

Séminaire de droit administratif, européen et global

## « La bonne gouvernance et ses indicateurs : trois approches »

Session du 11 avril 2008

**Emmanuel Breen**

Maître de conférences auprès du Collège de France  
Chaire « Etudes juridiques comparatives et internationalisation du droit »

emmanuel.breen@college-de-france.fr

La « gouvernance » fait partie de ces anglicismes qui sont en passe de cesser de l'être et dont on commence à sentir, avec peut-être une pointe d'agacement, qu'on ne s'en débarrassera pas et qu'ils passeront dans le vocabulaire français du droit et des sciences politiques. Tout simplement parce que le concept sous-jacent est nouveau : si, du côté du droit privé, on traduit couramment, à juste titre, « corporate governance » par « gouvernement d'entreprise », le terme « gouvernement » n'est manifestement pas disponible pour de nouveaux usages dans le domaine du droit public.

On ne se débarrassera pas non plus, toujours dans le champ du droit et des sciences politiques, de cette autre innovation venue de l'étranger que sont les indicateurs chiffrés. Ils sont imparfaits et critiquables à beaucoup d'égards (V. not. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*, The World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 4149, March 2007), mais *ils sont là* et il n'est pas possible d'en faire abstraction : performance de la gestion publique et des services publics ; performance de la justice ; classement mondial des universités ; classement mondial des systèmes politiques et juridiques. Rien n'échappe par principe à la mesure, et les limites du quantifié reculent sans cesse.

L'acclimatation progressive, en France, des indicateurs de bonne gouvernance illustre un aspect de l'internationalisation de nos systèmes juridiques et politiques : le paysage intellectuel français se caractérise, encore aujourd'hui, par une assez forte hétérogénéité de la politique et du droit, d'une part, et des disciplines empiriques, comme la sociologie

ou l'économie, d'autre part. La position des grandes institutions internationales, et en particulier des institutions de Bretton Woods, est tout à fait contraire et fait en particulier une large place à l'analyse économique du droit et des institutions. Laquelle analyse se fait en chiffres plus qu'en lettres ...

L'étude des indicateurs de bonne gouvernance élaborés par la Banque mondiale constitue donc un passage obligé pour comprendre, dans son ensemble, la question de la gouvernance en général et de sa mesure en particulier. Mais la Banque mondiale est certes loin d'avoir le monopole de la construction d'indicateurs de bonne gouvernance et le foisonnement de ceux-ci est tel que des auteurs avertis écrivent que : « les utilisateurs d'indicateurs de gouvernance doivent se frayer un chemin dans la jungle des centaines d'indicateurs existants » (C. Arndt, C. P. Oman, *Les indicateurs de gouvernance, Usages et abus*, Editions OCDE, coll. Etudes du Centre de développement, 2006).

Les indicateurs les plus couramment utilisés sont au nombre de cinq :

- Le « Guide international du risque pays » (*International Country Risk Guide – ICRG*) qui est élaboré de manière privée et note 140 pays tous les mois
- Les indicateurs de la « Freedom House », organisation privée bipartisane américaine, qui classe chaque année 192 pays en trois grands groupes en fonction de leur notation : « libre », « partiellement libre » ou « non libre »
- L'indice de perception de la corruption (IPC) publié annuellement par Transparency International et qui couvre 159 pays
- Les évaluations des performances des politiques et des institutions des pays (Country Policy and Institutional Assessments (CPIA), réalisées par les équipes de la Banque mondiale et utilisées notamment dans le cadre des décisions d'allocation de prêts sans intérêts et de subventions par l'AID (Association internationale pour le développement, l'une des deux composantes de la Banque mondiale). Ces évaluations sont communiquées au public depuis 2006 (évaluation 2005)
- Les indicateurs de gouvernance de l'Institut de la Banque Mondiale (World Bank Institute – WBI), qui dominent le champ et sont connus sous le nom d' « indicateurs KKZ » (initiales des premiers

auteurs : (Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton). C'est un travail approfondi de compilation d'indicateurs (dont en particulier ceux qui viennent d'être cités), qui couvre entre 204 et 207 pays et auquel la Banque mondiale, notamment à partir de son site internet, donne une grande publicité.

Mais il ne s'agit là que d'une petite sélection de ces indicateurs.

Pour s'orienter dans cette jungle, autant partir d'une idée simple : l'indicateur est la mesure de *quelque chose*.

