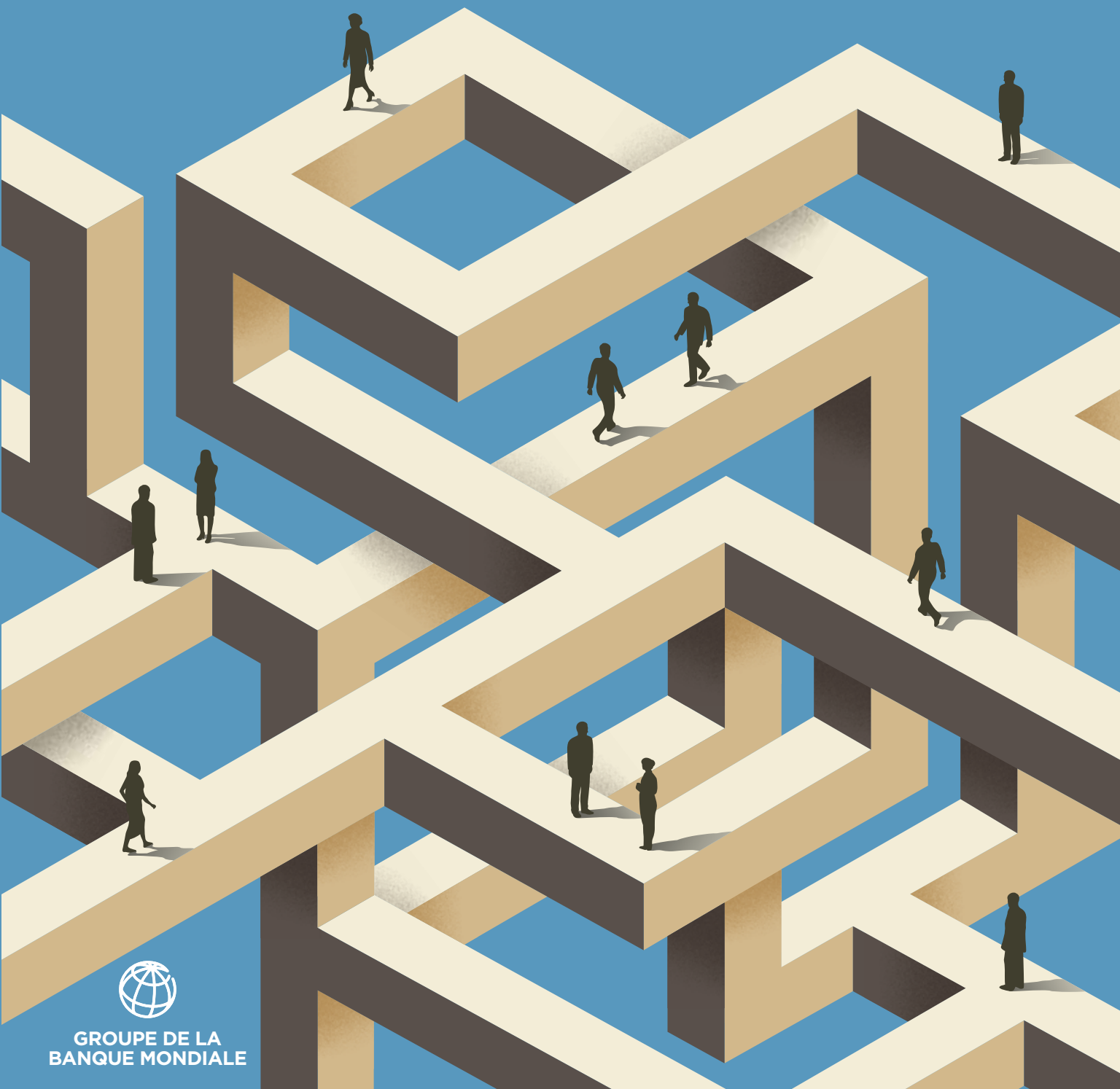


Un rapport phare du Groupe de la Banque mondiale

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE

# LA GOUVERNANCE *et* LA LOI

## ABRÉGÉ



GRUPE DE LA  
BANQUE MONDIALE

**LA GOUVERNANCE**  
*et*  
**LA LOI**

**ABRÉGÉ**



Un rapport phare du Groupe  
de la Banque mondiale

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE

2017 

# LA GOUVERNANCE *et* LA LOI

## ABRÉGÉ



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

**Cet abrégé présente une vue d'ensemble et la table des matières du *Rapport sur le développement dans le monde 2017: La gouvernance et la loi*, doi : 10.1596/978-1-4648-0950-7. La version intégrale du rapport définitif, une fois publié, sera affichée en format PDF sur le site <https://openknowledge.worldbank.org/>. Des exemplaires du rapport peuvent également être commandés à l'adresse <http://Amazon.com>. Pour toute citation, reproduction et adaptation, veuillez utiliser la version définitive du rapport.**

© 2017 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Certains droits réservés

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières. Rien de ce qui figure dans le présent ouvrage ne constitue ni ne peut être considéré comme une limitation des privilèges et immunités de la Banque mondiale, ni comme une renonciation à ces privilèges et immunités, qui sont expressément réservés.

#### Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

**Mention de la source** — L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Banque mondiale. 2017. « Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi. » Abrégé. Washington : Banque mondiale. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Traductions** — Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage le déni de responsabilité suivant : *Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. La Banque mondiale ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qu'elle pourrait contenir.*

**Adaptations** — Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale.*

**Contenu tiers** — La Banque mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

**Conception graphique de la couverture** : Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

**Conception graphique** : George Kokkinidis, Design Language, Brooklyn, New York, et Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

# Table des matières

vii	<i>Avant-propos</i>
ix	<i>Remerciements</i>

<b>1</b>	<b><i>Abrégé : Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi</i></b>
2	Améliorer la gouvernance pour faire face aux enjeux actuels du développement
5	Les moteurs de l'efficacité : engagement, coordination et coopération
12	Les leviers de changement : Contestabilité, incitations, préférences et croyances
19	Les moteurs de changement : ententes passées par les élites, mobilisation citoyenne et influence internationale
29	Repenser le rôle de la gouvernance dans le développement
32	Naviguer dans le rapport
33	Notes
34	Références
39	Table des matières du <i>Rapport sur le développement dans le monde 2017</i>



# Avant-propos

Les autorités, les responsables de l'action gouvernementale et les professionnels du développement s'inquiètent souvent de ce que des politiques conçues avec les meilleures intentions dans le but d'améliorer l'existence de leurs populations se révèlent inefficaces.

La communauté mondiale du développement ne doit plus s'attacher simplement à savoir « quelle politique est la bonne » ; elle doit aller plus loin et se demander « comment faire en sorte que les politiques donnent des résultats qui améliorent les conditions de vie ». La solution proposée dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de cette année est une meilleure gouvernance – à savoir les moyens par lesquels pouvoirs publics, citoyens et collectivités s'entendent pour élaborer et appliquer des politiques publiques.

Ce rapport paraît alors que la croissance et la productivité mondiales continuent de ralentir, limitant ainsi les ressources qu'il est possible de mobiliser pour aider les plus démunis et les plus vulnérables de la planète. Pourtant, la demande de services, d'infrastructures et d'institutions équitables ne cesse de croître. Au regard des contraintes qui pèsent sur les budgets nationaux et sur l'aide au développement, les ressources doivent impérativement être utilisées d'une manière aussi rationnelle que possible. Nous pouvons y arriver en faisant appel aux financements et aux compétences des entreprises privées, en travaillant plus étroitement avec la société civile, et en intensifiant les efforts de lutte contre la corruption, l'une des plus grandes entraves à la réalisation d'un développement réel et durable.

Cependant, la coordination des efforts de ces groupes divers et variés passe par la clarification des rôles et responsabilités de chacun, et par la définition de règles de conduite qui aideront à conclure et maintenir des ententes. À moins d'œuvrer davantage à une gouvernance plus robuste, les objectifs d'élimination de l'extrême pauvreté et de promotion d'une prospérité partagée que s'est fixés le Groupe de la Banque mondiale, et la vision transformationnelle projetée par les Objectifs de développement durable plus vastes des Nations Unies, ne pourront être réalisés.

Sur la base de recherches et de consultations approfondies menées dans de nombreux pays ces 24 derniers mois, le rapport fait valoir l'importance de l'engagement, de la coordination et de la coopération, qu'il présente comme les trois fonctions nécessaires pour faire en sorte que les politiques produisent les résultats souhaités. Il propose également un cadre qui devrait aider à appréhender et surmonter les défis auxquels nos partenaires sont confrontés. Plus précisément, il décrit comment améliorer l'efficacité des politiques de sécurité, de croissance et d'équité en s'attachant aux facteurs qui déterminent la gouvernance.

Au-delà des préoccupations traditionnellement associées à la mise en œuvre, comme la capacité limitée des États, le rapport va plus loin pour comprendre comment des groupes et des individus dotés d'une influence et d'un pouvoir inégaux négocient le choix des politiques, la répartition des ressources et la modification même des règles.

Comme on peut le voir dans le rapport, il est possible de changer pour le mieux. Certes, les réformes doivent être menées sous l'impulsion de groupes d'intérêts locaux, mais la communauté internationale peut soutenir activement de telles initiatives. Tout particulièrement, nous devons faire en sorte qu'à l'avenir, l'aide au développement favorise les dynamiques fondamentales qui ouvrent la voie à un développement plus efficace et plus durable.



Je forme le vœu que les idées mises en relief dans ce rapport aident les pays, leurs populations, les institutions de développement et les bailleurs de fonds à traduire dans les faits notre vision partagée d'élimination de l'extrême pauvreté et de promotion d'une prospérité partagée.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Kim', written in a cursive style.

Jim Yong Kim  
Président  
Groupe de la Banque mondiale

# Remerciements

Ce Rapport a été préparé par une équipe dirigée par Luis Felipe López-Calva et Yongmei Zhou. Edouard Al-Dahdah, David Bulman, Deborah Isser, Marco Larizza, Ezequiel Molina, Abla Safir et Siddharth Sharma sont les principaux auteurs des différents chapitres du rapport, le reste de l'équipe de base se composant de Kimberly Bolch, Lidia Ceriani, Samantha Lach, Bradley Larson, Annamaria Milazzo et Evgenia Pugacheva. Les activités de production et la logistique du rapport ont été assurées par Brónagh Murphy et Jason Victor. Chargé des relations avec les partenaires, Mart Kivine a également fourni des conseils stratégiques et participé à la mobilisation des ressources. Stephen Commins a animé les actions de consultation et fourni notamment des conseils sur la consultation autour de la « couverture verte » du rapport. Pour ses recherches, l'équipe a bénéficié de l'aide précieuse de Yanina Eliana Domenella, Simona Ross et Hari Subhash. Le rapport a été rédigé sous la direction générale de Kaushik Basu, Shanta Devarajan et Indermit Gill. L'équipe remercie Paul Romer pour ses observations et suggestions.

L'équipe a reçu des conseils d'un Groupe consultatif composé de Pranab Bardhan, Boediono, Mauricio Cárdenas, Francis Fukuyama, Avner Greif, Rebeca Grynspan, Tarja Halonen, Joel Hellman, Karuti Kanyinga, Karl Ove Moene, Benno Ndulu, James Robinson, Tharman Shanmugaratnam et Xixin Wang.

L'équipe tient à remercier de leur généreux appui à la préparation du rapport Affaires mondiales Canada, le ministère des Affaires étrangères de Finlande, le ministère des Affaires étrangères de Norvège et le ministère des Affaires étrangères de Suède, ainsi que l'Agence française de développement, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), le programme du savoir au service du développement et le Fonds fiduciaire nordique.

Des consultations réunissant des participants de nationalités diverses ont été organisées dans les pays suivants : Allemagne, Argentine, Chili, Chine, Colombie, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Ghana, Inde, Italie, Kenya, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni, Suède, Tadjikistan, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam. L'équipe remercie les participants à ces consultations pour leurs précieux commentaires et suggestions.

Des consultations bilatérales et multilatérales se sont tenues avec la Banque asiatique de développement, la Banque de développement d'Amérique latine (CAF), la Commission européenne, l'Agence française de développement, le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, la GIZ, la Banque interaméricaine de développement, la Cour internationale de justice, l'Agence norvégienne de coopération au développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, le Département pour le développement international du Royaume-Uni, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Agence des États-Unis pour le développement international.

L'équipe a également rencontré des représentants de groupes de réflexion et d'organisations de la société civile, notamment *ABA Rule of Law Initiative*, Afrobarometer, Berghof Foundation, Centre for Global Constitutionalism, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Civicus, Eurasia Foundation, le Partenariat mondial pour la responsabilité sociale, Hague Institute for Global

Justice, le programme *Innovations for Successful Societies* de l'Université de Princeton, InterAction, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Latin American Public Opinion Project, Mexican Competitiveness Institute, México ¿Cómo Vamos?, OpenGov Hub, Oxfam-UK, Partnership for Transparency Fund, Peace Research Institute Oslo, Stockholm International Peace Research Institute, Transparencia Mexicana et Transparency International.

Les conclusions préliminaires du rapport ont aussi été examinées dans le cadre de plusieurs conférences et ateliers, notamment les réunions annuelles 2015 de l'American Political Science Association ; la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'Afrique (2015) sur le thème « Relever les défis de la fragilité et du conflit en Afrique » qui s'est tenue à l'Université de Californie à Berkeley ; la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (2015) ; le 28<sup>e</sup> congrès annuel de la Société italienne d'économie publique, de gouvernance et de développement sur le thème *The Case of Politically Connected Businesses in Europe and Central Asia* (en collaboration avec le bureau de l'économiste en chef de la Banque mondiale pour la région Europe et Asie centrale) ; l'atelier intitulé *Implementing SDG 16: Good Governance Reloaded or New Opportunities for the Support of Democratic Governance?* Et organisé par l'Institut allemand de développement ; la Semaine internationale de la société civile 2016 ; la Conférence internationale sur les inégalités 2016 sur le thème *Trends, Causes and the Politics of Distribution*, organisée par la Fondation Friedrich Ebert Stiftung ; l'atelier international de réflexion sur la gouvernance et la loi (2015) organisé par la GIZ ; le cercle de professionnels *Thinking and Working Politically 2016* réuni par Carnegie Endowment for International Peace ; le symposium intitulé *WDR 2017 Law Symposium, Cuentas Claras: Governance for Growth and Equity in Latin America* (en collaboration avec le bureau de l'économiste en chef de la Banque mondiale pour la région Amérique latine et Caraïbes) ; la semaine Loi, justice et développement 2015 à la Banque mondiale ; et la *2016 World Justice Project Scholars Conference on the Rule of Law, Non-law, and Social Order* organisée par l'université Stanford. Plusieurs universités ont parrainé des manifestations à l'appui du rapport, notamment l'université Ateneo de Manila, l'Université de Beijing, l'Université de Columbia, l'Université de Cornell, l'Université des Sciences politiques et juridiques de l'est de la Chine, l'Université de Leyde, l'Université d'Oxford, l'Université Renmin, l'Université Torcuato Di Tella à Buenos Aires, l'Université de los Andes à Bogotá et l'Université de la République à Montevideo.

Une consultation a été organisée autour de la troisième ébauche – la « couverture verte » – du rapport avant la présentation du projet au Conseil de la Banque mondiale. À cet effet, l'équipe avait placé ladite ébauche en ligne et invité expressément un certain nombre de partenaires importants de la communauté du développement à la commenter. En réponse, elle a reçu des commentaires, critiques et suggestions de représentants de la société civile, du monde universitaire et de groupes de réflexion, qu'elle a incorporés au rapport.

Sabra Ledent s'est chargé des travaux d'édition du rapport sous la coordination de Nancy Morrison. Bruce Ross-Larson a fourni des conseils éditoriaux, Kurt Niedermeier a assumé la responsabilité de la conception graphique, et Phillip Hay, Mikael Reventar, Anushka Thewarapperuma et Roula Yazigi ont donné des orientations sur la stratégie de communication et de diffusion du rapport. L'équipe tient en particulier à remercier Mary Fisk, Patricia Katayama, Stephen Pazdan et le service des publications de la Banque mondiale. Elle remercie également Vivian Hon, Surekha Mohan, Dirk Peterson et Claudia Sepúlveda du rôle de coordination qu'ils ont assumé.

Ont contribué à la rédaction des spotlights, ainsi que des documents et notes de référence à l'appui du rapport, Izak Atiyas, Sheheryar Banuri, Paolo Belli, Jürgen René, Carles Boix, Tessa Bold, Alejandro Bonvecchi, Sarah Botton, Laurent Bouton, Juan Camilo Cárdenas Campo, Fernando Carrera, Francesco Caselli, Gonzalo Castañeda, Micael Castanheira, Simon Commander, Aline Coudouel, Manuel Eisner, Thomas Fujiwara, Scott Gates, Garance Genicot, Gaël Giraud, Alfredo González-Reyes, Helene Grandvoinnet, Ruth Guillén, Stéphane Hallegatte, Sébastien Hardy, Michael Jarvis, Patricia Justino, Daniel Kaufmann, Mushtaq H. Khan, Jenni Klugman, Sarwar Lateef, Étienne Le Roy, Andrei Levchenko, Brian Levy, Stéphanie Leyronas, Staffan Lindberg, Anna Lührmann, Ellen Lust, Nora Lustig, Yasuhiko Matsuda, Frédéric Maurel, Valeriya Mechkova, Jonathan Mellon, Alina Mungiu-Pippidi, Hamish Nixon, Ragnhild Nordas, Håvard Mokleiv

Nygård, Daniel Oto-Peralias, Tiago Peixoto, Doug Porter, Franck Poupeau, Peter Reuter, Halsey Rogers, Dominique Rojat, Diego Romero, Martin Schmidt, Fredrik Sjöberg, Michael Stanley, Håvard Strand, Shawn Tan, Benno Torgler, Trang Thu Tran, John Wallis, Michael Walton, Leonard Wantchekon et Michael Watts.

L'équipe a bénéficié des conseils d'expert des personnes suivantes qui ont participé aux différents cycles d'examen du rapport : Carles Boix, François Bourguignon, Francesco Caselli, Deval Desai, Avinash Dixit, Manuel Eisner, Thomas Fujiwara, Patrick Heller, Patricia Justino, Philip Keefer, Herbert Kitschelt, Andrei Levchenko, Brian Levy, María Ana Lugo, Rohini Pande, Doug Porter, Nigel Roberts, Carlos Scartascini, Brian Tamanaha, John Wallis, Leonard Wantchekon et Michael Watts.

L'équipe remercie les personnes suivantes avec qui elle a eu des entretiens, une collaboration et des échanges instructifs : Sakuntala Akmeemana, Martin Ardanaz, Omar Arias, Kathleen Beegle, Paolo Belli, Samuel Berlinski, David Bernstein, Robert Beschel, Bella Bird, Jürgen René Blum, Tessa Bold, Laurent Bouton, Miriam Bruhn, James Brumby, Hassane Cisse, Denis Cogneau, Walter Cont, Cristina Corduneanu, Aline Coudouel, Shanta Devarajan, Quy-Toan Do, Eduardo Engel, Peter Evans, Francisco Ferreira, Chloe Fevre, Deon Filmer, Varun Gauri, Tom Ginsburg, Markus Goldstein, Álvaro González, Duncan Green, Zahid Hasnain, Arturo Herrera, Joan Serra Hoffman, Robert Hunja, Ravi Kanbur, Daniel Kaufmann, Asmeen Khan, Mushtaq H. Khan, Stuti Khemani, Rachel Kleinfeld, Stephen Knack, Stefan Kossoff, Aart Kraay, Paul Lagunes, Sylvie Lambert, Ellen Lust, Nora Lustig, Syed A. Mahmood, Martha Martínez Licetti, Magdy Martínez-Solimán, Yasuhiko Matsuda, Sebastián Mazzuca, Nicolas Menzies, Samia Msadek, Gerardo Munck, Alina Mungiu-Pippidi, Kaivan Munshi, Makau Mutua, Roger Myerson, Ambar Narayan, Sara Nyman, Thiago Peixoto, Andre Portela, Gaël Raballand, Vijayendra Rao, Martin Ravallion, Nathaniel Reilly, Bob Rijkers, Daniel Rogger, Joe Saba, Audrey Sacks, Renaud Seligman, Mitchell Seligson, Harris Selod, Joan Serra Hoffman, Giancarlo Spagnolo, Jan Svejnar, Rob Taliencio, Jeff Thindwa, Florencia Torche, Benno Torgler, Dominique van de Walle, Nicolas van de Walle, Andrés Villaveces, Lorena Vinuela, Michael Walton, Deborah Wetzel et Alan Whaites.

