de tel ou tel fait objectif sur la qualité de la gouvernance, et b) la faible disponibilité, dans la plupart des pays en développement, de données nécessaires à la construction d'indicateurs basés sur des informations objectives, et l'absence relative de fiabilité de celles qui existent, ce qui rend la construction de tels indicateurs pour les pays en développement encore plus problématique.

11. La Banque mondiale elle-même affirme donc, «La Banque n'utilise pas les WGI à des fins d'allocation de ressources, ou à tout autre fin ».
12. Voir www.iadb.org/datagob
13. Voir www.undp.org/governance/guidelines-toolkits.htm. Voir aussi Arndt et Oman (2006), Knack (2007) et Arndt (2009).
14. Voir www.pefa.org/assesment_reportmn.php
15. Voir www.globalintegrity.org
16. Voir www.oecd.org/gov/indicators/govtaglance
17. Voir www.worldbank.org/wbi/governance/diagnostics
18. Voir Razafindrakoto et Roubaud (2008) ici : www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2006-17_english.pdf
19. Voir www.oecd.org/dac/governance/govassessment
20. L'OCDE a publié conjointement avec la Commission européenne un manuel sur la construction d'indicateurs composites qui explique comment les construire de façon à ce qu'ils soient transparents et de bonne qualité.
Voir www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34349_41752777_1_1_1_1,00.html

Annexe

QUALITÉ RÉGLEMENTAIRE Bangladesh 1998

SOURCES PRIMAIRES

- Global Insight: Global Risk Service
- Heritage Foundation / Wall Street Journal: Economic Freedom Index
- World Bank (WB): Country Policy and Institutional Assessments
- Political Risk Services (PRS): International Country Risk Guide

SOURCES SECONDAIRES

- Policies Non-Tax: Regulations – Exports: A 2% reduction in export volume as a result of a worsening in export regulations or restrictions (such as export limits) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment. (Global Insight Global Risk Service)
- Policies Non-Tax: Regulations – Imports: A 2% reduction in import volume as a result of a worsening in import regulations or restrictions (such as import quotas) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment. (Global Insight Global Risk Service)
- Policies Non-Tax: Regulations – Other Business: An increase in other regulatory burdens, with respect to the level at the time of the assessment, that reduces total aggregate investment in real LCU terms by 10% (Global Insight Global Risk Service)
- Policies Non-Tax: Ownership of Business by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from "0" to "10" in legal restrictions on ownership of business by non-residents during any 12-month period. (Global Insight Global Risk Service)
- Policies Non-Tax: Ownership of Equities by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from "0" to "10" in legal restrictions on ownership of equities by non-residents during any 12-month period. (Global Insight Global Risk Service)
- Tax Effectiveness: How efficient the country's tax collection system is. The rules may be clear and transparent, but whether they are enforced consistently. This factor looks at the relative effectiveness too of corporate and personal, indirect and direct taxation. (Global Insight Global Risk Service)
- Legislation: An assessment of whether the necessary business laws are in place, and whether there are any outstanding gaps. This includes the extent to which the country's legislation is compatible with, and respected by, other countries' legal systems. (Global Insight Global Risk Service)
- Regulation (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Government Intervention (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Wage/ Prices (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Trade (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Foreign investment (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Banking (Heritage Foundation/Wall Street Journal)
- Competitive environment (World Bank CPIA)
- Factor and products markets (World BankCPIA)
- Trade policy (World Bank CPIA)
- Investment Profile: Includes the risk to operations (scored from 0 to 4, increasing in risk); taxation (scored from 0 to 3), repatriation (scored from 0 to 3); repatriation (scored from 0 to 3) and labor costs (scored from 0 to 2). They all look at the government's attitude towards investment. (PRS ICRG)

QUALITÉ RÉGLEMENTAIRE Bangladesh 2005

SOURCES PRIMAIRES

•Asian Development Bank (ADB): Country Policy and Institutional Assessments (CPIA) • Bertelsmann Foundation: Bertelsmann Transformation Index • Global Insight: Global Risk Service • Economist Intelligence Unit (EIU): Country Risk Service • World Economic Forum (WEF): Global Competitiveness Report • Heritage Foundation/Wall Street Journal: Economic Freedom Index • Merchant International Group: Grey Area Dynamics • World Bank (WB): Country Policy and Institutional Assessments • Political Risk Services (PRS): International Country Risk Guide • Global Insight: Business Conditions and Risk Indicators