La construction d'un indicateur suppose donc au moins trois opérations : l'identification de l'objet de la mesure, la construction de la mesure et le recueil des données. Bien des questions se posent à propos de la construction de la mesure et le recueil des données. Il n'est pas possible d'aborder dans les limites de cet exposé (par exemple les avantages et inconvénients respectifs des indicateurs objectifs et des indicateurs de « perception », ou la question de la marge d'erreur). D'autres, auxquelles on se consacrera davantage, concernent l'objet de la mesure.

Ce ne sont pas des questions de technique statistique.

Ce sont des questions d'ordre principalement théorique : quelles notions, quels standards sont suffisamment pertinents pour qu'on se donne la peine de chercher à leur associer des chiffres pour saisir la réalité ? Autrement dit : avant de faire tourner la machine à produire des chiffres, il faut la calibrer. Ce sont ces opérations préalables de calibrage qui nous intéressent ici (comme il nous avait également intéressé en matière de justice : V. E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, coll. Droit et justice, 2002).

Osons le mot : les systèmes d'indicateurs traduisent une philosophie sous-jacente. Disons tout simplement : « une approche », car ces « philosophies » sont souvent bien peu raisonnées.

Quelle(s) approche(s) détecte-t-on derrière les indicateurs de bonne gouvernance ?

Partons de la page d'accueil du site de la Banque mondiale consacré à la gouvernance :

*« Pour la Banque mondiale, une bonne gouvernance et l'élimination de la corruption sont essentielles à la mission qu'elle entreprend en vue de*

*faire reculer la pauvreté, et des centaines d'activités sont aujourd'hui menées dans ces deux domaines à travers le Groupe de la Banque mondiale. Le mot d'ordre est d'assurer l'intégrité de celui-ci au plan interne, de réduire au maximum la corruption dans les projets qu'il finance, et d'aider ses pays clients à améliorer la gouvernance et à lutter contre la corruption à leur propre niveau.*

*Faisant appel à la fois aux processus d'apprentissage de type participatif et axés sur l'action, aux outils de renforcement des capacités et à l'apport essentiel des données, l'Institut de la Banque mondiale (WBI), en collaboration avec de multiples services du Groupe de la Banque, fournit un appui aux pays dans cette double optique d'amélioration de la gouvernance et de lutte contre la corruption. »*

Premier constat : la notion de « gouvernance » est à la pour servir un projet, une action. Ce n'est pas une notion « purement descriptive » ou scientifique. C'est une notion opérationnelle. La rencontre entre la gouvernance et les indicateurs est donc loin d'être fortuite : la notion de gouvernance a été élaborée pour servir des politiques d'évaluation et de réforme. C'est pourquoi, plus qu'à la notion de « gouvernance », il convient de s'intéresser à celle de « bonne gouvernance » (on pourrait dire aussi : « la qualité de la gouvernance »), qui tient mieux compte de cette dimension normative.

S'agissant de ce qu'on pourrait appeler une « notion de mission », sa définition précise est donc indissociable de l'objet de la mission.

Or il y a plusieurs missions, et elles sont assez différentes les unes des autres – d'où une pluralité d'approches et de définitions.

## **I. L'approche assurantielle de la bonne gouvernance**

### **A. Facteurs**

Un facteur important et bien connu est à l'origine de cette approche : il s'agit de la mondialisation des investissements

Les investissements internationaux ont augmenté de manière considérable au cours des trente dernières années. C'est, avec le développement du commerce international et de la finance internationale, un aspect de la mondialisation contemporaine de l'économie. Cette

croissance des investissements internationaux, directs ou indirects, concerne tout particulièrement les pays en voie de développements : les fameux « *emerging markets* ». Ainsi, les investissements dans les pays émergents ont été multipliés par 6 depuis le début des années 90, représentant désormais 42 % du total des investissements directs à l'étranger, contre seulement 25 % en 1991.

L'investissement dans un pays étranger suppose, de la part de l'investisseur, un pari sur les risques inhérents à l'environnement propre à ce pays. C'est ce qu'on appelle traditionnellement l'évaluation du « risque pays ». Utilisée surtout depuis le choc constitué par la nationalisation en 1956 du Canal de Suez par Nasser, la notion de « risque pays » ne recouvrait initialement que le risque politique. Il a pris ensuite un sens plus large pour inclure l'ensemble des risques liés au contexte propre d'un pays comme par exemple un défaut de paiement de l'Etat, une crise financière (crise mexicaine de 1994, crise asiatique en 1997, crise russe en 1998) ou un conflit armé.