De nombreuses autres personnes, des services de la Banque mondiale et de l'extérieur, ont fait des observations constructives, fourni d'autres contributions et participé aux réunions de consultation. Il s'agit entre autres de : Sophie Adelman, Om Prakash Agarwal, Yayha Amir, Armando Ardila, Asbjorn Wee, Robert Bates, Verónica Baz, Radia Benamghar, Najy Benhassine, Luis Benveniste, Alexandra C. Bezeredi, Deepak Bhatia, Denis Biseko, Helena Bjuremalm, Eduardo Bohórquez, Francesca Bomboko, Sarah Botton, Carter Brandon, Michael Bratton, Chiara Bronchi, László Bruszt, Ruxandra Burdescu, David Calderón, Claudia Calvin, Oscar Calvo-González, Juan Camilo Cárdenas Campo, Enrique Cárdenas, Kevin Carey, Tom Carothers, Michael Chege, Donald Clarke, Roland Clarke, Pedro Conceição, Jill Cottrell, Philipp Dann, Bill Dorotinski, Alain Durand Lasserre, Ute Eckertz, Yara Esquivel, Mike Falke, Frederico Finan, Luis Fongerrada, Harald Fuhr, Bernard Funck, Haydee Pérez Garrido, Yash Ghai, Frederick Golooba-Mutebi, Kristóf Gosztonyi, Donald Green, Jane Guyer, Gillian Hadfield, Jeffrey Hammer, Lucia Hanmer, Tazeen Hasan, Finn Heinrich, Hans-Joachim Heintze, Rogelio Gómez Hermosillo, Benjamin Herzberg, Ingrid-Gabriela Hoven, Alan Hudson, William Hurst, Gabriela Inchauste, Edna Jaime, Michael Jarvis, Melise Jaud, Erik Jensen, Melissa Johns, Patrick Keuleers, Anouar Ben Khelifa, Hannah Kim, Francis Kiwanga, Stephan Klasen, Anne-Lise Klausen, Verena Knippel, Matthias Kötter, David D. Laitin, George Larbi, Margaret Levi, Alberto Leyton, Doris Likwelile, Stefan Lindemann, Kathy Lindert, Mariana Llanos, Ernesto López Córdoba, Anna Lührmann, Christian Lund, Bentley MacLeod, Beatriz Magaloni, Alexander Makulilo, Ernest Mallya, Sumit Manchanda, Richard McAdams, David McKenzie, Craig Meisner, Rudolf Mellinshoff, Mauricio Merino, Edward Miguel, Omar Mohamed, Rui Monteiro, Maria Elena Morera, Fred Mufulukye, Ana María Muñoz, Mike Mushi, Per Norlund, Silas Olang, Virginia Oliveros, Jan Michiel Otto, Juan Pardini, Haydee Pérez Garrido, Guillermo Perry, Lant Pritchett, Christine Qiang, Balakrishnan Rajagopal, Rita Ramalho, Juan Mauricio Ramírez, Juliana Ramirez, Viridiana Ríos, Christophe Rockmore, Carlos Rodríguez-Castelán, Lourdes Rodríguez-Chamussy, César Rodríguez Garavito, Halsey Rogers, Gérard Roland, Pallavi Roy, Eliana Rubiano, Elizabeth Ruppert Bulmer, Caroline

Sage, Indhira Santos, Phillip Shelkens, Animesh Shrivastava, Dumitru Socolan, Michael Stanley, Albrecht Stockmayer, Håvard Strand, Harold Sunguisa, Hani Syed, Miguel Székely Pardo, Attilio Tagalile, Will Taylor, Fletcher Tembo, Katy Thompson, Charles Undeland, Deus Valentine, Ingrid van Engelshoven, Roberto Vélez Grajales, Eric Verhoogen, Andrea Vigorito, Tara Vishwanath, Anya Vodopyanov, Stefan Voigt, George Mukundi Wachira, Waly Wane, Fredrick O. Wanyama, Asbjorn Wee, Barry Weingast, Jennifer Widner, George O. William, Oliver Williamson, Michael Woolcock, World Bank 1818 Society, Kaifeng Yang, Abdulqawi Ahmed Yusuf et Davide Zucchini. Nous tenons à remercier particulièrement Rogier Van den Brink pour les conversations fructueuses que nous avons eues à Manille et pour avoir attiré notre attention sur le travail accompli autour de la gestion budgétaire en Mongolie, notamment la référence au film *Amka and the Three Golden Rules* que nous évoquons au chapitre 2 du rapport.

En dépit des efforts déployés pour établir une liste exhaustive, il se peut que certaines personnes ou organisations aient été omises. L'équipe tient à s'en excuser et exprime sa reconnaissance envers tous ceux et celles qui ont apporté leur contribution à la préparation du présent rapport.

# Abrégé

## ABRÉGÉ

# Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi

Les indicateurs socioéconomiques de ces 20 dernières années montrent que des progrès considérables ont été accomplis partout dans le monde. La diffusion rapide de la technologie et l'amélioration de l'accès aux capitaux et aux marchés mondiaux ont favorisé des taux de croissance économique auparavant inconcevables, et contribué à sortir de la pauvreté plus d'un milliard de personnes. Cependant, l'accroissement de la mobilité a aussi conduit à une aggravation des inégalités tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières, ainsi qu'à une plus grande vulnérabilité à la conjoncture et aux cycles économiques mondiaux. Ainsi, bien que la propagation du capital, de la technologie, des idées et des personnes ait permis à nombre de pays et de populations d'aller de l'avant, d'autres régions et groupes semblent avoir été laissés pour compte et sont toujours aux prises avec la violence, une croissance anémique et de piètres possibilités de progrès.

Grâce à la propagation de plus en plus rapide des idées et des ressources dans l'ensemble des pays, les solutions visant à promouvoir le progrès abondent. Cependant, il arrive souvent que des politiques susceptibles de donner des résultats positifs au plan du développement soient mal appliquées, lorsqu'elles ne sont pas carrément ignorées, ou qu'elles finissent par être contre-productives. Bien que la communauté du développement ait jusqu'ici porté une attention considérable à la définition des politiques et interventions requises pour obtenir de meilleurs résultats, elle s'est beaucoup moins attardée aux raisons pour lesquelles ces approches connaissent un tel succès dans certains contextes, mais ne parviennent pas à obtenir des résultats positifs dans d'autres.

## Améliorer la gouvernance pour faire face aux enjeux actuels du développement

Au final, les défis qui interpellent les pays en développement aujourd'hui – piètre qualité des services, violence,

ralentissement de la croissance, corruption et « malédiction des ressources naturelles », pour n'en nommer que quelques-uns – nous obligent à repenser le processus d'interaction par lequel les acteurs étatiques et non-étatiques conçoivent et appliquent les politiques publiques – un processus que le présent rapport désigne par « gouvernance » (encadré O.1). Les exemples récents suivants ont attiré l'attention du monde entier.

*Construction de l'État en Somalie et au Somaliland.* La Somalie, un des pays les plus fragiles du monde, est ravagée par la violence depuis plus de deux décennies. Les attaques d'insurgés et les conflits régionaux l'ont empêché de mettre en place un appareil d'État centralisé détenant le monopole de l'usage légitime de la force. Les factions belligérantes, dont plusieurs ont leurs propres sources régionales de pouvoir, ont été incapables de conclure une entente crédible définissant la forme et les responsabilités du pouvoir central. En revanche, la région autonome du Somaliland, une zone aux prises avec des tensions tribales et claniques semblables, jouit depuis 20 ans d'un climat stable et propice au développement économique qui s'est instauré dans la foulée de la Conférence des clans organisée en 1993 ; les dirigeants modernes et traditionnels réunis à cette conférence étaient en effet parvenus à investir les clans et les anciens d'une autorité formelle pour gouverner.

*Lutte contre la corruption et malédiction des ressources au Nigéria.* En 2010, un an à peine après la fin d'une décennie de recettes exceptionnelles associées au niveau élevé des prix du pétrole, le Nigéria sollicitait l'appui budgétaire de ses partenaires de développement. Il est difficile, en se plaçant dans une perspective à long terme, de déterminer la part des richesses pétrolières mise de côté par ce pays pour investir dans l'avenir, bien qu'un fonds souverain ait été constitué dans ce but en 2011. Aux dires d'un ancien gouverneur de la Banque centrale, le Nigéria a perdu des milliards de dollars à cause de la corruption qui sévissait à la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC). En fait, un sondage Afrobaromètre réalisé en 2015 révèle que 78 % des Nigériens jugent inefficace la lutte contre la corruption menée par leurs dirigeants. En définitive,

Au final, les défis qui interpellent les pays en développement aujourd'hui nous obligent à repenser le processus d'interaction par lequel les acteurs étatiques et non-étatiques conçoivent et appliquent les politiques publiques – un processus que le présent rapport désigne par gouvernance.

## Encadré O.1 Qu'est-ce que la gouvernance ?

Aux fins du présent rapport, on entend par *gouvernance* le processus d'interaction par lequel les acteurs étatiques et non-étatiques conçoivent et appliquent les politiques publiques dans le cadre d'un ensemble donné de règles formelles et informelles qui façonnent le pouvoir, mais sont en même temps façonnées par celui-ci<sup>a</sup>. La notion de *pouvoir*, elle, représente l'aptitude de groupes et d'individus à faire agir autrui dans leur intérêt et à induire des résultats particuliers<sup>b</sup>.

Selon le contexte, ces acteurs peuvent mettre en place un *gouvernement* constitué d'un ensemble d'*institutions* (un

terme utilisé dans la documentation spécialisée pour désigner à la fois des organisations et des règles) publiques officielles ayant pour mandat d'appliquer les politiques. Toujours selon le contexte, les acteurs étatiques joueront un rôle plus ou moins important vis-à-vis des autres — organisations de la société civile ou groupes d'intérêt économique par exemple. En outre, la gouvernance s'exerce à des niveaux différents allant des organisations internationales aux institutions publiques nationales, aux administrations locales et aux associations locales ou professionnelles. Ces dimensions se chevauchent souvent, créant un réseau complexe d'intervenants et d'intérêts.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

- a. La définition générale de la gouvernance retenue aux fins du présent rapport est conforme à la définition de la Banque mondiale qui met l'accent sur le rôle des institutions formelles et des représentants de l'État.
- b. Dahl (1957) ; Lukes (2005).

le contexte institutionnel n'a pas permis de mettre de côté les recettes tirées des ressources naturelles pour réduire l'instabilité budgétaire et promouvoir un environnement macroéconomique propice à l'investissement à long terme. Plusieurs pays ont démontré que ce type de « malédiction des ressources naturelles » – paradoxe en vertu duquel les pays dotés d'abondantes ressources naturelles affichent une croissance plus lente et des résultats moins satisfaisants en matière de développement que les autres – peut être évité grâce à l'application de politiques budgétaires et économiques efficaces.

*Performance et enjeux de la croissance chinoise.* Pendant quatre décennies, la Chine a réussi à afficher un taux de croissance supérieur à 10 % et permis à plus de 700 millions de personnes de sortir de la pauvreté, tout en poursuivant son intégration à l'économie mondiale. Le brillant palmarès de ce pays en matière de croissance économique est bien connu. Pourtant, selon de nombreux indicateurs utilisés fréquemment, il semblerait que l'environnement institutionnel chinois n'ait pas évolué pendant cette période. Doit-on en déduire que les institutions n'ont pas d'incidence sur la croissance ? Non. Une analyse plus approfondie du développement de la Chine révèle ce que ces indicateurs ne montrent pas : les politiques adaptées et les capacités de l'État qui ont rendu possible ce succès économique ont été facilitées par les changements profonds apportés aux mécanismes de responsabilité et de direction collégiale. L'expérience chinoise met en lumière l'importance d'accorder plus d'attention à la façon dont les institutions fonctionnent, en s'attachant moins à la forme particulière qu'elles peuvent prendre. Cela dit, la Chine est aujourd'hui confrontée au ralentissement de sa croissance économique. Le maintien d'une croissance rapide exige la mise en œuvre de politiques qui encouragent l'adoption d'un modèle de croissance propice à l'entrée des entreprises sur le marché, à la concurrence et à l'innovation. Dans beaucoup de pays à revenu intermédiaire, cette

transformation est entravée par des acteurs qui ont tiré profit des premiers stades de la croissance et sont peu enclins à se rallier à de nouvelles réformes. Les progrès à cet égard dépendront des réponses apportées à ces problèmes de gouvernance.

*Bidonvilles et exclusion dans les villes indiennes.* Lorsqu'il découle d'une action coordonnée de planification et d'investissement associant les partenaires de développement, les bureaucrates, les citoyens et les responsables politiques, l'aménagement urbain peut conduire à la formation de villes qui sont des moteurs de croissance, d'innovation et de productivité. Les urbanistes peuvent contribuer à faire en sorte que les infrastructures répondent aux besoins d'investisseurs qui cherchent à maximiser la rente foncière, d'entreprises qui ont besoin d'une connectivité avec les consommateurs, les employés et d'autres entreprises, et de citoyens qui veulent un accès aux services et au marché du travail. Or, beaucoup de villes échouent à la tâche. En Inde, de vastes bidonvilles – environ 49 000 selon les dernières estimations, qui comptent des dizaines de millions d'habitants – traduisent l'incapacité d'adapter les investissements publics et les politiques de zonage aux besoins de populations diversifiées de citoyens. Des villes mal conçues, où les investissements sont mal réfléchis, souffrent d'une connectivité défailante des habitations et d'un manque de moyens de transport abordables et de services d'utilité publique, obligeant ainsi les travailleurs à opter pour des logements de fortune souvent relégués à la périphérie. Nombre de promoteurs et de politiciens ont su exploiter le système à leur profit, mais ce manque d'harmonie entre les investissements et les besoins empêche les villes d'atteindre pleinement leur potentiel de croissance et a conduit à la création de bidonvilles où la plupart des habitants sont privés de services de base.

*Revendication de meilleurs services au Brésil.* En 2013, alors qu'il préparait la Coupe du monde de football de la FIFA, le Brésil a offert au monde entier le spectacle de populations prenant les rues d'assaut pour protester contre la



qualité des services publics — transport, éducation et santé. Le pays avait auparavant connu douze années de croissance solidaire et durable qui avait tiré plus de 30 millions de personnes de la pauvreté et renforcé la classe moyenne — celle-là même qui avait financé la prestation des services publics par ses impôts et taxes. Cette classe moyenne réclamait désormais une amélioration de la qualité et de la couverture de ces services, notamment des « écoles aux normes de la FIFA » — donc d'aussi bonne qualité que les stades. Comment ce changement a-t-il pu se produire ? Traditionnellement, le contrat social brésilien présente des faiblesses et manque de cohésion, les pauvres ne pouvant compter que sur des services publics de piètre qualité alors que les classes moyenne et supérieure, qui sont capables de s'offrir des services privés, se montraient peu disposées à contribuer à la fiscalité. L'essor de la classe moyenne et la réduction de la pauvreté ont paradoxalement attisé le sentiment d'injustice d'une population qui s'attendait, en contrepartie de sa contribution, à des services publics de meilleure qualité.

Le « Brexit » et le ressentiment croissant engendré par l'intégration économique. En juin 2016, les électeurs du Royaume-Uni ont choisi de quitter l'Union européenne (UE). Les conséquences économiques de ce choix pour le pays en particulier et pour l'Europe en général sont devenues une source d'incertitudes dans les cercles de décision. Cependant, l'UE n'est pas la seule à avoir été confrontée à l'insatisfaction engendrée par l'intégration

économique et politique. Partout dans le monde, des partis populistes battent campagne contre le commerce et l'intégration, certains d'entre eux remportant des succès sans précédent aux élections. Ces partis profitent souvent du ressentiment croissant de populations qui se sentent marginalisées et exclues des cercles de décision, et qui ont de plus en plus l'impression de tirer les marrons du feu pour certains groupes d'opportunistes. Même dans les pays qui tirent indubitablement avantage de l'intégration, la répartition inégale de ces avantages et le sentiment de ne pas avoir voix au chapitre poussent beaucoup de citoyens à remettre en question le *statu quo*, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la cohésion sociale et sur la stabilité.

Qu'ont donc ces exemples en commun ? Ce rapport présume que les pays partagent tous un ensemble d'objectifs de développement : réduire les menaces de violence (*sécurité*), promouvoir la prospérité (*croissance*) et veiller à la partager (*équité*), tout en protégeant la viabilité du processus de développement pour le bénéfice des générations futures (encadré O.2). Cependant, les politiques ne conduisent pas toujours aux résultats prévus en matière de développement. Comme l'illustrent les exemples précités, le monde réel est empreint de contradictions. La Somalie est un État fragile, alors que le Somaliland s'en sort plutôt bien. Pourtant riche en ressources naturelles, le Nigéria reste un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Alors que la Chine a connu une croissance rapide, bon nombre de

## Encadré O.2 L'objet de la gouvernance : sécurité, croissance et équité

De nombreux aspects de la gouvernance ont une valeur intrinsèque — notamment la notion de liberté. En termes économiques, la liberté peut être assimilée à un ensemble d'opportunités, et le développement peut donc être considéré comme le résultat des efforts déployés pour lever différents types d'entraves à la liberté (ou à la réalisation des opportunités) qui nuisent à l'exercice du libre arbitre, ce que Sen désigne par *reasoned agency*<sup>a</sup>. Pour essentielle que soit une valeur intrinsèque comme la liberté, sa valeur instrumentale importe également en raison de l'efficacité avec laquelle certains types de libertés contribuent à l'établissement de libertés d'autres types<sup>b</sup>. Ces relations positives constituent ce que les économistes appellent des « complémentarités ». Le rapport reconnaît la valeur intrinsèque des diverses dimensions de la gouvernance, ainsi que la notion de développement comme forme de liberté positive, tout en accordant une juste place à leur valeur instrumentale dans la réalisation d'un développement équitable.

L'analyse proposée dans le rapport part du point de vue normatif que toute société a à cœur de libérer ses membres de la menace constante de la violence (*sécurité*), de promouvoir la prospérité (*croissance*) et de veiller à la partager (*équité*).

Elle présume en outre que les sociétés aspirent à réaliser ces objectifs d'une manière écologiquement viable. Le rapport évalue ainsi la gouvernance à l'aune de sa capacité à produire ces résultats.

Cette démarche va dans le sens de la transition d'un dialogue fondé sur l'idéologie à un dialogue fondé sur les idéaux qui ont transpiré dans la communauté mondiale du développement ces dernières décennies. L'établissement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2000, et la ratification récente des Objectifs de développement durable (ODD) par les pays membres des Nations Unies sont illustratifs des efforts déployés pour établir des objectifs communs de progrès social et économique. L'ODD 16 plaide pour la promotion de la paix, de la justice et de l'établissement d'institutions solides, et a clairement rapport à la gouvernance. Néanmoins, comme nous le ferons valoir dans le rapport, au-delà de sa valeur intrinsèque, l'ODD 16 présente aussi une valeur instrumentale importante puisque sa réalisation contribuera à l'atteinte de tous les autres ODD. Pour réaliser l'ensemble des objectifs de développement durable, il faudra en effet bien saisir le concept de gouvernance pour mettre en place des politiques plus efficaces.

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017.

a. Sen (1999, xii).

b. Sen (1999, xii).

ses institutions de base n'ont pas évolué. L'Inde croît, mais n'arrive pas à endiguer l'expansion des bidonvilles. Le Brésil a connu une croissance solidaire, mais est désormais aux prises avec un vaste courant de protestation qui secoue sa classe moyenne. La Grande-Bretagne affichait un taux de chômage bas, mais a voté pour quitter l'UE. Le fil conducteur qui relie toutes ces contradictions semble être un problème de gouvernance : les politiques inefficaces persistent, les politiques efficaces sont mises de côté, et des dispositifs institutionnels hétérodoxes engrangent des résultats positifs. Quels facteurs conduisent donc à des politiques efficaces ?

## Les moteurs de l'efficacité : engagement, coordination et coopération

Souvent, lorsque les politiques et les moyens techniques mis en œuvre ne parviennent pas à donner les résultats souhaités, les institutions en portent le blâme, et les solutions habituellement proposées consistent à « améliorer » ces institutions. Pourtant, plusieurs types de trajectoires et de dispositifs institutionnels peuvent conduire au développement, comme le laissent constater de nombreux exemples à travers le monde, alors même que beaucoup d'autres pratiques dites « optimales » se traduisent souvent par un échec. Dans certains cas, des progrès rapides sont obtenus soudainement, de manière apparemment inattendue. En raison de cette diversité de voies et d'embuches, il devient essentiel de reconnaître les facteurs qui déterminent l'efficacité des politiques. Le rapport considère l'engagement, la coordination et la coopération comme les trois fonctions essentielles des institutions qui sont nécessaires pour faire en sorte que les règles et les ressources produisent les résultats souhaités<sup>1</sup>.