SOURCES SECONDAIRES

- Trade Policy (ADB) • Competitive environment (ADB) •Factor and products markets (ADB)
 - Price stability (Bertelsmann Foundation) • Private Property (Bertelsmann Foundation)
 - Policies Non-Tax: Regulations – Exports: A 2% reduction in export volume as a result of a worsening in export regulations or restrictions (such as export limits) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment. (Global Insight Global Risk Service) • Policies Non-Tax: Regulations – Imports: A 2% reduction in import volume as a result of a worsening in import regulations or restrictions (such as import quotas) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment. (Global Insight Global Risk Service) • Policies Non-Tax: Regulations – Other Business: An increase in other regulatory burdens, with respect to the level at the time of the assessment, that reduces total aggregate investment in real LCU terms by 10% (Global Insight Global Risk Service) • Policies Non-Tax: Ownership of Business by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from "0" to "10" in legal restrictions on ownership of business by non-residents during any 12-month period. (Global Insight Global Risk Service) • Policies Non-Tax: Ownership of Equities by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from "0" to "10" in legal restrictions on ownership of equities by non-residents during any 12-month period. (Global Insight Global Risk Service) • Tax Effectiveness: How efficient the country's tax collection system is. The rules may be clear and transparent, but whether they are enforced consistently. This factor looks at the relative effectiveness too of corporate and personal, indirect and direct taxation. (Global Insight Global Risk Service) • Legislation: An assessment of whether the necessary business laws are in place, and whether there any outstanding gaps. This includes the extent to which the country's legislation is compatible with, and respected by, other countries' legal systems. (Global Insight Global Risk Service)
 - Unfair competitive practices (EIU) • Price controls (EIU) • Discriminatory tariffs (EIU) • Excessive protections (EIU) • Discriminatory taxes (EIU)
- Administrative regulations are burdensome (WEF)

Source: basé sur Kaufmann *et al.* (2006).

Références

- ANDERSON, J. (2009), "A Review of Governance and Anti-corruption Indicators in East Asia and Pacific", draft working paper, Banque mondiale, Washington DC, juin.
- ARNDT, C. (2009), "Governance Indicators", doctoral dissertation, Maastricht University School of Governance, Maastricht, juin.
- ARNDT, C. (2008), "The Politics of Governance Ratings" in *International Public Management Journal*, juillet.
- ARNDT, C. et C. OMAN (2006), *Les indicateurs de gouvernance: Usages et abus*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- BANQUE MONDIALE (2008), *Rapport Annuel*, Banque mondiale, Washington DC.
- DAMON, M. et L. RUDERT (2008), "International Governance Indices – Making Them Work for Developing Countries", Policy Analysis Exercise for the OECD Development Centre, JFK School of Government, Harvard University, Cambridge, juin.
- IQBAL, K. et A. SHAH (2008), "How Do Worldwide Governance Indicators Measure Up?", document de travail de la Banque mondiale, Washington DC, avril.
- KAUFMANN, D. et al. (2006), "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005" Institut de la Banque mondiale, Washington DC.
- KNACK, S. (2007), "Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia" in *Journal of Public Policy*, décembre.
- LANGBEIN, L. et S. KNACK (2008), "The Worldwide Governance Indicators and Tautology: Causally Related Separable Concepts, Indicators of a Common Cause, or Both?" World Bank Policy Research Working Paper 4669, Banque mondiale, Washington DC, juillet.
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OMAN, C. (2000), *Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers ? Une étude de la concurrence entre gouvernements*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- RAZAFINDRAKOTO, M. et F. ROUBAUD (2006), « Peut-on se fier aux bases de données internationales sur la corruption? Une confrontation entre enquêtes-experts et enquêtes-ménages en Afrique subsaharienne », *Document de travail DT2006-17*, DIAL, Paris, décembre.

Autres titres dans la série

Les *Cahiers de politique économique* du Centre de développement peuvent être téléchargés à partir de : www.oecd.org/dev/cahiers ou obtenus via le mél : dev.contact@oecd.org

Ajustement et équité (N° 1)

par Christian Morriçon, janvier 1992

La Gestion de l'environnement dans les pays en développement (N° 2)

par David Turnham, avec Leif E. Christoffersen et J. Tomas Hexner, avril 1992

La Privatisation dans les pays en développement : réflexions sur une panacée (N° 3)

par Olivier Bouin, avril 1992

Vers la liberté des mouvements de capitaux (N° 4)

par Bernhard Fischer et Helmut Reisen, avril 1992

La Libéralisation des échanges : quel enjeu ? (N° 5)

par Ian Goldin et Dominique van der Mensbrugghe, juin 1992

Vers un développement durable en Afrique rurale (N° 6)

par David O'Connor et David Turnham, janvier 1993

Création d'emploi et stratégie de développement (N° 7)

par David Turnham, juillet 1993

Les Dividendes du désarmement : défis pour la politique de développement (N° 8)

par Jean-Claude Berthélemy, Robert S. McNamara et Somnath Sen, avril 1994

Réorienter les fonds de retraite vers les marchés émergents (N° 9)

par Bernhard Fischer et Helmut Reisen, janvier 1995

Quel cadre institutionnel pour le secteur informel ? (N° 10)

par Christian Morriçon, octobre 1995

Les Défis politiques de la globalisation et de la régionalisation (N° 11)

par Charles Oman, juin 1996

Quelles politiques pour un décollage économique ? (N° 12)

par Jean-Claude Berthélemy et Aristomène Varoudakis, septembre 1996

La Faisabilité politique de l'ajustement (N° 13)