Dans cette perspective dominée par le souci de la maîtrise des risques – et que l'on peut donc qualifier d' « assurantielle » - la « gouvernance » participe de la composante politique du « risque pays ».

## B. Définition

Une première définition de la « bonne gouvernance » et de ses standards peut alors être proposée : *c'est une souveraineté qui agit de manière prévisible et respectueuse de la propriété privée et qui favorise la stabilité de l'environnement dans lequel se déploie l'activité économique.*

L'antonyme de la « bonne gouvernance » c'est, ici, le « fait du prince ».

## C. Indicateurs associés

L'exemple-type de cette approche, ce sont les indicateurs de l'ICRG.

Double série d'indicateurs :

- indicateurs de « risques financiers et économiques » (mesures « objectives », par les principaux indicateurs macro-économiques)

- indicateurs du « risque politique » (mesures subjectives par des experts). Le risque politique va au-delà de la gouvernance et prend en compte également des données socio-culturelles et économiques (« facteurs socio-économiques à l'origine d'instabilités », « tensions religieuses et ethniques », « respect de la loi par la population », p. ex.). Mais un nombre important d'indicateurs illustrent très bien de la définition que nous avons donnée de la bonne gouvernance, dans cette approche :

- \* « Capacité apparente du gouvernement à se maintenir au pouvoir et à mener à bien son (ses) programme(s) annoncé(s) »

- \* « Autres facteurs pesant sur les risques d'investissement ([not.] expropriations »

- \* « Qualité de l'administration » (si on comprend cet indicateur comme signifiant : « administration non arbitraire »)

Mais l'ICRG ne va pas au bout de cette approche de *realpolitik*, et inclut des indicateurs beaucoup plus teintés de moralisme : « corruption », « ingérence militaire dans la politique », « obligation démocratique de rendre des comptes », « pouvoir et impartialité du système judiciaire ».

Tout de même, l'ICRG ne va pas jusqu'à inclure le respect des droits de l'homme ... : ils font manifestement trop mauvais ménage avec la stabilité (Voir indicateur : « violence et conflits politiques intérieurs et extérieurs »).

Cette question, complexe, de l'articulation de la stabilité de l'environnement politique et des idéaux politiques démocratiques et libéraux (on pourrait dire, en adoptant le point de vue le plus large possible : de la paix et de la justice) demeure dans l'impensé de la construction, par l'ICRG, de ses indicateurs. Mais elle affleure, et fait sentir qu'il peut exister une autre approche de la « bonne gouvernance », beaucoup plus soucieuse des valeurs. Cette approche est celle de nombreux Etats occidentaux et institutions internationales.

## **II. L'approche messianique de la bonne gouvernance**

### **A. Facteurs**

Pour les Etats occidentaux, la question de pose des critères susceptibles de déterminer le soutien accordé – ou non – aux différents autres pays du monde. Dans le contexte de la Guerre froide, la préoccupation dominante était celle de la promotion d'un système économique – communiste ou capitaliste – et la question de la qualité du système politique, et en particulier de celle des droits de l'homme et de la démocratie, semblait secondaire. Pour les pays occidentaux, le bon régime politique, c'était celui qui était susceptible de former un rempart contre le communisme – ce régime fût-il corrompu ou tyrannique.

La démocratie et les droits de l'homme viendraient après – dans le sillage du progrès économique.

Victorieuses dans ce conflit, les économies capitalistes se sont alors attelées à l'exportation de leur modèle politique – conçu comme un modèle universel.

On assiste donc, depuis la chute du Mur de Berlin, à un profond renouveau du messianisme démocratique et libéral américain, mais aussi français (discours de la Baule, 20 juin 1990). (Comp. Déclaration d'indépendance de 1776 : « Les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir ces droits, et leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés » et DDHC 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme »).

Ce messianisme est désormais entré dans sa phase opérationnelle et non plus seulement idéologique. Ses instruments vont de la persuasion (« bonnes pratiques ») à la contrainte douce (conditionnalité politique) et à la contrainte militaire (la réforme par l'invasion et l'occupation, en Afghanistan et en Irak).