### Forme ou fonction : déterminants fondamentaux de l'efficacité des politiques

**Engagement.** L'engagement permet aux acteurs de compter sur la crédibilité des politiques pour moduler leur comportement en conséquence. Il n'est pas facile d'assurer la cohérence des politiques dans le temps. Le contexte évolue, les objectifs des pouvoirs publics peuvent se prolonger au-delà des cycles politiques, et les ressources peuvent venir à manquer, influant ainsi sur la motivation à mettre en œuvre les stratégies choisies au départ. Conformément à la théorie économique des contrats incomplets, les politiques doivent prévoir des mécanismes d'engagement pour assurer leur crédibilité.

Prenons par exemple la sécurité – un des piliers du développement durable ; elle repose fondamentalement sur l'engagement. Les parties en conflit sont-elles en mesure de conclure un accord crédible pour renoncer à la violence et confier à l'État le monopole de l'usage légitime de la force ? Au Somaliland par exemple, les parties prenantes ont souscrit à un tel engagement en mettant en place des dispositifs institutionnels qui offrent à l'ensemble des principaux groupes suffisamment d'incitations à se conformer aux règles. L'engagement est crédible parce que toute tentative de l'une ou l'autre des parties de

revenir sur sa parole nuira à toutes les autres. En Somalie, en revanche, malgré les nombreux efforts d'édification de l'État parrainés par la communauté internationale, des groupes polarisés continuent de croire qu'il vaut mieux conserver leur pouvoir ou former des alliances éphémères avec d'autres groupes plutôt que de concéder le monopole de la violence à un État central. Pourquoi ? En grande partie parce que les accords passés et les dispositifs institutionnels proposés ont par leur nature failli dans leur rôle de mécanismes d'engagement efficaces. Lorsque l'engagement à respecter un accord n'est pas crédible, les parties belligérantes se retirent de la table des négociations et la violence prend le dessus ; les factions en conflit rejettent les accords de paix, les décideurs renient leurs promesses de transferts de ressources aux groupes ou aux régions mécontentes, les parties en litige refusent d'appliquer les décisions de justice, ou la police maltraite les citoyens au lieu de les protéger.

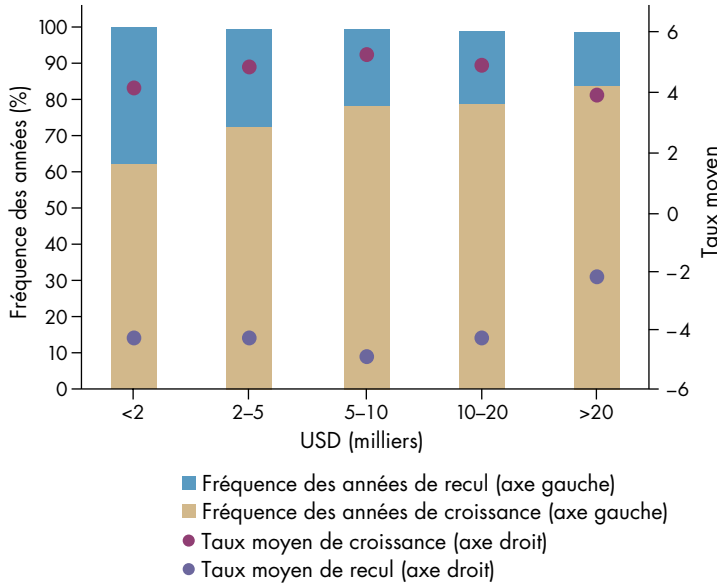
Un engagement crédible en faveur de politiques propices à la croissance et des droits de propriété est aussi essentiel pour assurer la stabilité macroéconomique et susciter la croissance. Des données récentes montrent que la croissance à long terme est le fruit non pas d'une succession d'épisodes de croissance rapide, comme on a tendance à le croire, mais de l'aptitude des économies à ne pas se contracter à cause d'une crise économique ou d'un conflit violent (figure O.1). La croissance a besoin d'un environnement dans lequel les entreprises et les particuliers se sentent libres d'investir leurs ressources en toute sécurité dans des activités productives. Cet engagement peut prendre diverses formes. La percée économique de la Chine dans les années 80 a été le fruit d'une promesse faite aux administrations locales, aux entreprises privées et aux agriculteurs qu'ils pourraient conserver leurs bénéfices – un engagement crédible a donc été pris, bien que ce pays commençât à peine à assurer la protection du droit à la propriété privée. En revanche, le contexte institutionnel nigérian ne fournissait pas les garanties de sauvegarde des recettes issues de l'extraction des ressources naturelles qui étaient nécessaires pour soutenir le développement à long terme. Dans le contexte nigérian, où la perception de la corruption était négative, la mise en œuvre de règles budgétaires jugées « optimales », qui fonctionnaient pourtant dans d'autres situations, ne constituait pas un engagement crédible, les fonctionnaires étant obnubilés par leurs intérêts à court terme. À titre d'exemple, les gouverneurs des États concernés, ne sachant pas si les ressources résisteraient à l'épreuve du temps, étaient enclins à dépenser les recettes générées le plus rapidement possible.

**Coordination.** Cependant, un engagement crédible ne suffit pas ; il y a aussi un besoin de coordination. Pour investir et innover, les entreprises et les particuliers doivent être convaincus que d'autres investiront également. Les institutions peuvent contribuer à corriger les défaillances du marché en coordonnant les décisions d'investissement et les attentes des acteurs du marché. On sait depuis des décennies qu'une mauvaise coordination des activités d'investissement peut conduire au sous-développement<sup>2</sup>. Prenons le cas où les grandes usines sont plus efficaces, mais les entreprises ne peuvent y investir profitablement à moins de le faire simultanément dans

L'engagement permet aux acteurs de compter sur la crédibilité des politiques pour moduler leur comportement en conséquence.

## Figure O.1 La croissance à long terme dépend moins du taux de croissance que de l'aptitude des économies à éviter les écueils

Fréquence comparée des années de croissance et de recul de l'économie et taux moyens par rapport au PIB par habitant



Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*, inspiré de Wallis (2016), à partir de données de la Penn World Table, Version 8.0 (Feenstra, Inklaar et Timmer, 2015).

Note : PIB réel par habitant (prix constants : séries en chaîne). Les pays sont d'abord classés en catégories de revenus en fonction de leur niveau de revenu en 2000, mesuré en dollars de 2005. Les taux moyens de croissance annuelle correspondent à la moyenne arithmétique simple établie sur l'ensemble des années et pour l'ensemble des pays appartenant à la catégorie de revenus, sans pondération. L'échantillon utilisé pour le graphique compte 141 pays pour lesquels des données sont disponibles depuis au moins 1970.

le cadre d'un consortium. L'étroitesse du marché ne justifie peut-être pas des investissements de grande envergure, à moins que toutes les industries ne se développent ensemble et parviennent ainsi à se fournir des débouchés réciproques. Dans une telle situation, deux dénouements – ou états d'équilibre – sont possibles : soit aucune entreprise n'ose investir dans des usines de grande envergure, auquel cas les niveaux d'efficacité resteront faibles, soit, ce qui est préférable, les entreprises parviennent à coordonner leurs actions pour passer ensemble à un niveau supérieur et plus efficace de production. De tels problèmes de coordination peuvent se poser dans plusieurs contextes, allant du financement et de l'adoption de la technologie à l'innovation et des grappes industrielles, en passant par l'aménagement urbain<sup>3</sup>. En Inde, le manque de coordination entre les urbanistes, les promoteurs immobiliers et les responsables politiques locaux a nui à l'aménagement efficace des zones urbaines, empêchant ainsi beaucoup de villes de jouer un rôle utile dans la promotion de la croissance.

*Coopération.* Enfin, pour être efficaces, les politiques de développement équitable requièrent la coopération des acteurs concernés, en particulier la disposition des citoyens à contribuer au bien public et à éviter les

comportements opportunistes. La mesure dans laquelle les sociétés peuvent offrir l'égalité des chances à tous dépend de leur aptitude à réaliser les investissements nécessaires pour fournir des services de haute qualité dans des domaines comme la santé, l'éducation et la connectivité, et élargir les perspectives économiques. Pour que de tels investissements se concrétisent, il faut pouvoir recouvrer et redistribuer les ressources. En effet, aucun pays à revenu élevé n'est parvenu à améliorer l'équité sans recourir largement à la fiscalité et aux dépenses publiques de façon à protéger ses populations contre les chocs – maladie ou chômage par exemple – et réduire les inégalités sociales intra et intergénérationnelles<sup>4</sup>. En outre, pour assurer la rentabilité de leurs investissements, les particuliers doivent pouvoir compter à l'âge adulte sur de bons débouchés économiques qui leur permettront tout particulièrement de mettre à profit le capital humain qu'ils auront acquis. Pour qu'un pays puisse recouvrer les recettes fiscales dont il a besoin pour investir dans les biens publics, ses citoyens doivent se montrer disposés à respecter les règles et à coopérer. Cette coopération est renforcée par l'engagement puisqu'une application cohérente et crédible des lois est aussi nécessaire pour élargir les perspectives de développement et placer tous les acteurs sur un pied d'égalité.

Il arrive que les sociétés soient confrontées à une rupture des rapports de coopération. Le Brésil par exemple, où les citoyens se sont organisés pour exiger des services publics de meilleure qualité, s'est trouvé confronté à un problème commun à de nombreux pays : la fragmentation du contrat social. Dans de tels cas, des services publics de piètre qualité poussent les classes moyennes supérieures à se tourner vers des prestataires privés, ce qui entame leur disposition à coopérer en payant leurs impôts et à contribuer ainsi à la fourniture de biens publics – un cercle vicieux. Dans d'autres cas, il peut arriver que des citoyens affectés par certaines politiques soient exclus du processus d'élaboration de ces politiques, ce qui va limiter leur volonté de coopérer et de se conformer aux règles établies. La perception que les processus de prise de décision au sein de l'Union européenne étaient bureaucratiques et avaient tendance à exclure les citoyens, et que certains pays membres profitaient de l'Union plus qu'ils n'y contribuaient, fait partie des raisons qui ont poussé le Royaume-Uni à voter en faveur du « Brexit » et qui ont conduit à la montée de partis populistes hostiles à la poursuite de l'intégration européenne.

*L'engagement, la coordination et la coopération* constituent donc des fonctions institutionnelles essentielles à l'adoption de politiques efficaces et capables de donner des résultats probants sur le plan du développement (tableau O.1)<sup>5</sup>. Cependant, ces fonctions ne peuvent se matérialiser concrètement que sous certaines conditions. Le rapport propose un cadre d'analyse qui permet de mieux comprendre comment la gouvernance peut contribuer à mettre en place ces fonctions pour promouvoir des résultats probants sur le plan du développement.

**Tableau O.1** Trois fonctions institutionnelles — l’engagement, la coordination et la coopération — sont essentielles pour assurer l’efficacité des politiques

Fonction	Quelques exemples pour montrer l’importance de ces fonctions
Engagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les décideurs pourraient souhaiter dépenser tout de suite les recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles plutôt que de laisser à d’autres le soin de les dépenser plus tard.</li> <li>Les élus pourraient se montrer peu enclins à maintenir des politiques pourtant éprouvées, et préférer des solutions préconisées par leur groupe politique.</li> <li>Des prestataires de services publics pourraient chercher à renégocier à leur avantage les termes de leurs contrats lorsqu’ils savent que le coût politique d’une suspension des services est élevé.</li> </ul>
Coordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le sentiment que d’autres ont l’intention d’investir peut pousser les gens à investir et à innover.</li> <li>La stabilité financière dépend du degré de crédibilité que l’on attache aux politiques en vigueur. Par exemple, les déposants se ruent sur les guichets lorsqu’ils acquièrent la certitude que tous les autres le feront.</li> <li>La loi sert de point focal en influant sur les comportements — comme la convention dans la plupart des pays de rouler à droite plutôt qu’à gauche.</li> </ul>
Coopération	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certains contextes peuvent inciter les gens à resquiller ou à adopter des comportements opportunistes — par exemple, pratiquer l’évitement fiscal tout en profitant des services publics financés par les autres contribuables.</li> <li>Il peut arriver que des citoyens affectés par certaines politiques soient exclus du processus d’élaboration de ces politiques, ce qui va limiter leur volonté de se conformer aux règles et créer des dissensions.</li> </ul>

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017.

### Lorsque la volonté politique ne suffit pas : pouvoir, négociation et cadre des politiques publiques

Le rapport soutient que les institutions remplissent trois fonctions principales qui ont pour effet de renforcer l’efficacité des politiques de développement : créer les conditions propices à un *engagement* crédible, promouvoir la *coordination* et renforcer la *coopération*. Pourquoi les politiques se montrent-elles donc si souvent inefficaces sur ces trois plans ? Les responsables politiques répondront d’ordinaire que les solutions existent déjà et sont prêtes à mettre en œuvre, et qu’il ne manque plus que la volonté politique au plan national. Le rapport fait valoir que, bien qu’ayant défini correctement leurs objectifs, les décideurs — membres de l’élite<sup>6</sup> — risquent de se montrer tout de même incapables de mettre en vigueur les politiques appropriés, puisqu’une telle action remettrait en cause l’équilibre existant et les rapports de force en vigueur. L’équilibre des pouvoirs au sein d’une société risque donc d’influer sur les résultats qui découleront de l’exercice des fonctions d’engagement, de coordination et de coopération.

Finalement, l’efficacité des politiques dépend non seulement de la nature des politiques retenues, mais aussi de la *façon* dont elles sont choisies et mises en œuvre. L’élaboration et la mise en œuvre des politiques doivent faire l’objet d’une entente entre différents intervenants. Le cadre dans lequel les décisions (politiques) sont prises s’appelle le *cadre des politiques publiques*. C’est l’espace dans lequel différents intervenants interagissent et négocient individuellement et collectivement sur divers aspects du domaine public ; c’est là où les accords négociés conduisent à terme à la révision des règles formelles (loi) ; et c’est là où intervient la gouvernance<sup>7</sup>. Une telle arène de de l’action publique peut exister aux niveaux local, national, international et supranational. Elle peut être formelle (parlements, cours de justice, organisations

intergouvernementales, organismes publics), traditionnelle (conseils d’anciens) ou informelle (ententes secrètes, *old boys’ networks*).

L’identité des acteurs qui évoluent dans cette arène et leur degré de succès dépendent de leur *pouvoir* relatif et de l’influence qu’ils parviendront à exercer sur autrui grâce à leur mainmise sur les ressources, à la menace de violence, ou à leur force de persuasion (*pouvoir de facto*), ainsi que des règles existantes (*pouvoir de jure*). Le pouvoir exercé dans cette arène des politiques se traduit par l’aptitude de certains groupes ou de certains individus à convaincre les autres d’agir dans leur intérêt et de produire ce faisant des résultats particuliers. Ce pouvoir est un catalyseur — ou un inhibiteur — fondamental de l’efficacité des politiques (encadré O.3).

La répartition du pouvoir est un élément clé du fonctionnement du cadre des politiques publiques. Dans un processus de négociation politique, une répartition inégale du pouvoir — ou *asymétrie de pouvoir* — peut influencer sur l’efficacité des politiques. Une telle asymétrie n’est pas nécessairement nuisible, et peut en fait devenir un moyen de promouvoir l’efficacité — par exemple, par le biais de la délégation de pouvoir. Elle peut en revanche avoir des conséquences négatives comme la mainmise sur les politiques publiques, le clientélisme et l’exclusion.

### Répercussions des asymétries de pouvoir sur la sécurité, la croissance et l’équité

*Exclusion.* L’une des manifestations des asymétries de pouvoir, l’*exclusion* d’individus et de groupes de l’arène de négociation, peut avoir des répercussions particulièrement importantes sur la sécurité (figure O.2). Lorsque des acteurs puissants sont exclus de l’arène des politiques publiques, la violence risque de devenir le moyen préféré — et rationnel — pour certains individus ou groupes de défendre leurs intérêts (comme on l’a observé en Somalie). L’exclusion peut conduire à l’échec

### Encadré O.3 L'idée du pouvoir et le pouvoir des idées

Comme l'affirmait l'économiste britannique John Maynard Keynes dans son ouvrage intitulé *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, « Les idées des économistes et des philosophes politiques, qu'elles soient justes ou fausses, sont plus puissantes qu'on ne le croit généralement. À vrai dire, il n'y a pas grand-chose d'autre qui gouverne le monde »<sup>a</sup>. Les spécialistes des sciences sociales s'intéressent depuis longtemps à l'influence fondamentale des idées sur l'expérience historique, non seulement dans une perspective idéologique et culturelle, mais également du point de vue de l'« entrepreneuriat culturel »<sup>b</sup>. Il importe cependant de distinguer deux représentations particulières — fondamentales, quoique non exhaustives — de la manière dont les idées influent sur l'élaboration des politiques et sur leur efficacité : les idées en tant que connaissances et les idées en tant qu'outils de façonnage des préférences et des croyances.

S'agissant de la représentation des idées en tant que connaissances, le débat politique a été influencé ces dernières décennies par les principes du « renforcement des capacités » qui se déclinent sous la forme du partage du savoir et de la diffusion des « meilleures pratiques ». Cette représentation joue sans doute un rôle dans l'amélioration de l'efficacité des politiques et le renforcement de la capacité à donner suite à des engagements particuliers des pouvoirs publics.

Cependant, les idées peuvent aussi façonner les préférences et les croyances. Keynes conclut son exposé sur les idées en déclarant que « Les hommes pratiques, qui croient échapper à

toute influence intellectuelle, sont habituellement les esclaves de quelque économiste défunt. [...] Ce sont non pas les droits acquis, mais les idées qui tôt ou tard deviennent dangereuses ». Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la loi de Hume établit qu'il est logiquement impossible d'inférer une proposition normative (par exemple, une orientation préconisée) à partir d'une proposition descriptive (observation des faits) sans poser au départ en guise d'hypothèse une prémisse normative. Les orientations préconisées sur la base de prémisses factuelles doivent aussi pouvoir s'appuyer sur une notion normative — une idée de base. Reconnaisant l'importance des idées, le rapport traite de l'intérêt de façonner les préférences et les croyances pour comprendre le processus de négociation des politiques publiques.

C'est Eric Wolf qui, en 1999, a attiré l'attention sur l'importance de comprendre les notions de pouvoir et d'idées pour mieux saisir la notion de dynamique sociale<sup>c</sup>. À l'exemple de Michel Foucault, Wolf soutient en effet que l'aptitude à façonner les croyances d'une autre personne est un moyen de l'inciter à poser des actes auxquels elle n'aurait pas songé autrement. L'aptitude à faire agir les autres pour son compte ou à obtenir la réalisation d'un résultat précis — la définition du pouvoir utilisée dans le rapport — est ainsi étroitement liée à la notion des idées en tant que croyances.

On a donc tort de voir dans la dichotomie entre les idées (idéologie et culture) et le pouvoir un déterminant principal de la dynamique sociale. L'idée de pouvoir ne peut être appréhendée sans une sérieuse prise en compte du pouvoir des idées.

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017.

a. Keynes (1936).

b. Voir par exemple, Mokyr (2005) pour une discussion sur les « origines intellectuelles de la croissance économique moderne ».

c. Wolf (1999). Voir également Barrett, Stokholm et Burke (2001).

des négociations entamées entre les différents intervenants (par exemple, lorsque des pourparlers de paix entre factions rivales achoppent, ou lorsque les parties à un différend ne parviennent pas à conclure un accord).