par Christian Morriçon, octobre 1996

- Politiques de biotechnologie pour l'agriculture des pays en développement (N° 14)*
par Carliene Brenner, avril 1997
- La Réforme des fonds de pension : leçons d'Amérique latine (N° 15)*
par Monika Queisser, janvier 1999
- Au lendemain de la crise asiatique : comment gérer les flux de capitaux ? (N° 16)*
par Helmut Reisen, janvier 1999
- Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté (N° 17)*
par Hartmut Schneider, avril 1999
- La Libéralisation multilatérale des droits de douane et les pays en développement (N° 18)*
par Sébastien Dessus, Kiichiro Fukasaku et Raed Safadi, septembre 1999
- Éducation, santé et réduction de la pauvreté (N° 19)*
par Christian Morrisson, octobre 2001
- Le Nouveau Régionalisme en Afrique subsaharienne : l'arbre cache-t-il une forêt ? (N° 20)*
par Andrea Goldstein, mars 2002
- Au-delà de Johannesburg : politiques économiques et financières pour un développement respectueux du climat (N° 21)*
par Georg Caspary et David O'Connor, août 2002
- Renforcer la participation à la gestion des dépenses publiques : recommandations à l'intention des principaux acteurs (N° 22)*
par Jeremy Heimans, décembre 2002
- La Gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes (N° 23)*
par Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiters, décembre 2003
- Financer les Objectifs du Millénaire pour le développement : idées neuves (N° 24)*
par Helmut Reisen, avril 2004
- Quelles politiques pour réduire le coût du capital en Afrique australe ? (N° 25)*
par Martin Grandes et Nicolas Pinaud, septembre 2004
- La Cohérence des politiques des pays de l'OCDE à l'égard de l'Asie de l'Est : enjeux pour le développement (N° 26)*
par K. Fukasaku, M. Kwai, M.G. Plummer et A. Trzeciak-Duval, avril 2005
- Renforcer le rôle économique des femmes dans les pays en développement : pour le changement des institutions sociales (N° 27)*
par Johannes Jütting et Christian Morrisson, juillet 2005
- Migration, aide et commerce : plus de cohérence en faveur du développement (N° 28)*
par Jeff Dayton-Johnson et Louka T. Katseli, septembre 2006

Catastrophes naturelles et vulnérabilité (N° 29)

par Jeff Dayton-Johnson, octobre 2006

Politiques migratoires et développement : une perspective européenne (N°30)

par Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas et Theodora Xenogiani, novembre 2006

Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD (N° 31)

par Daniel Cohen, Pierre Jacquet et Helmut Reisen, novembre 2006

Fonds de matières premières : comment les améliorer? (N° 32)

par Daniel Cohen, Thibault Fally et Sébastien Villemot, février 2007

Les nouveaux acteurs du financement de la santé : quel impact pour un chouchou des bailleurs? (N° 33)

par Denis Drechsler et Felix Zimmermann, juin 2007

Parier sur le développement : institutions de financement privées et donateurs (N° 34)

par Javier Santiso, février 2008

Sensibiliser l'opinion publique sur le développement : la communication, l'éducation et l'évaluation en jeu (N° 35)

par Annette Scheunpflug et Ida McDonnell, juin 2008

Tirer le meilleur parti de l'aide : défis pour l'agro-industrie africaine (N° 36)

par Jeff Dayton-Johnson et Kiichiro Fukasaku, juillet 2008

Tirer parti de la manne des matières premières : les leçons du Chili et de la Norvège (N° 37)

par Gøril Havro et Javier Santiso, octobre 2008

Comment reconvertir ressources et revenus : du bon usage des fonds souverains (N° 38)

par Helmut Reisen, décembre 2008

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Dans son programme de recherche, le Centre de développement s'attache à identifier et à analyser les questions qui se poseront avec acuité, dans un futur proche, aux pays membres comme aux pays non membres de l'OCDE. Ses conclusions contribuent à la recherche de politiques en phase avec les problèmes soulevés.

Les *Cahiers de politique économique* présentent ces observations de façon concise et accessible. La série, largement et rapidement distribuée vers un public ciblé, s'adresse spécialement aux décideurs politiques des domaines concernés.

Les agences d'aide publique au développement, les investisseurs internationaux, les chercheurs et les médias ont fortement accru leur utilisation d'indicateurs quantitatifs pour évaluer la qualité de la gouvernance dans les pays en développement. Le recours à ces indicateurs a des implications très importantes pour les pays en développement. Les indicateurs les plus utilisés souffrent de limites et de biais que leurs utilisateurs ignorent souvent. Ce *Cahier de politique économique* cherche à clarifier ces limites et à réduire l'utilisation erronée des indicateurs de gouvernance.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tél. : +33 (0)1 45 24 82 00
Fax : +33 (0)1 44 30 61 49
dev.contact@oecd.org
www.oecd.org/dev/briefs



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT
DEVELOPMENT CENTRE