Ce tournant a été pris par les bailleurs de fonds internationaux. C'est ainsi qu'en 1996, le président de la Banque Mondiale, James Wolfenson, a décidé d'un revirement de la politique de l'institution à cet égard. Alors que, jusque-là, tout ce qui concernait la politique locale était considéré comme devant rester en dehors du champ d'action de la Banque, à partir de 1996, au contraire, la Banque s'est engagée sur le terrain de la réforme politique, administrative et juridique. Au sein de cette politique, la lutte contre la corruption a pris une place toute particulière : le détournement des aides et des prêts nuit en effet directement à leur efficacité et à la crédibilité de l'aide au développement.

Mais ces détournements n'ont pas été découverts soudainement en 1996 ... La motivation de ce retournement est donc d'ordre politique plus que gestionnaire. Car le caractère évident du lien entre l'aide au développement de l'économie et la lutte contre la corruption ne doit pas en cacher toute la difficulté, qui est d'abord une difficulté de principe : la lutte contre la corruption ne peut pas être menée de l'extérieur sans un degré élevé d'ingérence dans les affaires intérieures d'Etats souverains.

Avant 1996, pour la Banque Mondiale, c'est l'ingérence, et non la corruption, qui apparaissait intolérable. Depuis 1996, c'est le contraire, parce que le troisième terme (le risque d'un renversement d'alliances et la nécessité de se concilier les bonnes grâces des élites locales) a disparu.

## B. Définition

Dans cette perspective, une nouvelle définition de la « bonne gouvernance » peut être donnée : c'est le « *mode d'emploi* » de la *construction d'un Etat démocratique et libéral érigé en modèle universel*.

L'antonyme de la « bonne gouvernance », c'est ici : « la République bananière », dans laquelle la corruption va de pair avec l'autocratie.

Dans leur travail de construction de l'Etat, les nouveaux « ingénieurs du politique », comme tous les ingénieurs, utilisent des instruments de mesure.

## C. Indicateurs associés

### 1. Indicateurs de la Freedom House

Il s'agit d'une organisation privée, indépendante du Gouvernement américain (mais subventionnée par lui), qui peut être considérée comme l'un des fers de lance du messianisme politique américain.

- Indicateurs des droits politiques : 10 indicateurs subjectifs répartis en trois catégories :

- \* Qualité du processus électoral
- \* Pluralisme politique
- \* Qualité démocratique du fonctionnement du gouvernement



- Indicateurs des libertés civiles : 15 questions réparties en quatre catégories :

- \* Liberté d'expression et de croyance
- \* Droits d'association et d'organisation
- \* Etat de droit (incluant not. indépendance du système judiciaire et égalité devant la loi)
- \* Droits individuels (possibilité de se protéger contre l'endoctrinement, liberté de déplacement et de travail, de propriété, de création d'entreprise, mais aussi : égalité des sexes et égalité des chances)

Cette approche reflète une conception libérale et occidentale des droits de l'homme, dont l'acceptabilité à l'échelle mondiale n'est pas assurée.

V. p. ex. la position défendue par le Pr japonais de droit international Y. Onuma, lors d'une conférence donnée au Collège de France :

*« Les évaluations majeures de la situation des droits de l'homme, comme celles du Gouvernement des Etats-Unis ou de la Freedom House sont trop marquées idéologiquement. Elles ne sont pas fondées sur une notion extensive, qui est acceptée globalement. L'évaluation de la situation des droits de l'homme doit inclure dans son champ l'évaluation des droits socio-économiques, qui ne sont pas moins importants que les droits civils et politiques. »*

(Y. Onuma, « Les droits de l'homme dans le monde multi-polaire et multi-civilisationnel du XXIème siècle : une perspective trans-civilisationnelle », conférences données au Collège de France les 6 et 14 mars 2008 : [http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int\\_dro/p1205915373444.htm](http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int_dro/p1205915373444.htm))

Il n'en reste pas moins que les indicateurs de la Freedom House sont, à la différence de ceux de l'ICRG, cohérents entre eux, et reflètent un modèle politique et juridique nettement identifié.

## 2. Les indicateurs de corruption de Transparency international

Double mesure :

- par des experts (milieux d'affaires locaux et internationaux) (« Indice de perception de la corruption »)
- par la population (sondages) (« Baromètre mondial de la corruption »).