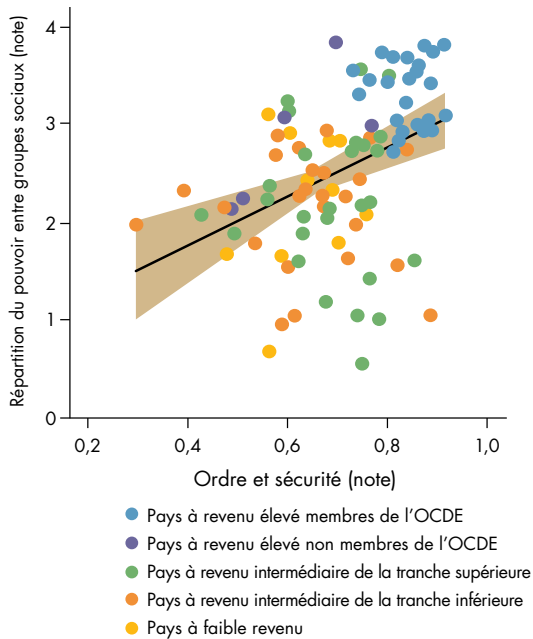
L'exclusion, qui peut prendre la forme d'un déficit d'accès aux institutions, aux ressources ou aux services de l'État, se manifeste souvent le long de lignes de fracture identitaires. La répartition du pouvoir entre les groupes ethniques, mesurée à l'aune de l'accès de ces derniers au siège du pouvoir central, constitue une bonne variable prédictive de conflits violents à l'échelle nationale (qu'ils prennent la forme d'une répression exercée par l'État ou d'une rébellion contre l'État)<sup>8</sup>. Des analyses statistiques transnationales réalisées à partir de données portant sur les rapports de force ethniques couvrant la période 1945-2005 indiquent que les États qui excluent de vastes proportions de leurs populations sur la base de l'origine ethnique sont plus exposés à des rébellions armées<sup>9</sup>. Les normes qui excluent certains groupes — les femmes et les minorités par exemple — de l'arène de négociation

où se règlent les litiges ont tendance à renforcer les asymétries de pouvoir et de perpétuer ainsi un climat d'injustice et d'insécurité<sup>10</sup>.

*Mainmise sur les politiques publiques.* Une deuxième manifestation de l'asymétrie de pouvoir — l'aptitude de groupes influents à exercer une mainmise sur le processus d'élaboration des politiques pour faire en sorte que ces dernières servent leurs intérêts particuliers peut nous aider à comprendre l'efficacité (ou l'inefficacité) des politiques à promouvoir la croissance à long terme. Au cours des années 1990 par exemple, certains des groupes industriels les plus importants d'Indonésie entretenaient des rapports très étroits avec le président Suharto<sup>11</sup>. Entre 1995 et 1997, des rumeurs concernant l'état de santé du Président ont circulé à plusieurs occasions. Chaque fois, on a constaté que plus les groupes industriels étaient proches du Président, plus forte était la baisse de leur valeur en bourse (figure O.3). Les effets de la mainmise sur les politiques publiques peuvent s'avérer coûteux pour une économie. Les entreprises qui entretiennent



**Figure O.2 Un meilleur équilibre des pouvoirs est gage d'une meilleure sécurité**



Sources : World Justice Project, Indice de l'État de droit 2015, Indicateur 5, « Ordre et sécurité » (la criminalité est efficacement contrôlée ; les conflits civils sont efficacement maîtrisés ; les populations n'ont pas recours à la violence pour résoudre leurs différends personnels) ; V-Dem, version 6 (« répartition du pouvoir entre groupes sociaux » où une note de 0 désigne une situation de monopole du pouvoir par un seul groupe social et une note de 4 désigne un partage équitable du pouvoir politique entre les groupes sociaux).

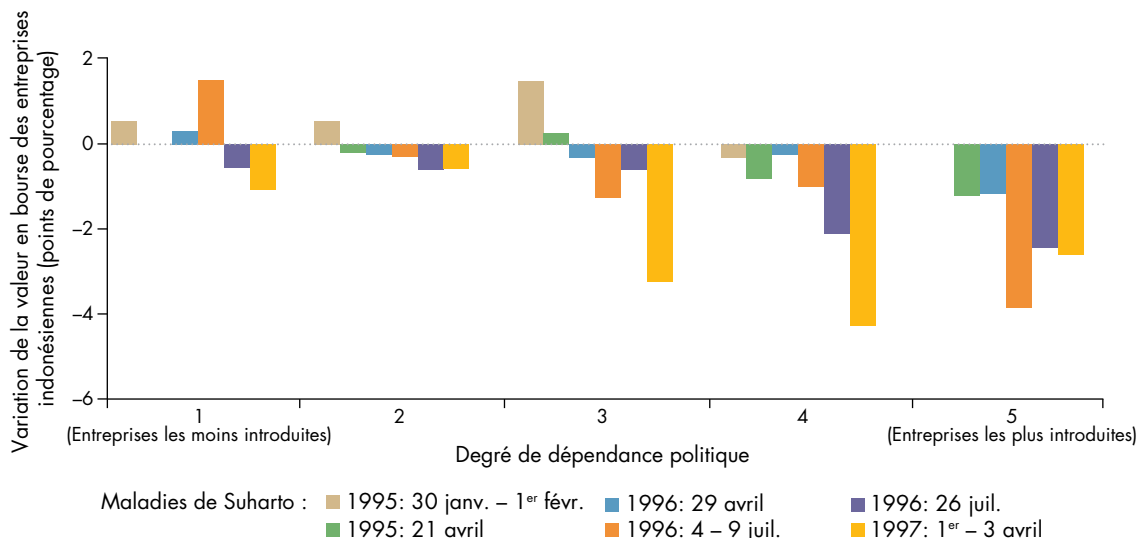
Note : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques.

des relations avec les milieux politiques sont en mesure d'obtenir un traitement préférentiel dans le cadre de la réglementation relative aux entreprises, et de bénéficier d'une protection contre la pénétration du marché par de nouveaux venus – par exemple, règles sur l'accès au crédit, allègement des règles sur l'octroi de permis, subventions en faveur de l'énergie ou obstacles à l'importation. De telles mesures peuvent étouffer la concurrence, conduire à une mauvaise répartition des ressources et nuire ainsi à l'innovation et à la productivité. Entre 1996 et 2002, les entreprises pakistanaises entretenant des relations avec les milieux politiques ont reçu 45 % de plus de crédits publics que les autres, malgré le fait qu'elles étaient moins productives et affichaient des taux de défaillance 50 % plus élevés. Compte tenu des écarts de productivité observés entre les entreprises, le coût annuel de cette répartition inappropriée des crédits aurait pu atteindre jusqu'à 1,6 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>2</sup>.

Bien qu'il soit possible pour les économies de croître sans apporter de changements majeurs à la nature de la gouvernance, la durée d'une croissance dans de telles conditions fait débat. Songeons par exemple au cas des pays qui semblent coincés dans les « pièges du développement ». Contrairement à ce que beaucoup de théories de la croissance prédisent, les pays à revenu faible et intermédiaire n'ont pas tendance à migrer vers le camp des pays à revenu élevé. Les données laissent penser que tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu, courent le risque d'une stagnation de la croissance. Quels facteurs empêchent certains pays d'adopter une meilleure stratégie de croissance lorsque celle qu'ils ont privilégiée jusque-là ne donne plus les résultats escomptés ? À quelques exceptions près, les mesures conseillées à ces pays mettent l'accent sur les causes immédiates de la transition – comme l'efficacité des modes d'allocation des ressources ou la

**Figure O.3 La valeur des relations politiques : l'Indonésie de l'ère Suharto**

Plus les groupes industriels étaient proches du Président, plus forte était la baisse de leur valeur en bourse quand circulaient des rumeurs sur l'état de santé du Président



Source : Fisman 2001, figure 1.

modernisation industrielle. Cependant, le problème véritable a peut-être des causes plus profondes, de nature politique : des acteurs puissants qui ont tiré profit d'une phase de croissance antérieure ou qui bénéficient de la phase de croissance actuelle (comme une croissance à forte intensité de ressources) pourraient s'opposer à l'adoption d'un nouveau modèle de croissance (fondé par exemple sur l'accueil de nouvelles entreprises, la concurrence et l'innovation dans le cadre d'un processus de « destruction créative »). Ces acteurs risquent d'user de leur influence pour promouvoir des politiques favorables à leurs intérêts. L'encadré O.4 présente un exemple des enjeux politiques associés à la transition

vers une stratégie de croissance différente – dans ce cas particulier, une stratégie liée à l'investissement en faveur de la viabilité écologique.

*Clientélisme.* Une troisième manifestation de l'asymétrie de pouvoir – le *clientélisme* – consiste en une stratégie politique fondée sur la distribution de biens matériels en retour d'un appui électoral<sup>13</sup>. L'analyse de cette stratégie peut aider à comprendre les raisons pour lesquelles les politiques qui cherchent à promouvoir l'équité se montrent souvent inefficaces. Bien que de telles politiques puissent s'avérer propices à la croissance à moyen ou à long terme, elles risquent de nuire aux intérêts de groupes particuliers de la société, en

### Encadré O.4 Pourquoi certains voient rouge lorsqu'ils entendent parler de « croissance verte »

On désigne sous le nom de « croissance verte » une croissance obtenue par des moyens plus économes en ressources, moins polluants et plus adaptables, mais pas nécessairement moins efficaces<sup>a</sup>. Pour bon nombre de raisons, la protection de l'environnement est aussi propice à la croissance économique et au développement à long terme. La production économique dépend des réserves disponibles de ressources naturelles et de la qualité de l'environnement (le « capital naturel »). Les stratégies de croissance verte peuvent enrichir le capital naturel en prévenant la dégradation de l'environnement. La protection de l'environnement peut aussi contribuer indirectement à la croissance en remédiant aux défaillances du marché. Par exemple, une politique qui corrige les défaillances du marché menant à la congestion urbaine peut améliorer la qualité de l'air et stimuler la productivité des zones urbaines. Une croissance plus verte peut aussi améliorer directement le bien-être en améliorant la qualité de l'air et de l'eau.

Cependant, l'adoption de stratégies de croissance plus écologiques risque d'imposer des coûts à court terme à certains groupes de la société. Prenons par exemple le cas des engrais organiques. Le recours à des épandages limités et mieux ciblés (une approche « verte ») est plus avantageux pour l'environnement à long terme, mais les engrais classiques sont moins coûteux et plus faciles à utiliser. Le Malawi a été confronté à ce problème en 2005 lorsque dans un effort pour lutter contre l'insécurité alimentaire, il a mis en place un programme de subventionnement des engrais pour les petits producteurs de maïs. Le recours intensif aux engrais classiques a bel et bien conduit à une hausse immédiate de la production agricole. Cependant, comme les petits exploitants risquent d'avoir du mal à adopter des engrais organiques et des méthodes de

culture plus écologiques, les mesures de suppression graduelle des subventions pour les engrais classiques pourraient s'avérer nuisibles aux producteurs de maïs pendant un certain nombre d'années<sup>b</sup>.

Il est possible que les groupes qui risquent de faire les frais de stratégies de croissance verte jouissent d'une influence démesurée dans l'arène des politiques publiques et soient ainsi capables de bloquer les réformes et de réduire l'engagement des autorités en faveur de ces stratégies. Étant donné que les coûts sont concentrés et que nombre des avantages des technologies propres sont intangibles et diffus, les personnes qui risquent de perdre au change auront vraisemblablement moins de mal à organiser la résistance. Elles peuvent par ailleurs constituer une solide base électorale, à l'exemple des petits exploitants du Malawi bénéficiaires du programme de subventionnement des engrais. L'adoption de stratégies de croissance plus verte peut parfois entraîner des pertes pour des groupes influents de consommateurs et d'entreprises. Par exemple, l'Afrique du Sud a annoncé en 2010 la mise en œuvre d'un ambitieux programme de lutte contre le changement climatique qui réduirait la proportion de l'électricité produite par des centrales au charbon. Or, ce pays souffre déjà d'une pénurie d'électricité et possède des réserves de charbon relativement abondantes. Malgré les mesures adoptées un an plus tard pour en atténuer les répercussions, ce programme s'est heurté à l'opposition des consommateurs, des syndicats et des milieux d'affaires, en particulier ceux des secteurs des mines et de l'industrie lourde<sup>c</sup>. Comme le montrent ces exemples, la conception de stratégies de croissance verte doit prendre en compte la possibilité d'une résistance de la part des éléments de la société qui risquent d'en pâtir à court terme.

Sources : Hallegatte *et al.* (2012) ; Resnick, Tarp et Thurlow (2012).

a. Hallegatte *et al.* (2012).

b. Resnick, Tarp et Thurlow (2012).

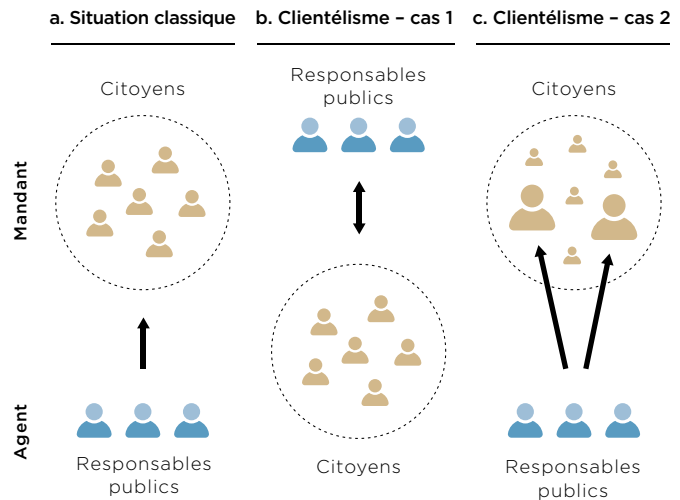
c. Resnick, Tarp et Thurlow (2012).

particulier à plus court terme. Ceux qui sont touchés par les politiques élaborées dans une optique d'équité peuvent craindre une perte de rentes ou une diminution de leur influence, et donc chercher à faire obstacle à l'adoption ou à la mise en œuvre de ces politiques. Lorsque les sociétés sont confrontées à des taux élevés d'inégalités, ces inégalités se traduisent par des différences dans l'aptitude des groupes à influencer sur le processus de décision, ce qui engendre un cercle vicieux. Le clientélisme conduit au délitement de l'engagement en faveur des objectifs des programmes à long terme, à une situation où la responsabilité des décideurs devient une denrée qui s'achète et se vend.

Le clientélisme peut influencer sur l'adoption et la mise en œuvre des politiques de deux façons principales. Dans le premier cas de contexte clientéliste, on observe une distorsion des rapports établis entre les responsables publics et les électeurs. Au lieu d'une dynamique en vertu de laquelle le représentant de l'État est l'« agent » de l'électeur qui surveille et sanctionne ses actions (figure O.4, panneau a), l'interaction se transforme en un marché où le politicien « achète » les votes en distribuant des avantages (habituellement) éphémères tels que des transferts ou des subventions (figure O.4, panneau b)<sup>14</sup>. Ce type de transaction est généralement plus fréquent lorsque le court terme l'emporte sur le long terme. Les couches pauvres et défavorisées sont particulièrement vulnérables à ce type de marchandage, car, en raison de la nature pressante de leurs besoins, ils attachent plus de valeur aux solutions à court terme que ne le font les mieux nantis. Dans le deuxième cas de contexte clientéliste, les politiciens deviennent plus attentifs aux besoins des groupes qui jouissent d'une plus grande influence – en favorisant par exemple les intérêts des syndicats d'enseignants au détriment de ceux des élèves (figure O.4, panneau c). C'est ce qui se produit lorsque les responsables publics deviennent dépendants du soutien de certains groupes – y compris les prestataires de services publics – pour assurer leur survie politique.

Les coûts de telles distorsions peuvent être élevés. En échange de leur appui politique, les prestataires de services peuvent obtenir des rentes en détournant les ressources publiques, réduire sciemment leurs efforts par le jeu de l'absentéisme ou en fournissant des services de piètre qualité, ou se livrer à des actes de corruption, nuisant ainsi à la prestation de services essentiels comme l'éducation, la santé, les infrastructures, etc. Lorsque des prestataires de services acquièrent une telle mainmise sur les milieux politiques, les mesures censées les contrôler ou les sanctionner ne sont plus crédibles, et leur engagement s'en trouve amoindri. Une expérience menée au Kenya fournit une bonne illustration. Elle a comparé l'impact des enseignants contractuels dans le cadre d'interventions gérées par des organisations non gouvernementales (ONG) et de projets publics. Les résultats scolaires n'ont augmenté que dans le premier des deux cas, ce qui porte à croire que les ONG sont plus crédibles dans l'application de sanctions (licenciements) que l'État<sup>15</sup>. Une diminution systématique du niveau d'engagement peut entamer la volonté de coopérer et conduire certains groupes à opter pour des services privés et à chercher des moyens d'éviter de contribuer à la fourniture des biens publics<sup>16</sup>. Les États

**Figure O.4 Mandants, agents et clients : responsabilité à vendre**



Sources : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017, adapté de Banque mondiale (2003) et de Khemani et al. (2016).

Note : Les flèches donnent l'orientation de la relation de responsabilité.

où sévit le clientélisme ont tendance à afficher de faibles recettes fiscales et à fournir peu de biens publics, ce qui nuit à l'activité économique et aux possibilités futures de taxation.

**Meilleure pratique ou meilleure adéquation ? Réexamen du concept d'« option optimale » dans une perspective de négociation**

Dans ses efforts de réforme, la communauté du développement s'est surtout employée à concevoir des solutions optimales et à renforcer les capacités nécessaires à leur mise en œuvre. La capacité, souvent considérée comme une condition préalable à l'efficacité des politiques, joue certainement un rôle important à cet égard et représente même dans de nombreux cas un facteur incontournable. Elle constitue un stock de ressources à un moment donné. Cependant, la manière d'utiliser cette capacité et le lieu propice pour le faire sont aussi l'objet d'une négociation. Même si les capacités physiques et administratives existent, les politiques peuvent être inefficaces si des groupes détenant un pouvoir de négociation suffisant ne voient aucun intérêt à leur mise en œuvre. On peut mentionner à titre d'exemple la faiblesse des investissements consentis en faveur du renforcement des capacités statistiques en Afrique, une situation qui limite l'aptitude des pays à contrôler l'efficacité des stratégies (encadré O.5). En outre, il est possible que la structure du pouvoir soit renforcée par les normes sociales en vigueur, lesquelles ont un effet persistant sur les comportements<sup>17</sup> et peuvent accroître ou diminuer l'efficacité des politiques.

Ainsi, il ne suffit peut-être pas d'investir dans le renforcement des capacités. L'élaboration de politiques



## Encadré O.5 Renforcer les incitations à la collecte de données sur le développement – une nécessité

Depuis de nombreuses années, la communauté du développement consacre de lourds investissements (ressources économiques et assistance technique) au développement des capacités statistiques en Afrique. Or, les résultats de ces efforts restent décevants<sup>a</sup>. En effet, beaucoup de pays de la région ne possèdent toujours pas les données requises pour suivre l'évolution de conditions socioéconomiques telles que la pauvreté, les inégalités et la prestation des services, et les demandes d'aide financière et d'appui au renforcement des capacités pour résoudre ce problème se font de plus en plus insistantes. Pourtant, on oublie que pour renforcer leurs capacités statistiques, les pays ont besoin d'incitations politiques.

Dans beaucoup de pays, des motifs politiques poussent ceux qui détiennent le pouvoir à éviter d'investir dans le renforcement

des capacités ou à s'employer à réduire les capacités existantes. En Afrique, certains membres de l'élite considèrent les systèmes de gestion des données de qualité comme des outils permettant à l'opposition d'évaluer leur performance. Ces personnes ont donc tout intérêt à maintenir des services de la statistique partisans ou inefficaces, dont le personnel est constitué de sympathisants politiques plutôt que d'experts<sup>b</sup>. Cette situation ne s'observe évidemment pas qu'en Afrique. Les arguments qui militent en faveur d'une meilleure utilisation des capacités existantes sont aussi valides que ceux qui encouragent leur renforcement. En Amérique latine, une région bien connue pour ses capacités de collecte de données, on observe plusieurs situations dans lesquelles la dynamique politique a conduit à un affaiblissement de la crédibilité des statistiques officielles<sup>c</sup>.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

a. Devarajan (2013).

b. Beegle *et al.* (2016).

c. Noriega (2012) ; Roitberg et Nagasawa (2016) ; *Economist* (2012).

propres à améliorer la sécurité et promouvoir la croissance et l'équité exige une reconnaissance des rapports de force qui existent entre les différents intervenants. Lorsqu'on est en présence de puissants intervenants capables de bloquer ou d'entraver les politiques, des options pourtant jugées optimales du point de vue strictement économique devront peut-être céder la place à des solutions plus pratiques (de second rang, mais réalisables). La mise en œuvre de politiques qui paraissent optimales du point de vue statique, même lorsqu'elles semblent réalisables, peut conduire à une détérioration de la situation sociale lorsque ces politiques influent de façon négative sur les rapports de force. Par exemple, dans les situations où certaines entreprises ont la mainmise sur l'action publique et où les inégalités sont profondes, les syndicats peuvent devenir l'unique moyen pour les travailleurs de résoudre les problèmes d'action collective<sup>18</sup>, même si cette forme de représentation n'est pas optimale. Dans de tels cas, l'adoption d'une loi visant à donner plus de souplesse à la négociation des contrats de travail risque de nuire au recrutement syndical et d'aggraver les inégalités, perpétuant ainsi le pouvoir des plus riches<sup>19</sup>.

