



Les indicateurs de gouvernance pour le développement

par Charles Oman et Christiane Arndt

- ◆ Les organismes d'aide et les investisseurs privés s'en remettent de plus en plus aux indicateurs de gouvernance.
- ◆ Ces indicateurs font l'objet d'utilisations abusives généralisées.
- ◆ Les utilisateurs comme les pays en développement gagneraient à ce que les indicateurs soient plus transparents.

L'utilisation des « indicateurs » de gouvernance est en pleine expansion. Ces indicateurs sont censés quantifier la qualité des institutions de gouvernance d'un pays en mesurant, par exemple, le degré de corruption qui règne dans l'économie, la qualité des régimes de réglementation publics et privés, la vigueur de « l'état de droit », le degré de stabilité politique et l'efficacité de l'action publique.

La demande d'indicateurs

Les principaux utilisateurs des indicateurs de gouvernance sont les investisseurs internationaux de la zone OCDE, les agences d'aide officielles nationales et multilatérales, ainsi que les journalistes et les chercheurs. L'intérêt des investisseurs pour les indicateurs de gouvernance s'explique par la croissance des actifs qu'ils détiennent dans les économies en développement et les « économies de marché émergentes » : depuis 1990, leur valeur a été multipliée par dix, pour atteindre plus de 4 000 milliards de dollars aujourd'hui. Par ailleurs, les investisseurs ne veulent plus se contenter des indicateurs macroéconomiques traditionnels de risque-pays, qui n'ont pas su prédire certaines crises financières aux conséquences coûteuses. Les investisseurs internationaux fondent leurs décisions d'implantation sur la perception qu'ils ont de la situation au regard de la gouvernance, et cette perception est forgée dans une mesure croissante par les indicateurs de gouvernance.

Après avoir longtemps ignoré les problèmes de corruption et de mauvaise gouvernance des pays emprunteurs, la Banque mondiale a changé sa politique en 1996. Certains organismes d'aide des pays de l'OCDE veulent identifier et récompenser les pays en développement qui s'emploient à améliorer leur gouvernance – et punir ceux qui ne le font pas. Par ailleurs, nombre de ces organismes déclarent utiliser les indicateurs de gouvernance pour améliorer la transparence et la cohérence des critères qui déterminent l'admissibilité à l'aide. Par exemple, l'agence gouvernementale américaine *Millennium Challenge Corporation* s'en remet largement aux indicateurs de gouvernance. Pour sa part, la Banque mondiale a réorienté ses priorités de prêt de l'appui aux réformes économiques (en recul de 14 pour cent par an sur la période 2000-2004) à l'amélioration de la gouvernance (en progression de 11 pour cent).

Les sources

Il existe actuellement quelque 140 jeux d'indicateurs accessibles aux utilisateurs. Parmi les mieux construits et les plus largement utilisés, il faut citer celui de Daniel Kaufmann et son équipe de l'Institut de la Banque mondiale, mis au point en 1996 et régulièrement actualisé depuis. D'autres séries sont fréquemment employées (et intégrées aux indicateurs composites du WBI) : l'International Country Risk Guide, l'Indice de perception de la corruption de *Transparency International* et les indicateurs de « droits politiques » et de « libertés civiques » de *Freedom House*.

Le terrain est donc passablement encombré. Il est également très diversifié du point de vue des motivations et des intérêts des compilateurs. Néanmoins, les indicateurs de gouvernance partagent de nombreux problèmes communs.

Les problèmes posés

En règle générale, les indicateurs de gouvernance sont utilisés pour comparer les notations d'un pays au fil du temps ou comparer les notations de plusieurs pays. Or, les techniques mises en œuvre pour rendre compte des dimensions multiples de la gouvernance au sein d'un indicateur unique rendent peu fiables les résultats de ce type de comparaison, sauf, le cas échéant, lorsque les notations affichent des écarts *significatifs*.

La plupart des statisticiens produisent des indicateurs composites qui manquent eux-mêmes de transparence. Sous-tendus par des indicateurs aussi nombreux que divers, les critères de notation sont opaques. Le cadre conceptuel sous-jacent – le sens donné à la gouvernance – reste imprécis, de sorte que l'on ne voit pas toujours bien comment sont obtenues les notes finales.

Ces défauts ôtent à ces indicateurs beaucoup de leur pertinence pour les gouvernements des pays en développement eux mêmes, les groupes d'intérêts commerciaux, les ONG et autres « parties prenantes internes » désireuses de voir la gouvernance locale s'améliorer. Pour atteindre cet objectif, les utilisateurs auraient besoin d'indicateurs qui leur permettent d'identifier les problèmes de gouvernance spécifiques et d'évaluer les progrès des réformes avec beaucoup plus de précision. En outre, les pays en développement s'offusquent souvent de

la pression que leur imposent les bailleurs de fonds étrangers pour qu'ils relèvent leurs normes de gouvernance – particulièrement lorsqu'il s'agit d'utiliser ces méthodes non transparentes. Appliqués de la sorte, les indicateurs peuvent devenir contreproductifs. Ces déficiences font que ce sont surtout les « parties prenantes externes » et les intérêts commerciaux étrangers qui se servent des indicateurs de gouvernance.

Par exemple, les agences d'aide utilisent ces outils non transparents (défaut dont elles n'ont peut-être pas conscience) pour déterminer l'admissibilité à l'aide, ce qui est paradoxal de la part d'organismes qui prétendent agir au nom de l'amélioration de la transparence. Il est donc important qu'elles comprennent les limites des outils qu'elles emploient.

Les investisseurs internationaux se laissent eux aussi fréquemment abuser par les indicateurs de gouvernance, ce qui peut entraîner des effets pervers dès lors que les données en question sont interprétées comme le seraient des indicateurs macroéconomiques de risque-pays. Cette dépendance à l'égard des indicateurs peut encourager les comportements moutonniers et priver les deux parties d'investissements viables propices au développement.

En rehaussant la transparence des indicateurs de gouvernance que nous utilisons et produisons, non seulement nous aurons une idée plus claire du type d'institution dont les pays en développement ont besoin pour améliorer leur gouvernance, mais nous créerons les conditions nécessaires à leur mise en place.

Pour en savoir plus : ARNDT, C. ET C. OMAN (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Études du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

www.oecd.org/dev/publications/governanceindicators



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev

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
mél : dev.contact@oecd.org