De manière intéressante, selon TI :

*« Les enseignements du Baromètre mondial de la Corruption 2007 montrent une forte corrélation (0,66) entre le vécu des citoyens ordinaires en matière de pots-de-vin et les perceptions de la corruption par les experts, qui constituent la base de l'Indice de Perceptions de la Corruption, l'un des outils-phare de mesure de TI. Les états dans lesquels les hommes d'affaire, les analystes du pays et les experts remarquent que la corruption est largement répandue sont ceux-là même où, en moyenne, une plus grande partie des citoyens paye des pots-de-vin pour avoir accès aux services publics. »* (communiqué de presse du 6 décembre 2007)

Transparency international observe également, de manière intéressante, sur la base des données qu'elle a recueillies, que la corruption est source d'injustice sociale :

*« Les familles démunies sont les plus touchées par les demandes de pots-de-vin dans les pays développés comme dans les pays en développement, d'après le Baromètre mondial de la Corruption 2007. »* (même communiqué)

Le problème de la corruption est en effet d'abord un problème d'injustice : la corruption rompt l'égalité devant la loi. A ce titre, il n'est pas surprenant que la lutte contre la corruption ait pris une place centrale dans le programme messianique dont les indicateurs de gouvernance sont un des instruments.

Ce qui est surprenant, c'est même que cette place n'ait été acquise que tardivement, à partir de la création de TI en 1993 et de l'inscription de la lutte contre la corruption à l'ordre du jour de la Banque Mondiale en 1996.

On a évoqué la dimension politique de ce tournant.

Mais il y a également une dimension économique, et cela ne surprendra pas compte-tenu de la nature de l'institution et de ses objectifs premiers.

C'est ainsi qu'il existe une troisième approche de la bonne gouvernance et de ses indicateurs, qui n'est faite ni du point de vue de la stabilité, ni de celui de la démocratie et des droits de l'homme, mais de celui du développement économique.

En adoptant ce troisième point de vue – la lutte contre la pauvreté et la promotion développement économique - une troisième définition de la « bonne gouvernance » peut être proposée. Elle participe de ce que nous proposons d'appeler une « approche institutionnaliste » de la bonne gouvernance.

### **III. L'approche institutionnaliste de la bonne gouvernance**

#### **A. Facteurs**

L'histoire des relations de l'Etat et de l'économie de marché sont marquées par des mouvements de balanciers : tantôt l'Etat apparaît trop présent et trop pesant, et le mot d'ordre est celui de libéralisation, tantôt, au contraire, l'Etat semble devoir être appelé à la rescousse pour venir au secours de la croissance et d'un marché qui ne parvient plus à s'auto-réguler.

Sans que l'orientation libérale de l'économie mondiale ne soit remise en cause aujourd'hui, l'explosion de la mondialisation économique et l'avènement du capitalisme au niveau mondial s'accompagnent plutôt, et de manière quelque peu paradoxale, d'un certain retour en grâce de l'Etat – ou du moins de la « chose publique ». Il ne s'agit pas d'une nouvelle révolution, mais d'une correction.

Les facteurs de cette correction sont, pêle-mêle :

- L'échec relatif des politiques d'ajustement structurels menées par les institutions de Bretton Woods dans les années 1980 et 1990 (le « consensus de Washington »), aujourd'hui largement admis (V. p. ex. W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2002).
- Les attentats du 11 septembre qui remettent la question de la sécurité et de la puissance publique sur le devant de la scène

idéologique.

- Le retentissant scandale de l'affaire Enron, qui début au même moment (ouverture d'une enquête par la SEC le 31 octobre 2001) et qui révèle les défaillances de la régulation du marché boursier et du contrôle comptable des entreprises américaines : la bonne gouvernance de l'entreprise s'impose alors comme un facteur majeure pour le développement économique.

V. not. en France le rapport Bouton, « Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées », 23 septembre 2002. Le rapport débute ainsi, et c'est significatif de cette troisième perspective : *« L'économie de marché fondée sur la libre confrontation de l'offre et de la demande et, sur le plan international, sur la liberté des échanges a démontré sa supériorité par rapport à tout autre mode d'organisation économique. Elle doit avoir pour corollaire des mécanismes de régulation efficaces. Il n'y a pas de système libéral sans confiance dans les règles de droit et leur bonne application »*. Et un peu plus loin : *« Les événements récents et notamment la révélation de pratiques comptables critiquables qui ont affecté des entreprises de taille mondiale, ruiné des actionnaires, des salariés, et conduit à la disparition d'un des tout premiers cabinets d'audit, sont à l'origine d'une grave crise de confiance dans l'essence même de l'économie de marché : la qualité du gouvernement des entreprises et la fiabilité des comptes qui sont le lien entre la réalité de l'entreprise et les actionnaires, institutionnels ou individuels »* (nous soulignons)

- La nécessité de la lutte contre le réchauffement climatique et ses effets et la promotion active par des institutions internationales (comme en particulier le PNUD) du concept de « biens publics mondiaux », des biens soustraits au moins en partie à la logique marchande, mais nécessaires au développement et à la qualité de la vie humaine, et dont la protection suppose une forme améliorée de gouvernance mondiale.