### Les leviers de changement : Contestabilité, incitations, préférences et croyances

Du point de vue des asymétries de pouvoir, les efforts destinés à renforcer l'aptitude des institutions à

favoriser pleinement l'engagement, la coordination et la coopération remettent en cause nombre des pratiques habituelles de la communauté du développement. Quiconque cherche à formuler des politiques plus efficaces devra tenir compte des répercussions potentielles de la répartition des pouvoirs sur l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques et de la façon dont le cadre de l'action publique peut être redéfini afin d'élargir la gamme des politiques applicables.

L'arène des politiques publiques change de configuration lorsque les personnes habilitées à participer aux processus décisionnels (on parlera de *contestabilité* de la scène publique), les *incitations* à poursuivre certains objectifs, et les *préférences* et *croyances* des acteurs concernés changent<sup>20</sup>. En guise d'illustration, on peut considérer l'efficacité plus ou moins grande avec laquelle les pays redistribuent les revenus à travers le système budgétaire. La mesure moyenne de l'inégalité (telle que traduite par le coefficient de Gini) sur la base du revenu marchand des individus s'établit à 0,47 pour les pays développés et à 0,52 pour les pays en développement. Après neutralisation des effets de la fiscalité et des transferts, les coefficients correspondants chutent respectivement à 0,31 et 0,50. Si l'on inclut aussi l'effet des prestations de services publics (en particulier l'éducation et la santé), l'inégalité recule encore à 0,22 dans les pays développés et 0,42 dans les pays en développement<sup>21</sup>. La capacité de redistribution quantifiable de ces pays peut être diversement interprétée. On peut y voir l'aptitude relative des différents acteurs à influencer et *contester* les décisions relatives au mode de répartition des ressources dans un pays donné. On peut l'interpréter comme un

reflet des incitations qui amènent les pouvoirs publics à s'engager sur la voie du recouvrement des impôts et de l'affectation des dépenses (l'accroissement des freins et contreponds imposés au pouvoir est associé à une redistribution accrue)<sup>22</sup>. Enfin, on peut y voir le signe des préférences d'un pays donné en matière de redistribution.

**Contestabilité.** Qui intervient sur la scène des politiques publiques et qui en est exclu dépend du pouvoir relatif des acteurs en concurrence, ainsi que des obstacles érigés pour prévenir la participation de nouveaux acteurs (autrement dit, à quel point le processus est contestable). Une arène des politiques publiques est plus contestable lorsque les acteurs ou les groupes ayant vocation à participer au processus décisionnel disposent de moyens leur permettant de faire valoir leurs intérêts et d'exercer une influence. La notion de contestabilité est étroitement liée à celle d'inclusion, puisqu'elle détermine qui fait partie du processus de négociation et qui en est exclu. Néanmoins, elle met aussi l'accent sur les obstacles à la participation. Même si la participation d'acteurs plus nombreux au processus décisionnel ne garantit pas forcément la prise de décisions plus avisées, une arène des politiques publiques plus contestable va généralement de pair avec un surcroît de légitimité et de coopération. Lorsque les procédures de sélection et de mise en œuvre des politiques d'intervention sont plus contestables, ces politiques sont généralement perçues comme « équitables » et favorisent plus efficacement la coopération.

**Incitations.** Les incitations qui poussent les acteurs à respecter les accords sont fondamentales pour susciter l'engagement dans l'arène des politiques publiques. Un engagement crédible exige de faire preuve de cohérence quand les circonstances changent. De ce fait, les incitations qui scellent l'engagement des acteurs à respecter les accords jouent un rôle capital pour l'élaboration et la bonne mise en œuvre des politiques. Le respect volontaire des accords peut aussi être renforcé au moyen d'incitations plus vigoureuses obligeant les décideurs à rendre des comptes, car le respect systématique des engagements contribue à renforcer la confiance dans les institutions.

**Préférences et croyances.** Les préférences et les croyances des acteurs ayant un pouvoir de décision influent sur la possibilité que les accords qu'ils passent entre eux conduisent à une amélioration du bien-être, et sur la capacité du système à prendre en compte les intérêts de ceux qui ont moins d'influence que les autres. La mise en commun des préférences, par exemple, peut accroître la visibilité des acteurs moins puissants. Étant donné que les préférences et les croyances des acteurs influent sur les politiques publiques qu'ils cherchent à appliquer, la coordination des attentes est un facteur important de l'efficacité des politiques.

Le rapport analyse de manière détaillée comment l'évolution de la contestabilité, des incitations, ainsi que des préférences et croyances, peut accroître l'efficacité des politiques et favoriser la sécurité, la croissance et l'équité. Selon la nature du principal défi fonctionnel (à savoir dans quelle mesure une politique doit favoriser l'engagement, la coordination ou la coopération),

ces points d'entrée peuvent être différents. Les défis fonctionnels étant interdépendants, les points d'entrée se complètent.

### **Le rôle de la loi dans la configuration de l'arène des politiques publiques**

La législation est un instrument puissant qui permet de transformer l'arène des politiques publiques. Bien que les lois reflètent généralement les intérêts des acteurs ayant le plus fort pouvoir de négociation, elles ont aussi prouvé qu'elles pouvaient être d'importants outils de changement. Intrinsèquement, la loi est un dispositif qui offre un langage, une structure et un formalisme particuliers permettant d'ordonner les choses, une caractéristique qui lui donne le potentiel de devenir une force indépendante des pouvoirs et des intentions qui la sous-tendent. Les lois, souvent conjuguées à d'autres stratégies sociales et politiques, peuvent être utilisées comme moyen d'engagement et de coordination pour promouvoir la reddition de comptes et, aussi, pour changer les règles du jeu et favoriser l'instauration d'espaces de négociation plus équitables. Les lois efficaces sont celles qui permettent de bâtir des espaces de négociation qui augmentent la capacité des acteurs sous-représentés à contester l'ordre établi, d'offrir des incitations en modifiant les rétributions afin de réduire le coût de la conformité (ou d'augmenter le coût de la non-conformité); et de faire évoluer les préférences en mettant l'accent sur d'importants points de convergence autour desquels la coordination peut s'organiser. Toutefois, le droit national n'est que l'un des nombreux systèmes de régulation qui régissent le comportement, l'autorité et la contestation. Ce pluralisme juridique et normatif (encadré O.6) n'est en soi ni bon, ni mauvais : il peut présenter des difficultés, mais également être source de possibilités.

La législation peut contribuer à rendre l'arène des politiques publiques plus contestable. Développer cette contestabilité suppose à la fois des procédures *ex ante* – en rapport avec les modalités d'élaboration de la loi et leur degré d'inclusion et de transparence – et des procédures *ex post* – le degré de cohérence et d'équité caractérisant la mise en application des lois. Si différents acteurs jugent que le processus favorise l'exclusion ou qu'il ne reflète que les intérêts de certains groupes, ils peuvent ne pas s'y conformer ou s'y opposer d'entrée de jeu. Les audiences publiques, les consultations avec les parties prenantes, les audits sociaux et les processus participatifs sont quelques-uns des instruments conduisant à une plus grande contestabilité de l'arène de l'action publique<sup>23</sup>. La législation devient alors un outil permettant de promouvoir la responsabilité, de modifier les règles du jeu ou de poursuivre ces deux objectifs. Cette fonction est par exemple illustrée par l'action de plaider qui vise à faire adopter des lois sur le droit à l'information.

La législation a aussi un rôle à jouer en créant des incitations qui poussent les acteurs à se conformer aux accords, par exemple en prévoyant une menace crédible de sanctions ou un engagement crédible à rétribuer la conformité. Les lois dictent les comportements au moyen de règles allant de l'interdiction de

**Une arène des politiques publiques plus contestable va généralement de pair avec un surcroît de légitimité et de coopération. Lorsque les procédures de sélection et de mise en œuvre des politiques d'intervention sont plus contestables, ces politiques sont généralement perçues comme « équitables » et favorisent plus efficacement la coopération.**

## Encadré O.6 Pluralisme juridique et normatif

Le phénomène du « pluralisme juridique » — la coexistence de multiples systèmes juridiques au sein d'une communauté ou d'un espace sociopolitique donné — a toujours existé et se rencontre encore aujourd'hui dans les pays développés comme dans le monde en développement. Les formes modernes du pluralisme juridique ont leurs racines dans le colonialisme, les systèmes juridiques occidentaux ayant été instaurés pour les colons, tandis que le droit traditionnel était maintenu pour les populations autochtones. Comme beaucoup d'études l'ont montré, le droit traditionnel ou coutumier prédomine encore dans la régulation sociale, le règlement des différends et la gestion foncière en Afrique et dans d'autres pays en développement. Dans certains cas, le droit coutumier, y compris toutes sortes de modalités traditionnelles et institutionnelles hybrides de règlement des différends, est officiellement reconnu et incorporé dans le système juridique de pays tels que le Ghana, l'Afrique du Sud, le Soudan du Sud, la République du Yémen et plusieurs États insulaires océaniques. Dans d'autres cas, ces modalités diverses demeurent le principal moyen de maintien de l'ordre social et de règlement des différends en l'absence d'accès aux systèmes étatiques perçus comme légitimes et efficaces, comme c'est le cas en Afghanistan, au Libéria et en Somalie. Les systèmes de droit coutumier reflètent les valeurs dominantes (qui n'ont rien de statique et ne cessent d'évoluer) et les structures de pouvoir des sociétés dans lesquelles ils perdurent et, en tant que tels, sont souvent considérés comme déficients au regard des normes élémentaires de non-discrimination, des droits de la personne et des procédures justes et équitables. Quel degré de légitimité et d'efficacité leur accordent les utilisateurs locaux ? Cette question est purement empirique et relative compte tenu des autres solutions disponibles.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

a. Ellickson (1991) ; Sunstein (1996) ; Basu (2000) ; Posner (2000) ; Dixit (2004).

b. Platteau (2000b).

c. Braithwaite et Drahos (2000) ; Halliday et Shaffer (2015).

Autre source de pluralisme normatif, les normes sociales, certes moins visibles, mais qui exercent une forte influence : elles forment un ensemble de règles comportementales et d'attitudes sociales généralement acceptées au sein d'un groupe social donné. De très nombreuses études décrivent comment les normes sociales dérivées de groupes communaux et identitaires, d'associations professionnelles, de pratiques commerciales et autres régissent la grande majorité des comportements humains<sup>3</sup>. Les normes sociales sont des voies fondamentales qui facilitent les transactions sociales et économiques en coordonnant les attentes des individus quant aux agissements d'autrui. Les sanctions sociales, comme l'opprobre et la perte de réputation ou, dans certains cas, les violences cautionnées par la société, sont un puissant moyen d'inciter les individus à coopérer pour prévenir des comportements jugés antisociaux et déviant<sup>4</sup>.

Une source supplémentaire de pluralisme normatif réside dans le monde interconnecté d'aujourd'hui où de multiples acteurs gouvernementaux, multilatéraux et privés édictent et diffusent des règles applicables à une très large gamme de transactions et de conduites (voir le chapitre 9). Au niveau local, l'expérience de la loi est de plus en plus teintée par ces vastes interactions qui englobent des domaines tels que le commerce, le travail, l'environnement, les ressources naturelles, les institutions financières, l'administration publique, la propriété intellectuelle, la passation de marchés, la réglementation des services publics et les droits de l'homme. Ces interactions peuvent prendre la forme de contrats et de traités internationaux contraignants (droit contraignant) ou de normes volontaires et de principes directeurs (droit non contraignant). Ces règles peuvent consolider, compléter ou concurrencer les législations nationales dans la gouvernance des espaces publics et privés<sup>5</sup>.

la corruption à l'imposition de droits de licence, en passant par l'immatriculation des sociétés, ou encore l'interdiction du mariage des enfants, de même qu'en prévoyant les moyens d'application de ces règles. Selon la théorie juridique classique de Hart, les lois induisent des comportements particuliers chez les individus et les entreprises en exerçant un pouvoir coercitif, en jouant un rôle de coordination et en légitimant le pouvoir<sup>24</sup>.

Les lois peuvent effectivement reconfigurer les préférences et coordonner les attentes quant aux comportements d'autrui, agissant ainsi comme point de convergence. Elles peuvent donc faire office de « panneau indicateur », en montrant aux individus comment se comporter quand plusieurs possibilités s'offrent à eux ou, sur le plan économique, en présence d'équilibres multiples<sup>25</sup>. La loi offre une référence claire face aux

divergences d'opinions. Les gens s'y conforment, car cela facilite les activités sociales et économiques.

Au bout du compte, *l'état de droit* — à savoir l'application impersonnelle et systématique des règles connues aux acteurs gouvernementaux comme aux citoyens — doit prévaloir pour qu'un pays concrétise son plein potentiel social et économique. Toutefois, comme l'a noté Gordon Brown, un ancien Premier ministre du Royaume-Uni, « lorsque l'on cherche à instaurer l'état de droit, les cinq premiers siècles sont toujours les plus difficiles. » L'idéal de l'état de droit émerge d'un processus intérieur (endogène) de contestation qui forge l'adhésion des sociétés à ses principes au fil du temps, et parfois d'un temps très long. L'encadré O.7 examine le périlleux processus de transition vers la primauté du droit. La formulation de politiques pragmatiques, qui tiennent

## Encadré O.7 Transitions vers l'état de droit

En comparaison de l'abondante littérature traitant des transitions vers la démocratie, il est surprenant de voir le peu d'études systématiques qui ont été consacrées aux transitions vers un état de droit moderne. L'histoire révèle trois types de transition riches d'enseignements, bien que d'autres voies soient sans doute envisageables : 1) le passage d'un système de droit coutumier, informel et souvent hautement pluraliste à un système moderne unifié ; 2) les modalités amenant les élites puissantes à accepter des restrictions juridiques à leur pouvoir ; et 3) les modalités permettant à des pays d'adapter des systèmes juridiques étrangers à leurs propres fins.

Le passage d'un système coutumier ou pluraliste (ou les deux) à un régime moderne codifié est en général essentiellement motivé par le fait que les acteurs concernés considèrent qu'un système officiel unique sert au mieux leurs intérêts, surtout leurs intérêts économiques liés à l'expansion des échanges et de l'investissement. L'échelle est ici importante : à un certain stade, les connexions personnelles qui caractérisent le système coutumier ne suffisent plus à étayer les transactions avec des étrangers géographiquement éloignés. Les coûts de transition sont néanmoins élevés et les règles coutumières ont souvent la préférence des parties prenantes en place. Il s'ensuit que le pouvoir politique joue alors un rôle capital dans le déclenchement de la transition.

La législation officielle est généralement appliquée en premier lieu à ceux qui n'appartiennent pas à l'élite (« régulation par la loi ») ; le passage à « l'état de droit » s'effectue lorsque les élites elles-mêmes se plient aux restrictions légales. D'aucuns ont pu faire valoir que les contraintes constitutionnelles finissent par s'auto-renforcer dès lors que le pouvoir est également réparti au sein du système et que les élites prennent conscience qu'elles ont plus à gagner à long terme en appliquant des règles constitutionnelles<sup>a</sup>. Toutefois, ce que cette théorie n'explique pas, ce sont les motifs qui incitent ces mêmes élites à continuer d'adhérer à ces contraintes lorsque l'équilibre des pouvoirs évolue par la suite et qu'un groupe finit par prévaloir sur les autres. De même, l'indépendance des tribunaux est toujours une menace pour le pouvoir de l'élite ; pourquoi les dirigeants en arrivent-ils à les tolérer quand ils ont le pouvoir de les manipuler ou de les éliminer ? Ce constat laisse à penser que le

constitutionnalisme doit être étayé par un solide cadre normatif obligeant les élites à respecter la loi en tant que telle. Dès lors, le respect des lois dépend très largement du degré d'indépendance maintenue par les instances juridiques qui perdurent même après la disparition de leur fondement normatif.

Enfin, en ce qui concerne l'importation de systèmes juridiques étrangers, la variable qui est sans doute la plus déterminante pour le succès d'une telle entreprise est le degré de contrôle du processus que conservent les élites autochtones et leur capacité à adapter ces systèmes aux traditions propres à leur société. C'est ainsi que le Japon a essayé divers systèmes européens avant de s'arrêter sur le Code civil allemand et la constitution bismarckienne à la fin du XIXe siècle. Plus tard au XXe siècle, la Chine, la République de Corée et d'autres pays d'Asie ont également adapté des systèmes juridiques occidentaux à leurs propres besoins. Ailleurs, comme en RAS de Hong Kong, en Chine, en Inde et à Singapour, la puissance coloniale (Grande-Bretagne) s'est maintenue pendant longtemps, ce qui lui a permis de modeler les normes juridiques locales à sa propre image. Au demeurant, l'Inde pratique aujourd'hui, au titre du processus d'adaptation locale, un degré de pluralisme juridique bien plus important que le Royaume-Uni lui-même. Les pays d'Afrique subsaharienne n'ont pas aussi bien réussi en ce sens que les systèmes coutumiers ont été affaiblis par les autorités coloniales, sans être remplacés par des systèmes modernes et bien institutionnalisés.

La question des transitions juridiques devra faire l'objet d'études beaucoup plus approfondies. Il est clair qu'un système juridique totalement moderne n'est pas une condition préalable à une croissance économique rapide ; les systèmes juridiques eux-mêmes se développent en parallèle des économies modernes. Il se pourrait que le point nécessaire à la transition d'un système de droit coutumier à un système juridique officiel se présente dans ce processus plus tardivement que nombre d'observateurs occidentaux ne le pensaient. Toutefois, on ne sait pas grand-chose sur les dynamiques historiques de cette transition, et la théorie n'est donc pas assez élaborée pour servir de guide aux pays en développement qui cherchent aujourd'hui à instaurer l'état de droit.

Source : Francis Fukuyama, pour le Rapport sur le développement dans le monde 2017.

a. Voir North, Wallis et Weingast (2009).

compte de la façon dont ces différentes fonctions du droit peuvent renforcer l'efficacité des politiques de développement, peut guider les pays sur une trajectoire conduisant au renforcement de l'état de droit.

### Points d'entrée des réformes visant à améliorer l'efficacité des politiques de sécurité, de croissance et d'équité

En quoi le rôle accru dévolu à la loi dans l'évolution de la contestabilité, des incitations et des préférences et

croyanances peut-il améliorer l'efficacité des politiques et favoriser la sécurité, la croissance et l'équité ? Prenons le cas de la sécurité. Que ce soit de façon formelle ou informelle, les instances de gouvernance peuvent résoudre les problèmes d'engagement et de coopération de façon à créer des incitations contre le recours à la violence. Quatre grands mécanismes de gouvernance interviennent pour améliorer la sécurité : le partage du pouvoir, la redistribution des ressources, le règlement des différends et les sanctions. Les sections qui suivent visent à illustrer plus particulièrement les mécanismes

ayant trait au partage du pouvoir et à la redistribution des ressources.

*Le partage du pouvoir et la redistribution des ressources peuvent réduire l'exclusion et les facteurs incitant à recourir à la violence.* Tout comme l'exclusion peut conduire à la violence, les mécanismes qui encouragent le partage du pouvoir – comme les législatures garantissant la représentation de toutes les factions – peuvent réduire les incitations à user de coercition en mettant en vedette les avantages de la sécurité. Les dispositifs de partage du pouvoir ont tout particulièrement leur place dans les sociétés divisées selon des critères identitaires, ethniques et religieux, comme la Bosnie-Herzégovine, l'Irlande du Nord, le Kenya, le Liban et l'Afrique du Sud, mais aussi dans les pays où les conflits sont hérités d'idéologies antagonistes. Les accords de partage du pouvoir qui conduisent à la paix et à la sécurité sont le fait des élites dans la plupart des cas. Ces accords encouragent les comportements fondés sur la coopération en incitant les groupes privilégiés à faire des concessions mutuelles et à privilégier l'inclusion chez leurs partisans, et en offrant d'autres voies d'action permettant de contester le pouvoir.

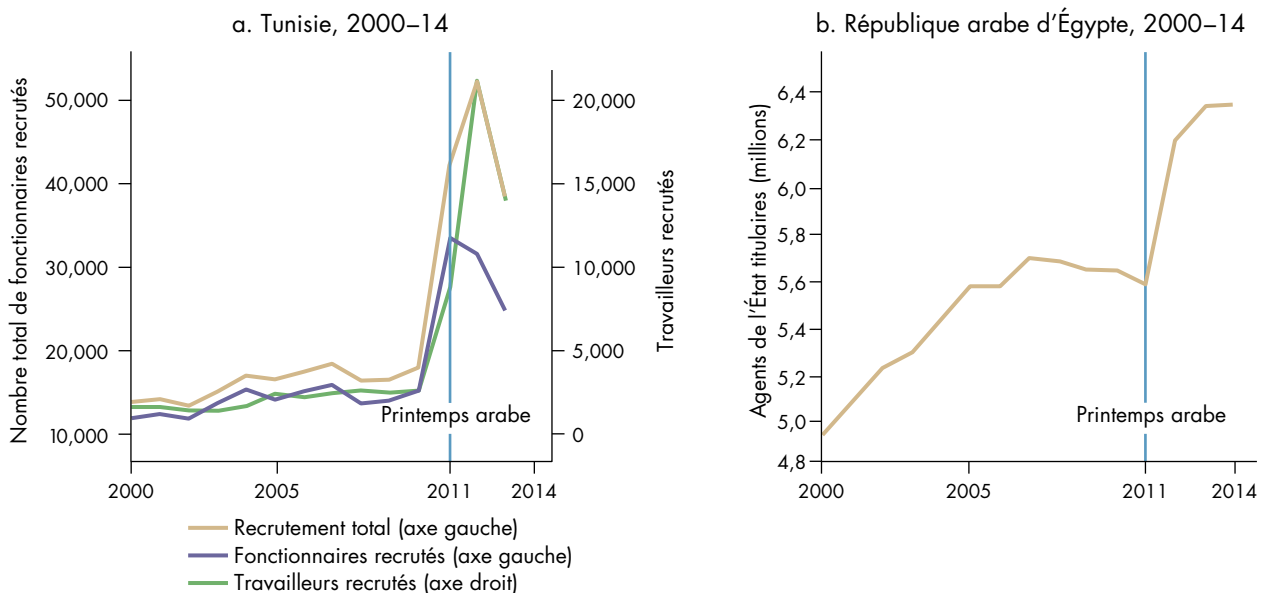
Les dispositifs de redistribution des ressources peuvent aussi réduire la violence en réorganisant le pouvoir et en modifiant les incitations. Les mécanismes favorisant cette redistribution sont notamment l'allocation de crédits budgétaires, les transferts sociaux et les régimes d'indemnisation des victimes. Certaines interventions publiques menées en Amérique latine pour endiguer la criminalité urbaine présentent un schéma commun qui consiste à renforcer la sécurité via la lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'emploi dans le secteur public peut aussi mener à la stabilité en s'attirant la loyauté de groupes d'intérêts clés. Citons à titre

d'exemple l'augmentation spectaculaire de l'effectif et des salaires des fonctionnaires à la suite des soulèvements dans le monde arabe en 2011 (figure O.5). Cependant, même si ce genre de favoritisme politique peut résoudre des problèmes de violence de premier ordre, il peut aussi conduire à la corruption et remettre en cause la viabilité budgétaire et l'efficacité de l'administration.

*Des politiques applicables peuvent contribuer à réduire la mainmise de certains groupes d'intérêts et stimuler ainsi la croissance.* La sécurité est une condition préalable à la prospérité, mais elle n'est pas suffisante en soi et doit être suivie d'une croissance économique. S'agissant de la croissance, s'il y a lieu de redouter des tentatives de mainmise de certains groupes d'intérêts, les politiques les mieux adaptées sur la base de leur efficacité économique pourraient se révéler plus difficiles à mettre en œuvre que des politiques de second choix. Opter pour un pis-aller à la mise en œuvre plus facile peut donc se révéler plus efficace que de retenir la politique apparemment la mieux adaptée, mais qui risque de donner lieu à des détournements. En outre, quand on examine les autres solutions envisageables, le risque d'accaparement futur peut être réduit en anticipant les effets possibles d'une politique sur l'équilibre des pouvoirs décisionnels entre les acteurs concernés.

L'expérience de la Fédération de Russie et des pays d'Europe de l'Est lors de leur transition vers une économie de marché est très parlante à cet égard<sup>26</sup>. Poussés par l'argument économique dominant de l'époque, selon lequel la privatisation des entreprises d'État était de la plus haute importance pour une meilleure efficacité économique, la Russie et de nombreux pays d'Europe de l'Est n'ont pas tardé à privatiser massivement leurs sociétés publiques. Même si la démarche pouvait se

**Figure O.5** Les recrutements de fonctionnaires ont augmenté de manière exponentielle en Tunisie et en République arabe d'Égypte au lendemain des soulèvements du Printemps arabe 2011



Sources : Tunisie : Brockmeyer, Khatrouh et Raballand 2015 ; République arabe d'Égypte : Bteddini 2016, d'après des chiffres de l'Agence centrale pour l'organisation et l'administration (CAOA) d'Égypte.

justifier d'un point de vue strictement économique, la manière dont a été conduite cette vague de privatisations a donné naissance à une nouvelle classe d'oligarques qui se sont opposés à la génération suivante de réformes propices à la concurrence. De ce fait, nombre de ces pays sont encore sous le joug d'industries oligopolistiques et inefficaces. Ce constat confirme l'idée selon laquelle les réformes qui provoquent une concentration initiale des gains peuvent entraîner l'opposition farouche des gagnants d'hier à toute réforme ultérieure<sup>27</sup>. À l'inverse, la Pologne a choisi de se focaliser en priorité sur les réformes qui facilitaient la création de nouvelles entreprises avant de privatiser plus progressivement les entreprises en place. Cet échelonnement a permis de bâtir une classe de jeunes entreprises collectivement intéressées à la poursuite des réformes, tout en empêchant l'apparition soudaine d'un groupe influent de grosses sociétés à même de faire obstacle aux réformes<sup>28</sup>.

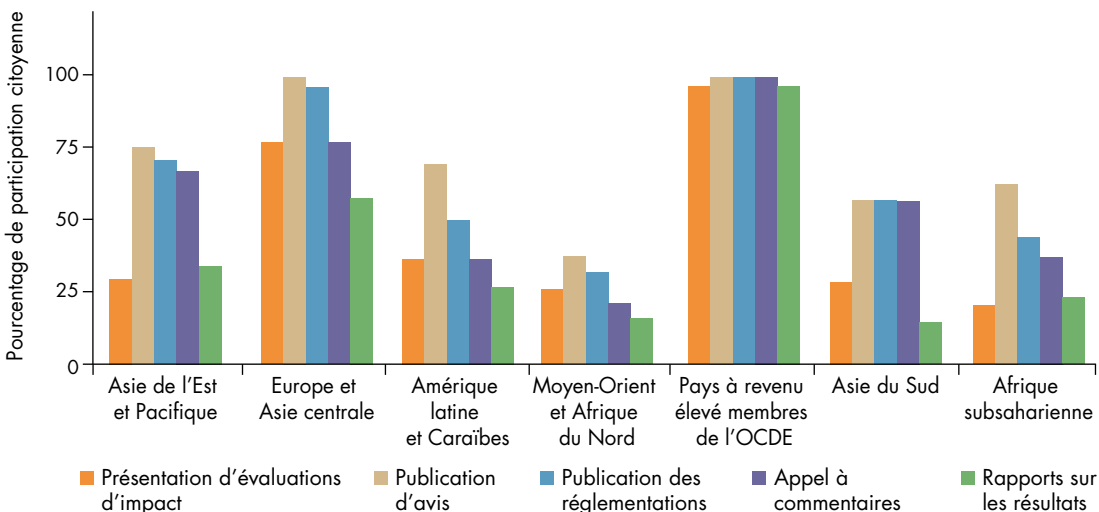
Une organisation mieux avisée des entités publiques peut contribuer à élargir la gamme des politiques applicables. À titre d'exemple, les modalités de sélection des fonctionnaires et les structures d'incitation au sein de leur organisme de rattachement sont des aspects importants, de même que la justification des normes comportementales en vigueur. L'établissement et le maintien d'une éthique de responsabilité plus rigoureuse dans les administrations publiques aident aussi à équilibrer les influences dans l'arène des politiques publiques. Les dispositifs visant par exemple à donner plus de poids à des groupes d'intérêts disparates et moins puissants dans cet espace peuvent faire pendant à l'influence de groupes plus puissants aux intérêts plus étroits. Les mécanismes participatifs restent toutefois assez peu communs dans les instances réglementaires des pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire (figure O.6).

Les intérêts privés peuvent parfois nuire à l'efficacité des politiques, mais l'étroitesse des liens entre le monde des affaires et l'État n'aboutit pas nécessairement à une

mainmise sur les cercles de décision. Tant qu'un équilibre est maintenu entre influence et incitations par suite de l'action d'organismes publics solides et de mécanismes de responsabilité bien conçus, les entreprises et les groupements d'affaires peuvent avoir une influence positive sur les politiques destinées à favoriser la croissance économique. Selon des études de cas contemporaines, les associations professionnelles ont aidé les pouvoirs publics à améliorer le climat des affaires à plus d'un titre (la garantie des droits de propriété, l'application équitable des règles et la mise en place d'infrastructures publiques par exemple), via l'action des lobbys ou le renforcement du suivi par les responsables publics.

La lutte contre le clientélisme peut aider à résoudre les problèmes d'engagement rencontrés dans l'application des politiques de redistribution. Les mécanismes de lutte contre le clientélisme peuvent renforcer l'équité en rendant plus crédibles les engagements pris par les politiques en faveur d'objectifs à long terme. Parfois, les incitations des élites vont dans le même sens que les réformes de la fiscalité et de la dépense publique favorables aux pauvres. Ainsi, les premières mesures de lutte contre la pauvreté ont été introduites en Grande-Bretagne au XIXe siècle sous l'impulsion d'un pour cent des élites foncières les plus fortunées. Avec la Révolution française pour toile de fond et la crainte d'éventuelles révoltes, ces mesures visaient à maintenir la main-d'œuvre dans les campagnes et à prévenir sa migration vers les zones urbaines<sup>29</sup>. Dans d'autres cas, il faut une participation accrue des groupes défavorisés pour faire évoluer les incitations des parties aux négociations sur les politiques. Augmenter la représentation directe des groupes défavorisés dans les assemblées législatives et autres organes politiques peut pousser les décideurs à s'engager plus résolument sur la voie de réformes propices à l'équité. La participation directe à la prise de décisions peut aussi faciliter la coopération. Au Ghana par exemple, lorsque les entreprises sont associées à l'élaboration de politiques fiscales, elles sont

**Figure O.6 Les voies formelles favorisant une large participation au processus décisionnel réglementaire sont limitées dans les pays à revenu faible et intermédiaire**



Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017, d'après des données de la Banque mondiale sur la participation citoyenne à l'élaboration des lois.

Note : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques.



plus enclines à payer leurs impôts<sup>30</sup>. L'amélioration de la transparence et de l'information peut aussi contribuer à modifier les incitations en permettant de surveiller les agissements des élites politiques et des prestataires de services. À titre d'exemple, une intervention lancée en Ouganda pour renforcer la responsabilité et la surveillance du secteur des soins de santé primaires au niveau local s'est traduite par une amélioration considérable des services de santé et de la situation sanitaire dans les localités participantes<sup>31</sup>. Malgré tout, les réformes sont souvent complexes et connaissent de fréquents revers.

Avec le temps, les politiques qui renforcent véritablement l'équité réduisent les asymétries de pouvoir, rendant ainsi l'arène des politiques publiques plus contestable. Après une période de croissance solidaire caractérisée par une mobilité accrue des revenus, la classe moyenne grandissante d'Amérique latine a commencé à exiger des services de meilleure qualité et à manifester dans les rues pour une amélioration de la gouvernance<sup>32</sup>. À l'inverse, une croissance inéquitable et la concentration des richesses entre les mains de quelques individus a entraîné une concentration des pouvoirs et créé un

sentiment d'injustice, conduisant par conséquent à un affaiblissement des incitations à la coopération et la coordination de la part des laissés-pour-compte, ceux qui sont exclus des retombées du développement. Il est donc nécessaire de comprendre comment les réformes peuvent faire évoluer les inégalités existantes.

Il faut comprendre le cadre d'action des pouvoirs publics pour apprécier la capacité des intervenants à conclure et appliquer des accords visant la mise en œuvre de politiques qui améliorent le bien-être des citoyens. Les actions qu'une proposition de réforme déclenche de la part des autres intervenants sont particulièrement importantes. Le processus de mise en place des réformes, qui s'inscrit dans le cadre de ce rapport, fait l'objet de l'encadré O.8 où il est examiné sous l'angle de la théorie des jeux. En effet, on y fait valoir que la réforme du développement suppose de « jouer le jeu » à deux niveaux différents, alors que les acteurs en quête de changement ont souvent tendance à négliger le jeu qui importe le plus.

La figure O.7 donne une vue synthétique du cadre conceptuel décrit dans le rapport. Il illustre l'interaction

### Encadré O.8 Le « jeu des règles » : faire attention au lieu où se déroule l'action

Le cadre décrit dans le présent rapport est inspiré de la théorie des jeux, la branche des sciences sociales qui étudie les comportements stratégiques pour comprendre les dynamiques du pouvoir, des politiques et des réformes. Même si les décideurs n'ont pas conscience de réfléchir dans les termes de cette théorie, il ne se passe pas un jour sans qu'ils s'adonnent à des jeux de stratégie, et leurs actions peuvent être explicites avec la précision et l'objectivité des modèles théoriques du jeu. Le cadre défini ici cherche à mettre en lumière la manière dont la gouvernance influe sur le développement au fil du temps, à partir de jeux qui se jouent à deux niveaux. Le jeu de premier niveau (*jeu des résultats*) démarre lorsque sous l'effet d'un ensemble de règles et de politiques, les acteurs réagissent en prenant des décisions sur de nombreux sujets : investissement, consommation, travail, paiement des impôts, allocations budgétaires, respect des lois, et ainsi de suite. Ces décisions conduisent à l'obtention de certains résultats (sécurité, croissance, équité). Le cadre laisse supposer qu'il existe également un jeu de second niveau (*jeu des règles*) dans lequel les acteurs négocient dans le but de redéfinir les politiques et les règles qui déterminent les réactions ultérieures des participants aux futures parties des mêmes jeux<sup>3</sup>.

Si l'on raisonne dans l'abstrait, les règles et les politiques adoptées devraient produire les effets sociaux souhaités. Les économistes parlent de théorie de la *conception des mécanismes* lorsqu'un individu peut choisir les règles idéales du jeu des résultats, les règles sélectionnées étant celles qui seraient retenues par un « dictateur bienveillant » ou un « planificateur social ». Bien que ce soit une façon utile de préciser le but ultime du développement, elle est insuffisante

en soi pour comprendre le *processus* de développement lui-même. Selon la théorie de la conception des mécanismes, une réforme serait un saut ponctuel qui intervient lorsque quelqu'un impose les règles idéales. Cette théorie passe sous silence le jeu de second niveau, la diversité des préférences et des incitations et le fait que différents acteurs peuvent exercer des influences très diverses sur le *jeu des règles*. En outre, dans le processus de réforme et de développement, *le jeu des règles est le lieu où l'action se déroule*.

En effet, le *jeu des règles* est celui où se manifestent les asymétries de pouvoir grâce auxquelles certains acteurs exercent une influence plus directe (les élites), tandis que d'autres n'ont qu'une influence indirecte, par exemple au moyen du vote (les citoyens). Il est reconnu de longue date que le pouvoir est un déterminant essentiel du mode de fonctionnement d'une société et de la manière dont les gains tirés de l'activité économique sont partagés au sein des nations et entre elles. La théorie des jeux permet de formaliser certains de ces concepts complexes et notamment l'idée qu'au bout du compte, le pouvoir dépend des circonstances, des croyances et des mœurs des gens ordinaires.

Un enseignement clé de cette approche est que les règles qui autorisent les joueurs à s'engager, à se coordonner et à coopérer ont tendance à améliorer l'efficacité au niveau du jeu des résultats. Au final, les outils favorisant l'engagement permettent aux acteurs de transformer le jeu de manière à ce que leurs incitations soient alignées. Pour qu'il y ait coordination, les politiques doivent susciter le sentiment commun que tout le monde adoptera l'action souhaitable. Des incitations doivent parfois être accordées à certains acteurs pour

(suite à la page suivante)

## Encadré O.8 Le « jeu des règles » : faire attention au lieu où se déroule l'action (suite)

qu'ils engagent l'action voulue avant que d'autres ne suivent. Pour susciter la coopération, les politiques doivent favoriser la mise en place d'un mécanisme crédible qui récompense ou sanctionne les actions des joueurs afin de déclencher d'autres actions qui produiront le résultat privilégié par tous.

Avec le temps, les parties répétées du jeu des règles peuvent conduire à l'instauration d'un gouvernement mieux à même de faire respecter la loi de manière impersonnelle, par exemple en employant des législateurs, des magistrats et des policiers qui peuvent faire appliquer un ordre juridique formel et, plus particulièrement, administrer un régime de droit des contrats. Le droit contractuel est un système de règles formelles

qui améliore l'efficacité du jeu des résultats en amenant les joueurs à prendre des engagements en vue d'actions spécifiques à venir<sup>b</sup>. Quand les acteurs souscrivent volontairement à un contrat, le résultat d'une interaction non coopérative peut produire de meilleurs résultats pour tous. Cette analyse est étroitement apparentée au concept de « contrat social » cher aux anciens philosophes grecs. Les contrats sociaux qui incitent les acteurs à respecter les règles de leur plein gré sont généralement plus efficaces et plus durables. Toute société stable est sous-tendue par une forme ou une autre de contrat social qui permet aux individus d'anticiper le comportement d'autrui et de réagir en conséquence.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

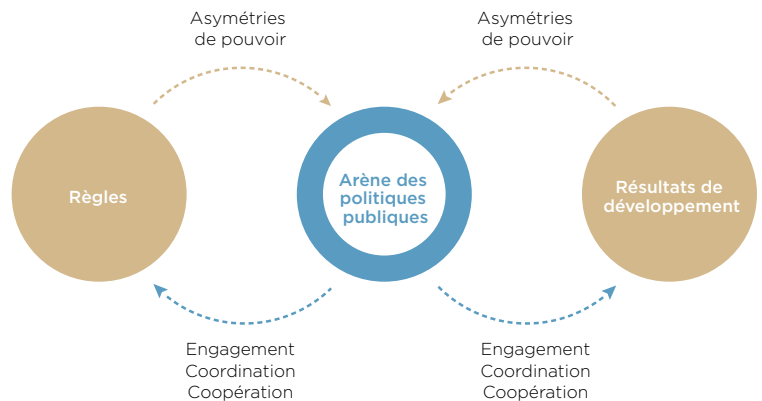
- Dans le cadre du *Rapport sur le développement dans le monde 2017* qui fait l'objet de la figure O.7, la partie droite de la figure renvoie au jeu des résultats, tandis que la gauche illustre le jeu des règles.
- Dans un groupe social de petite taille, un *système informel de règles* peut aussi encourager l'engagement. Ainsi, si l'acteur 1 ne se conforme pas à un accord passé avec l'acteur 2, ce dernier peut le sanctionner en faisant savoir comment il a triché.

dynamique entre gouvernance et développement. En son centre figure l'arène des politiques publiques, à savoir l'espace où les acteurs négocient et concluent des accords sur les règles et les politiques. Dans un ensemble de règles donné, la partie droite du cadre montre comment l'engagement, la coordination et la coopération entre les acteurs peuvent produire des résultats spécifiques en termes de développement (le *jeu des résultats* évoqué à l'encadré O.8). Toutefois, les acteurs peuvent aussi convenir de modifier les règles du jeu, une situation illustrée sur la gauche du cadre (le *jeu des règles* décrit à l'encadré O.8). Les changements touchant aux résultats de développement (tels que la composition de la croissance ou la concentration des richesses) tout comme la modification des règles (tant formelles qu'informelles) reconfigurent les asymétries qui se manifestent dans l'arène de l'action publique.

## Les moteurs de changement : ententes passées par les élites, mobilisation citoyenne et influence internationale

Les modifications de la contestabilité, des incitations et des préférences et croyances sont les principales forces qui permettent de corriger les asymétries de pouvoir dans l'arène des politiques publiques et de promouvoir l'engagement, la coordination et la coopération. Mais comment susciter ces changements ? Le *Rapport sur le développement dans le monde 2017* met en évidence trois facteurs encourageants qui sont susceptibles d'apporter

**Figure O.7 Cadre du Rapport sur le développement dans le monde 2017 : Gouvernance, loi et développement**



Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

Note : Le terme « règles » désigne des règles formelles et informelles (normes). Dans le contexte de ce rapport, l'expression « résultats de développement » se rapporte à la sécurité, la croissance et l'équité. Les acteurs intervenant sur « l'arène des politiques publiques » peuvent être classés en trois groupes : les élites, les citoyens et les acteurs internationaux.

des changements importants aux fins du développement : les ententes entre les élites (qui prennent pour acquis la répartition du pouvoir dans l'arène des politiques publiques) ; la mobilisation citoyenne (qui tente de faire évoluer cette répartition du pouvoir) ; et les interventions internationales (qui influent indirectement sur cette répartition) (voir l'encadré O.9).