Un pas de plus est donc ici franchi, puisque la notion de gouvernance est appliquée non seulement aux Etats, mais à l'ensemble des institutions – privées ou publiques, nationales ou internationales – sans lesquelles l'initiative individuelle et le marché ne pourraient pas produire leurs effets bénéfiques.

C'est pourquoi on a proposé de parler ici d'approche « institutionnaliste ».

On pense bien sûr aux institutionnalistes français (Hauriou, Brethe de la Gressaye) qui ont mis l'institution au cœur de leur réflexion et on pensé cette notion par delà la frontière du public et du privé.

On pense également et surtout aux économistes qui se réclament de « l'économie institutionnelle » - depuis plus de cent ans maintenant, souvent avec une certaine discrétion – ou, plus récemment et de manière plus influente, de la « nouvelle économie institutionnelle » (V. not. Douglass North, prix Nobel d'économie en 1993).

D. North et les économistes qui partagent ses intuitions fondamentales partent de l'idée simple que le marché et l'entreprise ne sont pas des réalités autonomes, mais qu'ils doivent, pour fonctionner efficacement, être institués et régulés par des puissances non soumises à la logique marchande. Le postulat de base de l'économie classique n'est pas remis en cause par ces travaux : le marché, régi par les règles de la concurrence pure et parfaite, conduit à une allocation optimale des ressources.

Mais, précisément :

- d'une part, il faut des règles pour assurer le bon fonctionnement du marché (« droit de la concurrence ») ;
- d'autre part, lorsque les conditions du bon fonctionnement du marché ne sont pas réunies, il souffre de défaillances (« market failures ») qui peuvent justifier l'intervention de la puissance publique.

Les institutions internationales – et au premier chef la Banque mondiale – sont désormais très largement déterminées par cette perspective intellectuelle (qui d'ailleurs les légitime en tant qu'institution et qu'elles contribuent à entretenir).

Voir innombrables articles dans la littérature économique sur la corrélation entre la croissance économique et la bonne gouvernance (not. le débat organisé par le *Journal of Politics* Vol. 69:2 (May 2007), et les références citées).

## B. Définition

Dans cette perspective institutionnaliste, la « *bonne gouvernance* » a le sens le plus large possible : c'est l'*aptitude des institutions à soutenir durablement la croissance économique*. Son antonyme est « *déficience institutionnelle* » (*institutional failure*).

(Comp. la définition très large et non finalisée de la gouvernance par les auteurs des indicateurs KKZ : « les traditions et les institutions par le biais desquels l'autorité est exercée dans un pays »)

L'*institutional failure* inclut la déficience de l'Etat, de l'entreprise et même du marché : en effet, dans cette analyse, le marché est institué : si le marché échoue, c'est qu'il n'a pas été institué ou régulé correctement. (V. p. ex. : Christos Pitelis, *Market and Non-Market Hierarchies – Theory of Institutional Failure*, Blackwell Publishing, 1991, p. 1 et s.)

A partir de là, de très nombreux travaux ont cherché à mettre en lumière le rôle causal de la qualité de la gouvernance dans le développement économique. Ces travaux utilisent les méthodes de l'économétrie, ce qui suppose, une fois encore, mais pour des raisons différentes, de pouvoir disposer de données chiffrées relatives à la qualité de la gouvernance.

### C. Indicateurs associés

Cette approche a produit, à titre principal, les indicateurs dits « KKZ » de l'Institut de la Banque Mondiale. (V. également les indicateurs CPIA de la BM).

Les indicateurs KKZ sont des indicateurs composites, qui puisent aux sources de toutes les batteries d'indicateurs déjà mentionnées. Ce n'est pas par hasard : le développement économique suppose une pluralité de facteurs. Parmi ceux-ci figurent, nécessairement, à la fois la stabilité (approche assurantielle de la gouvernance) et, dans une économie de marché, la liberté individuelle (approche messianique). Mais aussi d'autres thèmes, comme en particulier la qualité et la performance des services publics ou de la régulation.