Tous les pays, quel que soit leur niveau de développement économique et institutionnel, sont soumis à des ententes entre les élites. La situation n'a guère de chance d'évoluer à moins que de puissants acteurs, membres de l'élite du pays, conviennent de la changer. Lorsque



## Encadré O.9 Élités et citoyens : qui fait quoi dans l'arène des politiques publiques

Sur la scène de l'action publique, les intervenants peuvent être divisés entre élites et citoyens selon leur niveau d'influence relative sur le processus décisionnel. Les élites se distinguent des citoyens par leur aptitude à influencer *directement* l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique donnée. Les élites peuvent différer selon la politique envisagée. Ainsi, un groupe dominant dans le domaine de la santé peut fort bien ne pas appartenir à l'élite dans la lutte contre la criminalité. Les élites tirent leur aptitude à influencer l'action publique de règles formelles, telles que les délégations de pouvoir (pouvoir *de jure* ou de plein droit), mais aussi d'autres moyens comme le contrôle des ressources (pouvoir *de facto* ou de fait). Par conséquent, même en cas de changement de gouvernement, ceux qui ont le pouvoir d'influencer les décisions peuvent rester les mêmes et conserver leur place à la table des négociations. Il y a quelques années de cela, un magazine de divertissement d'un pays d'Amérique latine a mis en lumière cette dynamique dans un entretien accordé à un observateur politique improbable, le chef de la résidence présidentielle. Au sortir d'une élection serrée, le nouveau président et les siens venaient juste d'emménager dans la résidence. Le journaliste a demandé au chef s'il avait eu du mal à adapter le menu aux goûts de la nouvelle famille présidentielle. « Ce

n'est pas vraiment un problème, » a fait observer le chef, « car même lorsque les présidents changent, les invités restent les mêmes ».

De toute évidence, la dichotomie entre élites et citoyens est imparfaite, car elle ne tient pas compte des divers degrés de pouvoir relatif entre les individus constituant ces deux groupes (élites ou citoyens), pas plus qu'elle n'illustre la façon dont leur pouvoir relatif diffère d'une politique à l'autre. Comme le constate Stephen Jay Gould dans son ouvrage classique *Aux racines du temps : Mythes et métaphores autour du temps géologique*, « Toute dichotomie est utile ou trompeuse. Elle n'est en soi ni vraie ni fausse. Elle n'est qu'un modèle simplificateur servant à la mise en ordre de la pensée, mais assurément pas du monde »<sup>3</sup>. La réalité est bien plus complexe et nuancée.

Ce rapport considère que les individus s'inscrivent dans une continuité au regard de leur position de pouvoir dans l'arène des politiques publiques et retient donc une définition positive, plutôt que normative, des élites et des citoyens. Les élites ne sont pas forcément mauvaises ou intéressées, et les citoyens ne sont pas nécessairement bons et altruistes. Les deux groupes exercent leur influence de la même manière que les individus le font dans d'autres domaines de la vie. Comprendre leurs motivations est ce qui importe pour anticiper leur conduite.

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017.

a. Gould (1987, 8-9).

des acteurs influents s'opposent au changement, les politiques et institutions de gouvernance sous-optimales qui freinent le développement ont tendance à perdurer. Dans certaines circonstances toutefois, les élites peuvent décider d'elles-mêmes de limiter leur influence dans leur intérêt propre. Les citoyens peuvent aussi s'organiser pour faire évoluer la situation et jouent dès lors un rôle important en exerçant des pressions sur le processus de négociation des politiques publiques dans le but de faire pencher la balance en faveur d'ententes bénéfiques. En outre, la gouvernance ne se manifeste pas seulement à l'intérieur des frontières des États-nations. Bien que les acteurs internationaux ne puissent façonner le développement de l'extérieur, ils n'en jouent pas moins un rôle important, car ils influencent la dynamique des négociations internes en renforçant (ou en affaiblissant) les coalitions locales œuvrant pour la réforme.

Le changement se produit au fil du temps sous l'effet de coalitions forgées entre les différents acteurs, ce qui constitue souvent un processus « endogène » long et autodéterminé. À titre d'exemple, la sécurité a pu être ramenée au Somaliland grâce à l'action collective d'un large éventail de chefs tribaux et claniques. Le partage du pouvoir entre ces acteurs a contribué à faire reculer les incitations à la violence en maximisant les avantages de la sécurité. Au Nigéria, Muhammadu Buhari a gagné

les élections de 2015 en créant une vaste coalition autour d'un programme électoral axé sur la lutte contre la corruption, laissant supposer la possibilité d'une aptitude nouvelle à contrer les intérêts particuliers et corrompus de ceux qui s'enrichissaient grâce aux rentes pétrolières. En Inde enfin, des coalitions de mouvements populaires ont lutté pendant des années pour faire adopter les lois sur le droit à l'information et le droit à l'éducation qui a permis aux pauvres de réclamer de meilleurs services et une éducation pour leurs enfants, améliorant ainsi les conditions de vie dans les bidonvilles.

### Les élites peuvent adopter des règles qui restreignent leur propre pouvoir

En décembre 1976, une année après le décès du Général Francisco Franco au pouvoir depuis la fin des années 30, l'Espagne a organisé un référendum sur l'introduction d'une réforme visant à autoriser des partis politiques jusque-là interdits à participer ouvertement à la vie politique du pays. Beaucoup furent étonnés de voir ce référendum autorisé par le *Cortes Generales* (le parlement espagnol) dont les membres avaient été nommés par Franco, alors même qu'il aurait très certainement pour effet de réduire leur pouvoir, voire de mettre fin au régime en place. Selon plusieurs analystes, les

## Encadré O.10 Qui sont les élites et que font-elles ? Résultats d'une enquête menée auprès de membres de l'élite dans 12 pays

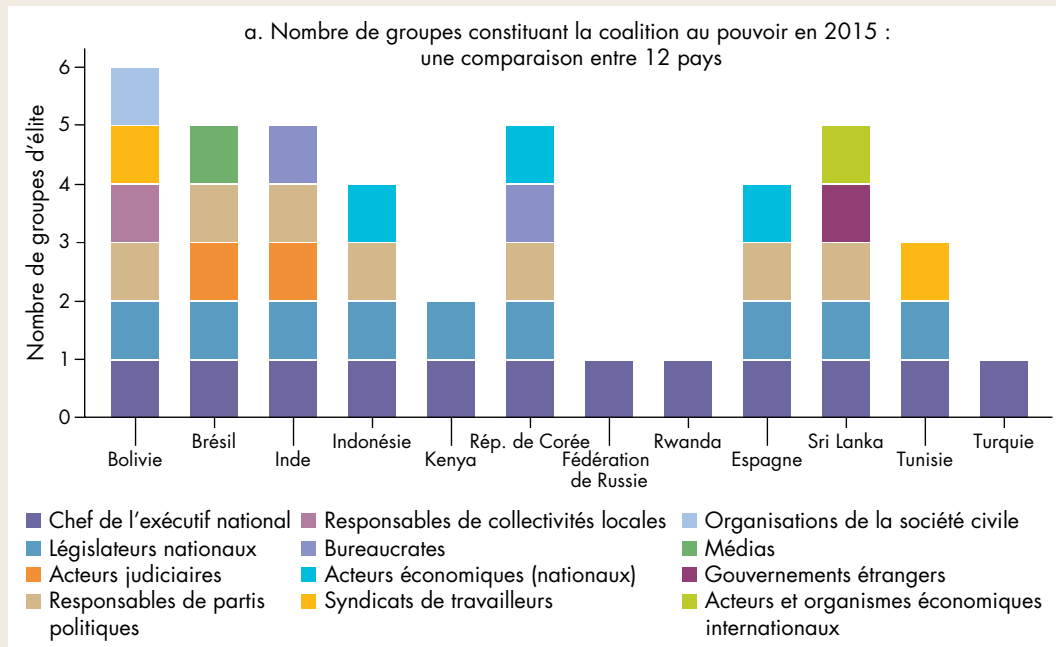
Toutes les branches des sciences sociales et tous les professionnels du développement reconnaissent le rôle important des élites pour la détermination des résultats de développement, qu'il s'agisse de l'oligarchie aristotélicienne, des tenants de la théorie des élites au début du XXe siècle<sup>a</sup> ou encore des ambitieuses théories modernes de la coévolution économique et institutionnelle<sup>b</sup>. La communauté internationale s'intéresse de plus en plus aux conséquences des différents « règlements politiques » que l'on peut voir comme les ententes équilibrées conclues par les élites à des moments charnières du développement d'un pays<sup>c</sup>. Toutefois, la gamme des outils de recherche conceptuels dont disposent les spécialistes des tractations entre les élites et les professionnels du développement reste limitée, tout autant que les accords sur l'identité des élites.

Pour aider à combler cette lacune et dans l'optique de la publication du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*, la Banque mondiale a réalisé des enquêtes spécialisées en collaboration avec l'Institut V-Dem pour produire des indicateurs transnationaux permettant des comparaisons entre ceux qui détiennent le pouvoir de négociation et la manière dont ils exercent leur influence. Ces enquêtes s'appuient sur plus de 100 années de données concernant 12 pays de six régions. Les données montrent comment la distribution des élites se superpose à la structure nationale du pouvoir de négociation, et à l'élaboration et l'application des lois régissant l'exercice du pouvoir.

Cette enquête révèle que l'identité des acteurs influents au sein de la coalition d'élites au pouvoir qui décident des politiques au niveau national est extrêmement différente dans l'espace, dans le temps et en fonction de la problématique considérée. Par exemple, même si les hauts dirigeants nationaux appartiennent à la coalition d'élites au pouvoir en 2015 dans les 12 pays examinés, on a constaté des différences considérables entre les autres acteurs, que ce soit en nombre ou en représentativité (figure EO.10.1, panneau a). À l'exception de la Fédération de Russie, du Rwanda et de la Turquie où le premier dirigeant de l'État monopolise les décisions, la coalition au pouvoir dans les autres pays examinés présente des différences très marquées. En Bolivie par exemple, cette coalition est composée de législateurs, de chefs de partis, de collectivités locales, de syndicats de travailleurs et d'organisations de la société civile.

Les élites au pouvoir dans un pays diffèrent aussi dans le temps. Pendant le régime Park (1963-1979) en République de Corée, les militaires, les bureaucrates et les acteurs économiques ont vu leur force de négociation augmenter régulièrement (figure EO.10.1, panneau b). La transition vers la démocratie après 1987 a renforcé le pouvoir de nouveaux acteurs, notamment des partis politiques, des législateurs et du judiciaire, même si les acteurs économiques et la bureaucratie sont restés très puissants. À contrario, le Brésil a connu une plus grande volatilité des élites influentes, surtout avant les années 90 (figure EO.10.1, panneau c).

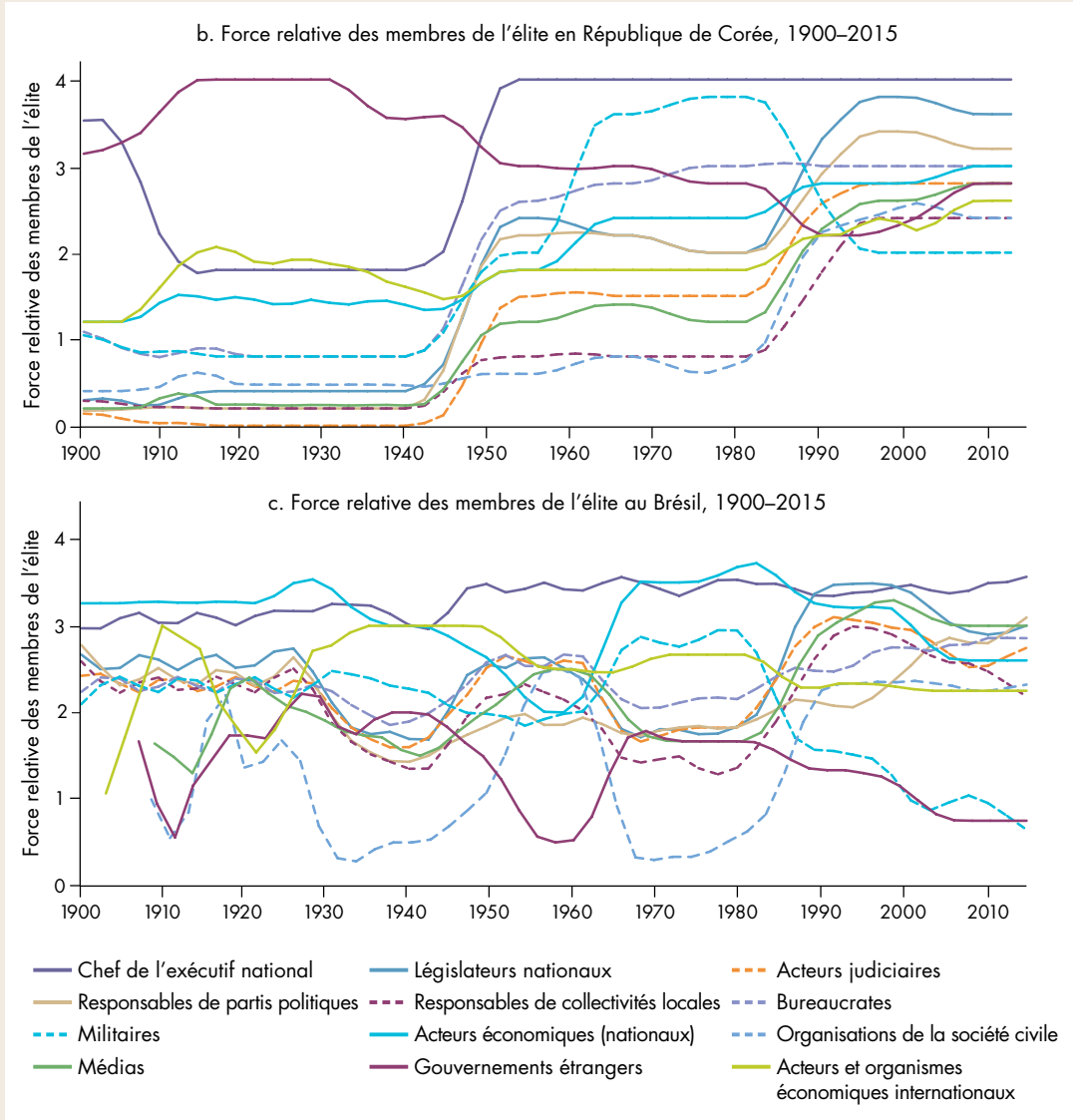
**Figure EO.10.1 Les élites des coalitions nationales au pouvoir varient considérablement selon les pays et dans le temps**



(suite à la page suivante)

**Encadré O.10 Qui sont les élites et que font-elles ? Résultats d'une enquête menée auprès de membres de l'élite dans 12 pays (suite)**

**Figure EO.10.1 Les élites des coalitions nationales au pouvoir varient considérablement selon les pays et dans le temps (suite)**



Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

Note : Dans cette figure, la force relative est mesurée sur une échelle de 0 à 4, 0 correspondant à une absence d'influence sur la prise de décisions, 4 correspondant au groupe jouissant du plus haut degré d'influence sur la prise de décisions concernant de nombreuses questions. Le panneau a illustre le nombre de groupes de l'élite dont la force relative est supérieure à 3. Pour en savoir plus sur les variables spécifiques et la méthode d'enquête, voir Banque mondiale et V-Dem (2016) ainsi que Coppedge et al. (2015).

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

- a. Voir Michels ([1911] 1966) ; Pareto ([1927] 1971) et Mosca (1939).
- b. Voir North, Wallis et Weingast (2009) ainsi qu'Acemoglu et Robinson (2012).
- c. Di John et Putzel (2009) ; Khan (2010) ; Parks et Cole (2010).

membres du Cortes ont accepté le référendum parce qu'il était conforme au cadre juridique en vigueur qu'il leur incombaient de protéger. Le Général Pita Da Veiga, conservateur, ministre de la Marine nationale et ami personnel de Franco, déclara publiquement : « J'ai l'esprit tranquille, car la réforme démocratique s'inscrit dans la légalité franquiste »<sup>33</sup>. Or, la légalité franquiste qu'il vantait était en passe de disparaître, précisément du fait de cette réforme qui reçut un écrasant soutien populaire : 97,4 % des Espagnols votèrent en sa faveur, avec un taux de participation de 77 % d'électeurs inscrits.

Comme ce fut le cas dans la transition espagnole, les élites choisissent souvent de restreindre leur propre pouvoir. Les changements apportés aux « règles du jeu » reflètent souvent l'issue de négociations dans lesquelles les élites agissent en fonction de leurs intérêts propres (encadré O.10). Même lorsqu'elles paraissent paradoxales, les réformes qui limitent l'exercice arbitraire du pouvoir à un moment donné sont parfois nécessaires pour permettre aux élites de maintenir ou d'accroître leur influence ou de se prémunir contre une future perte de pouvoir. Les institutions formelles – qui permettent de passer des ententes aux règles – peuvent rendre les engagements plus crédibles, surmonter les difficultés de coordination entre les membres de l'élite et consolider la stabilité de leurs ententes. Dans les cas où les transformations ont perduré, les membres de l'élite se sont adaptés à l'évolution des circonstances en créant des institutions plus capables, contestables et responsables et ce sont ces institutions elles-mêmes qui ont contribué à favoriser la poursuite du développement.

Pour maintenir leur pouvoir et leur influence, les coalitions de décideurs peuvent avoir intérêt à élargir l'espace de l'action publique, notamment en introduisant de nouveaux acteurs dans les organes décisionnels officiels et en favorisant la reddition de comptes envers d'autres élites (*responsabilité horizontale*). En dépit de leur préférence pour les coalitions restreintes, les élites peuvent décider d'élargir leurs coalitions pour renforcer la stabilité lorsque les menaces de conflit augmentent. Ouvrir à de nouveaux acteurs des institutions crédibles qu'ils pourront contester peut se révéler moins coûteux que de réprimer cette contestation, de même qu'élargir l'espace formel de responsabilité peut favoriser des engagements internes qui facilitent la conclusion d'ententes.

Institutionnaliser l'obligation de rendre compte aux citoyens (*responsabilité verticale*) – par exemple en introduisant des élections ou des réformes électorales – est une stratégie rationnelle que les élites peuvent adopter pour maintenir leurs privilèges, surtout en présence d'exigences croissantes de la part d'élites adverses. En cas de fractures entre les acteurs de l'élite, l'introduction de mécanismes de responsabilité verticale peut accroître le pouvoir de négociation d'une faction. Par ailleurs, quand des mouvements populaires menacent les intérêts des élites, celles-ci peuvent décider de recourir à ces mécanismes à titre préventif pour satisfaire les exigences sociétales avant que la pression n'atteigne un point de bascule. Dans l'Europe du XIXe siècle, l'élargissement du droit de vote a été dicté par la menace de révolution et de

soulèvements sociaux attestés par l'apparition d'activités révolutionnaires dans les pays voisins<sup>34</sup> et de grèves sur le territoire national<sup>35</sup>.

Même si les élites optent souvent pour des règles qui maintiennent leur position de pouvoir, il leur arrive, quand elles prennent conscience des menaces planant sur la poursuite de leur domination, d'adopter des règles qui restreignent leur propre influence pour s'offrir une sorte d'assurance politique. L'espoir est que ces règles seront obligatoires pour elles autant que pour leurs successeurs. L'établissement d'institutions cohérentes et contraignantes augmente la probabilité de remplacement du gouvernement en place. C'est là une variante institutionnelle du « voile de l'ignorance, » cher au philosophe américain John Rawls, qui consiste à instaurer des institutions sans savoir si l'on y sera soumis ou si on les contrôlera ultérieurement<sup>36</sup>. La transparence budgétaire par exemple lie les mains des élites actuelles, mais aussi celles de leurs successeurs. On peut en voir une illustration dans les actions de certains États mexicains : même si des lois fédérales renforçant l'accès à l'information et la transparence ont été adoptées après le changement de gouvernement en 2000, et plus récemment en 2016, ces lois avaient bien plus de chances d'être votées au niveau des États lorsque les partis d'opposition étaient plus forts et que la présidence changeait plus fréquemment<sup>37</sup>.