Cette perspective très extensive sur la gouvernance est patente lorsqu'on analyse les six grandes rubriques des indicateurs KKZ :

*Approche assurantielle :*

- « Stabilité politique »

*Approche messianique :*

- « Voix et responsabilité » : composante démocratique de la bonne gouvernance
- « Etat de droit »

*Approche plus spécifiquement économique :*

- « Efficacité gouvernementale »
- « Qualité de la régulation » : idem.

Enfin, ce thème finalement assez transversal, qui fait le lien entre l'approche messianique et de l'approche institutionnaliste : le « Contrôle de la corruption »

## CONCLUSION

L'exemple de la lutte contre la corruption montre bien que ces trois approches sont loin d'être strictement hétérogènes. Sans prétendre réaliser une cartographie complète, on a voulu, simplement, ici, planter dans la jungle trois panneaux ... « indicateurs »

Ces trois approches convergent aujourd'hui pour donner à la bonne gouvernance, et à sa mesure, une importance de premier ordre pour la réforme institutionnelle dans les pays émergents.

Mais ces indicateurs concernent aussi les pays qui ont déjà émergé, et en particulier la France, pour qui ils constituent un enjeu à plusieurs titres :

1/ Ne reflètent-ils pas une vision exclusivement ou principalement américaine, de telle sorte qu'il faudrait, pour défendre le modèle alternatif d'un Etat moins libéral, chercher à peser sur la construction des indicateurs ? C'est un enjeu pour la France – et pour l'Europe - comme puissance(s) impériale(s).

2/ Quelle image de notre pays donne un classement mondial souvent conçu pour évaluer les pays émergents, mais qui n'en attribue pas moins un rang à tous les pays, y compris le nôtre ? C'est un enjeu pour l'attractivité du territoire français (« France SA »)

V. p. ex. appréciation de Freedom House, rapport 2007 : « *Members of the French elite, trained in a small number of prestigious schools, often move between politics and business, increasing opportunities for corruption.* »

3/ Dans quelle mesure faut-il s'inspirer de ces indicateurs pour mener, en interne, la réforme de l'Etat ? C'est sans doute par là qu'il faut commencer, et nous l'avons fait avec la LOLF, parce qu'il s'agit là du seul enjeu qui ne soit pas simplement de l'ordre de la communication : réformons-nous sans avoir peur des chiffres, mais aussi en leur assignant leur juste place, et affirmons ainsi, à la fois notre modèle d'Etat et notre modèle d'évaluation de l'Etat.



## Bibliographie sommaire :

C. Arndt, C. P. Oman, *Les indicateurs de gouvernance, Usages et abus*, Editions OCDE, coll. Etudes du Centre de développement, 2006

Bernard Chavance, *L'économie institutionnelle*, La Découverte, coll. Repères, Paris, 2007

W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachussets, 2002

D. Kaufmann, A. Kraay, *Growth without Governance*, The World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 2928, November 2002

D. Kaufmann, A. Kraay, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, Discussion Draft, The World Bank, October 2007

D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*, The World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 4149, March 2007

D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Growth and Governance: A Reply*, *Journal of Politics* Vol. 69:2 (May 2007).

M. Kurtz, A. Schrank, "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", *Journal of Politics* Vol. 69:2 (May 2007). – Et "Growth and Governance: A Defense", *Journal of Politics* Vol. 69:2 (May 2007).

B. du Marais (dir.), *Agences de notation, immobilier et contrats publics – Contributions sur l'attractivité économique du droit*, La Documentation Française, coll. Perspectives sur la justice, septembre 2007 : " Le droit et la note ", p. 11 et s.)

D. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, 1971 (avec L. Davis).

--- *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

--- *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996 (avec Lee Alston et Thrainn Eggertsson).

Y. Onuma, « Les droits de l'homme dans le monde multi-polaire et multi-civilisationnel du XXIème siècle : une perspective trans-civilisationnelle »,

conférences données au Collège de France les 6 et 14 mars 2008 :  
[http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int\\_dro/p1205915373444.htm](http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/int_dro/p1205915373444.htm)

C. Pitelis, *Market and Non-Market Hierarchies – Theory of Institutional Failure*, Blackwell Publishing, 1991, p. 1 et s