Les élites peuvent aussi prendre l'initiative de créer du changement en résolvant les problèmes de coordination ou en transformant les préférences et croyances de leurs partisans. Les *dirigeants transactionnels* ont recours à toute une gamme de tactiques et de stratégies de négociation pour promouvoir la coordination parmi les acteurs de l'élite et obtenir des résultats positifs en les fédérant (les solutions gagnant-gagnant). Ces dirigeants font évoluer les incitations des autres membres de l'élite en considérant qui seront les gagnants et les perdants au fil du temps. En usant de stratégies politiques pour résoudre les problèmes liés à l'information et à la coordination, ils parviennent à trouver des terrains d'entente entre des parties opposées sans nécessairement déplacer les normes ou les préférences. Dans les années 60, la stratégie politique de Lyndon Johnson, alors président des États-Unis d'Amérique, consistait en des accords, compromis, menaces et flatteries qui ont contribué à surmonter l'aversion au risque naturelle du Congrès et à faire adopter des lois sur les droits civils, donnant ainsi un exemple clair de leadership transactionnel. Les *dirigeants transformationnels* ont en outre la possibilité de faire évoluer les préférences des élites ou leur appétit pour le gain en remodelant les croyances et les préférences. Ils font preuve d'esprit d'entreprise en coordonnant les normes et peuvent provoquer d'importants changements dans la société en modifiant les circonstances dans lesquelles la politique se joue, souvent grâce à une polarisation moindre des élites. Dans les années 90, Nelson Mandela a apporté une vision de l'Afrique du Sud fondée sur le charisme et la persuasion morale, en s'appuyant sur des symboles puissants qui ont motivé et inspiré ses concitoyens pendant la phase de transition menant à l'abandon des politiques de l'apartheid.

**Même si les élites optent souvent pour des règles qui maintiennent leur position de pouvoir, il leur arrive, quand elles prennent conscience des menaces planant sur la poursuite de leur domination, d'adopter des règles qui restreignent leur propre influence pour s'offrir une sorte d'assurance politique.**

### Autonomie d'action et action collective : Les citoyens influencent le changement en votant, en s'organisant et en délibérant

Individuellement, les citoyens n'ont pas nécessairement le pouvoir d'influencer la scène de l'action publique pour ouvrir la voie à un développement plus équitable. Néanmoins, ils ont tous accès à de nombreux mécanismes de participation qui peuvent les aider à surmonter les problèmes d'action collective – coordonner et coopérer – en faisant évoluer la contestabilité, les incitations ainsi que les préférences et les croyances. Les modalités de la mobilisation citoyenne sont notamment les élections, l'organisation politique, les mouvements sociaux, la participation directe et les délibérations. Toutes ces expressions de l'action collective étant imparfaites, elles se complètent au lieu de se substituer les unes aux autres.

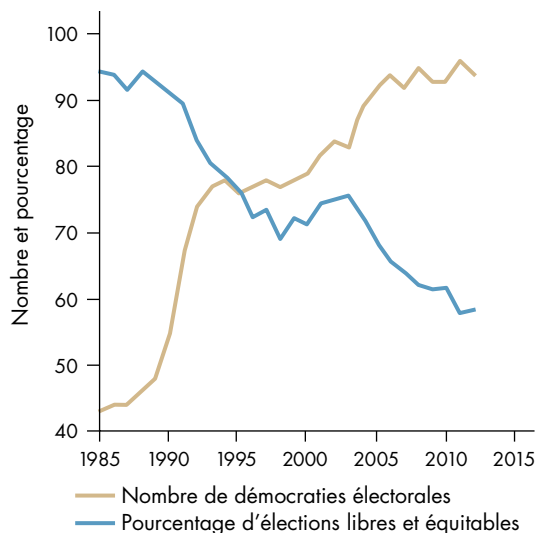
Les élections sont l'un des mécanismes les mieux établis dont les citoyens disposent pour renforcer le devoir de responsabilité et la prise en compte effective de leurs exigences. Lorsque les élections remplissent leur rôle, elles peuvent contribuer à améliorer le niveau et la qualité des biens et services publics fournis par l'État en sélectionnant les dirigeants et en les sanctionnant sur la base de leur aptitude à fournir ces biens<sup>38</sup>. Cet effet peut être particulièrement puissant au niveau local où les électeurs sont peut-être mieux à même de coordonner leur action et d'inciter les politiciens locaux à tenir leurs promesses, notamment en déjouant la corruption. Selon des observations faites au Kenya par exemple, la tenue d'élections multipartites aurait efficacement empêché les dirigeants de détourner les ressources publiques à des fins partisans<sup>39</sup>. Malgré tout, les élections ne suffisent pas à elles seules à mettre au pouvoir des gouvernements réceptifs et responsables. Même si elles sont aujourd'hui

le moyen le plus utilisé dans le monde pour élire les autorités, elles sont de plus en plus perçues comme inéquitables (figure O.8) et constituent un instrument de contrôle limité.

L'organisation politique peut être un mécanisme complémentaire pour représenter et relayer les intérêts collectifs des citoyens, consolider leurs préférences et canaliser leurs exigences dans le processus décisionnel. Ainsi, l'organisation politique peut, par l'intermédiaire des partis, contribuer à résoudre les problèmes de coordination des citoyens et à intégrer les différents groupes dans le processus politique, en favorisant une culture du compromis. Selon les éléments d'information disponibles, les *partis programmatiques* – à savoir ceux qui s'organisent autour d'un programme de priorités politiques clairement énoncées – sont associés à une plus forte probabilité d'adoption et de bonne mise en œuvre de réformes du secteur public<sup>40</sup>. Toutefois, les citoyens ordinaires et les groupes marginalisés constatent parfois que les partis politiques sont peu enclins à représenter et relayer leurs exigences, et qu'ils se comportent plutôt comme des chiens de garde soucieux de protéger leurs intérêts acquis et les structures de pouvoir existantes. Cela pourrait expliquer le désenchantement des citoyens à l'égard des partis politiques, considérés dans le monde entier comme l'institution politique la moins digne de confiance.

L'organisation sociale peut elle aussi contribuer à résoudre certains problèmes d'action collective en mobilisant les citoyens autour de problématiques particulières. Cette mobilisation peut introduire des exigences et des intérêts nouveaux dans l'espace de négociation, remodelant ainsi les préférences des acteurs et repoussant les limites du cadre des politiques publiques pour y incorporer des questions jusque-là négligées. L'encadré O.11 décrit comment les pressions exercées sur l'organisation sociale par des groupes féminins internationaux et nationaux ont contribué à l'instauration du droit de vote des femmes en Suisse, ce qui a déclenché d'autres changements politiques importants pour l'égalité des sexes. Les acteurs de la société civile et des médias peuvent jouer un rôle clé en favorisant les politiques qui renforcent la transparence et en diffusant l'information plus largement. Accroître le volume d'informations fiables – par exemple en apportant des preuves de la performance des fonctionnaires de l'État – et développer l'accès à cette information – notamment en améliorant l'indépendance des médias ou en veillant à ce que le ciblage des informations et leur calendrier de diffusion soient alignés sur le processus politique – sont souvent des mesures essentielles à prendre dès le départ pour promouvoir une plus grande transparence et réactivité des pouvoirs publics<sup>41</sup>. Cependant, on observe à travers le monde qu'après une expansion continue ces dernières décennies, l'espace civique s'atrophie depuis quelques années (figure O.9). De nombreux gouvernements réorganisent l'environnement institutionnel de la participation citoyenne, instaurent des obstacles juridiques destinés à restreindre le fonctionnement des médias et des organisations de la société civile et réduisent les marges d'autonomie de ces acteurs par rapport à l'État.

**Figure O.8 Les démocraties électorales sont de plus en plus nombreuses, tandis que les élections perdent leur intégrité**



Sources : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*, d'après des données du Projet Polity IV du Center for Systemic Peace, pour différentes années et plusieurs démocraties électorales, et Bishop et Hoefler 2014 (sur les élections libres et équitables).

## Encadré O.11 La démocratie directe a retardé l'institution du droit de vote des femmes en Suisse

La plupart des pays européens ont accordé le droit de vote aux femmes durant les premières décennies du XXe siècle. En revanche, ce n'est qu'en 1971 que les femmes suisses ont été autorisées à voter pour la première fois aux élections fédérales, soit 65 ans après la Finlande, premier pays d'Europe à cet égard. Pourtant, la Suisse a une tradition de démocratie directe vieille de plusieurs siècles. Comment expliquer l'octroi tardif du droit de vote aux femmes suisses ?

Pour modifier la constitution, le système politique exige la tenue d'un référendum national auquel seuls les hommes pouvaient prendre part. Plusieurs pétitions et motions introduites par des groupes de femmes durant la première moitié du XXe siècle ont été rejetées, faisant ainsi obstacle au suffrage féminin. L'identité des personnes participant au processus de modification des règles était donc un facteur décisif. Or, c'est également le cas des normes sociales en vigueur et du peu d'incitations au changement. Reflétant ces normes profondément ancrées, la Suisse était également à la traîne de la plupart des pays occidentaux du point de vue de l'élimination des inégalités liées au sexe, particulièrement celles qui préservaient l'autorité juridique de l'époux.

Confrontée à des pressions internationales croissantes, la Suisse a presque connu une percée vers la garantie des droits des femmes en 1957 lorsque, pour la première fois, le Conseil fédéral helvétique a demandé l'organisation d'un référendum national sur le droit de vote des femmes. Selon une étude, « si la Suisse n'avait pas été une démocratie directe, le droit de vote des femmes aurait pris effet immédiatement »<sup>a</sup>. Le référendum

national obligatoire a eu lieu en 1959, et 69 % de l'électorat masculin tout entier s'est prononcé contre l'amendement constitutionnel. Néanmoins, les femmes se sont vues accorder le droit de vote dans les affaires cantonales dans trois cantons suisses (Genève, Vaud et Neuchâtel) en 1959-1960. Il a fallu attendre 1971 pour que la majorité des hommes suisses se prononcent enfin en faveur du droit de vote des femmes. Les coalitions favorables à la réforme, qui incluaient de nombreux acteurs, ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de la situation, notamment l'influence internationale et les actions conduites dans le pays par des groupes de femmes telles que l'Association suisse pour le suffrage féminin.

L'introduction du suffrage féminin en Suisse a permis à de nouveaux acteurs, des actrices dans le cas d'espèce, de participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, ce qui a davantage incité les politiciens à tenir compte de leurs préférences et leurs intérêts. Ce changement traduisait aussi l'évolution des normes sociétales concernant les droits des femmes. D'autres changements politiques importants ont suivi dans les années 80. Un amendement de la constitution visant à garantir l'égalité des droits de tous les citoyens suisses, hommes et femmes, a été approuvé par référendum en 1981. Quelques années plus tard, en 1985, les femmes se sont vues accorder des droits égaux à ceux des hommes au sein du mariage, ce qui a mis un terme à des obligations légales telles que la nécessité d'avoir l'autorisation de leur époux pour travailler en dehors de la maison, engager des poursuites judiciaires ou ouvrir un compte bancaire<sup>b</sup>.

Sources : Stämpfli 1994 ; Banque mondiale, base de données « Les femmes, l'entreprise et le droit », 2015.

a. Stämpfli (1994, 696).

b. Banque mondiale (2016a).

Même si l'organisation sociale peut aider les groupes sans influence à faire entendre leur voix et à faire pression sur les autorités publiques, les arbitrages sont parfois associés à la prolifération d'intérêts concurrents sur la scène des politiques publiques. Les institutions publiques peuvent être rapidement débordées par des pressions multiples qui mettent en péril la cohésion et l'efficacité des politiques publiques. De plus, l'organisation sociale n'est pas à coup sûr motivée par la vision d'une société plus juste et plus égalitaire. Dans certains cas, elle peut être exploitée par de petits groupes d'intérêts à des fins d'exclusion ou de violence.

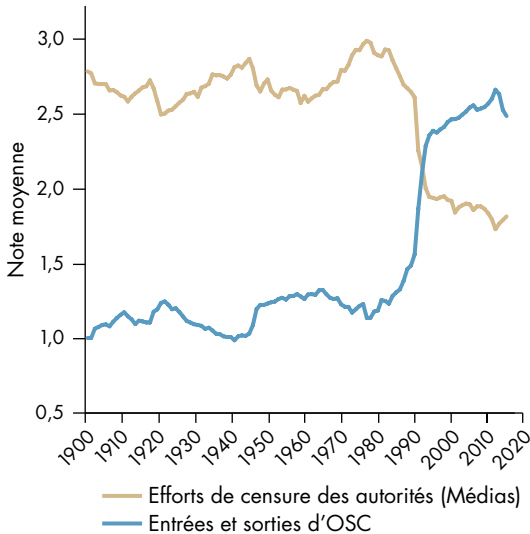
Les délibérations publiques — à savoir les espaces et les processus permettant des discussions de groupe et l'examen d'autres préférences — peuvent également uniformiser les règles du jeu dans l'arène des politiques publiques. La participation citoyenne à la gouvernance locale peut jouer un rôle décisif en améliorant la qualité des délibérations et la légitimité des décisions et en clarifiant les besoins et les exigences des groupes d'intérêts locaux. Néanmoins, les approches participatives du

développement n'envisagent parfois pas la possibilité de *défaillances de la société civile* dans les milieux faiblement institutionnalisés où les pauvres sont moins susceptibles d'intervenir, laissant ainsi aux élites locales la possibilité d'accaparer les mécanismes participatifs<sup>42</sup>. Ces défaillances ne sont pas nécessairement corrigées par la disponibilité de nouvelles technologies. Comment on le soulignait dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2016* consacré à la fracture numérique<sup>43</sup>, les technologies de l'information et de la communication peuvent au contraire renforcer les inégalités socio-économiques de la participation citoyenne. Au Brésil par exemple, le vote en ligne des projets de budget municipal a révélé de flagrantes différences démographiques entre les votants en ligne et hors ligne, les premiers étant plus susceptibles d'être de sexe masculin, titulaires de diplômes universitaires et plus fortunés<sup>44</sup>.

Au bout du compte, toutes les expressions de l'action collective citoyenne sont imparfaites, qu'il s'agisse du vote, des partis politiques, des mouvements sociaux, des associations civiques et d'autres espaces moins



**Figure O.9** Après des décennies de progrès, l'espace civique rétrécit dans le monde entier



Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2017, d'après la base de données de l'Institut V-Dem, 2016.

Note : La moyenne est calculée sur un échantillon de 78 pays pour lesquels des données sont disponibles pour toutes les années présentées. La variable « Entrées et sorties d'OSC » est mesurée sur une échelle de 0 à 4, 0 correspondant au plus haut degré de restriction et 4 au degré le plus faible. La variable « Efforts de censure des autorités – Médias » est inversée et mesurée sur une échelle de 0 à 4, où 0 correspond à moins de censure et 4 à plus de censure. De plus amples informations sur les variables spécifiques et la méthode d'enquête sont fournies dans Banque mondiale et V-Dem (2016) ainsi que Coppedge et al. (2015). OSC = organisation de la société civile.

conventionnels de délibération politique. Les citoyens soucieux de renforcer leur influence dans l'arène des politiques publiques doivent donc privilégier une participation fondée sur des mécanismes multiples pour résoudre les problèmes liés à l'action collective. Cette combinaison stratégique peut maximiser les chances d'évolution réelle du degré de contestabilité, des incitations ainsi que des préférences et des croyances.

### Le changement soutenu de l'extérieur : quand des acteurs internationaux entrent dans l'arène nationale

La dynamique de la gouvernance ne s'opère pas uniquement à l'intérieur des frontières des États-nations. Les pays évoluent aujourd'hui dans un monde interconnecté et globalisé où les capitaux, les échanges commerciaux, les idées, les technologies et les personnes circulent à grande vitesse et en grand nombre. Le monde d'aujourd'hui est bien différent de celui qui a présidé à l'émergence de ce qu'on considère maintenant comme des pays développés : le volume des flux internationaux était alors peu élevé, les pays ne recevaient pas d'aide et n'étaient pas soumis aux traités, normes et autres mécanismes de réglementation transnationaux qui existent à foison de nos jours. Pour les pays en développement, l'ère de la mondialisation et de la « gouvernance mondiale » est autant une source d'opportunités que de défis.

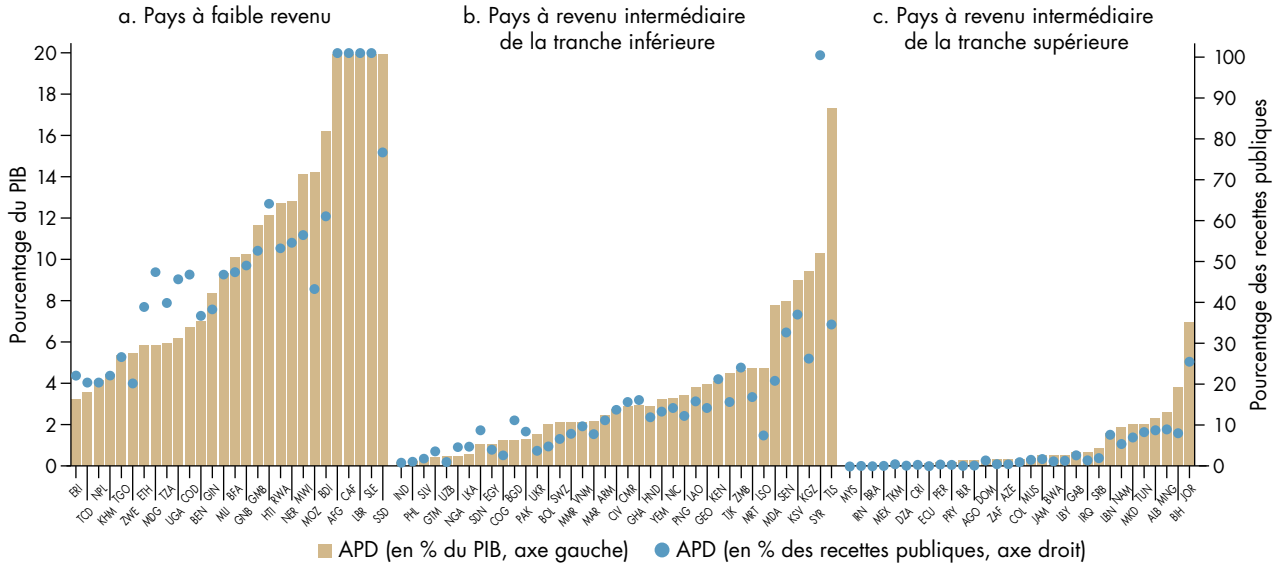
L'expansion des flux internationaux s'accompagne de l'essor des instruments et mécanismes utilisés pour les gérer. Pour influencer sur la gouvernance et les politiques nationales, les acteurs internationaux peuvent introduire des règles, des normes et des réglementations transnationales. Ces règles peuvent contribuer à susciter un engagement crédible vis-à-vis des réformes nationales en mettant en jeu des incitations d'ordre commercial et des objectifs d'intégration régionale. Elles peuvent aussi favoriser la coopération internationale sur des biens publics mondiaux en modifiant les incitations – en empêchant par exemple le *nivellement par le bas* lorsque les pays s'affrontent pour attirer des investisseurs et accéder aux marchés, qui donne lieu à une réduction du taux d'imposition des sociétés ou à un assouplissement des normes environnementales et des conditions de travail. Enfin, elles peuvent servir de référence aux acteurs nationaux qui les utiliseront pour modifier les préférences et améliorer la coordination en faisant évoluer les idées et en vulgarisant les normes.

Les accords internationaux d'intégration économique peuvent comporter des engagements crédibles auxquels les acteurs nationaux vont donner suite par le biais de réformes économiques. La réussite du processus d'intégration européenne témoigne de l'efficacité de ce type de motivation. Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne sont tenus de transposer dans leur législation nationale les 80 000 pages de réglementations constituant l'« acquis communautaire ». Pour les pays qui ont décidé d'entreprendre ces changements, les avantages économiques potentiels de l'adhésion à l'UE l'emportaient globalement sur la perte d'autonomie nationale dans certains domaines ; les élites ont mis en avant ces avantages pour surmonter les résistances nationales à l'adoption des réformes nécessaires. En outre, l'adhésion à l'UE a permis de faire évoluer les motivations des élites en modifiant l'équilibre relatif des pouvoirs au niveau national, dans la mesure où certaines parties en ont tiré un profit beaucoup plus grand que d'autres. Elle a par ailleurs contribué, dans les années 80, à la consolidation des institutions d'anciennes dictatures situées à la périphérie européenne comme la Grèce, le Portugal et l'Espagne, puis, dans les années 90 et 2000, à la transition de l'Europe centrale et orientale après la chute des régimes communistes.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'aide publique au développement (APD) constitue l'un des moyens d'action les plus importants utilisés par les économies avancées pour promouvoir la sécurité, la croissance et l'équité dans les pays en développement<sup>45</sup>. Bien qu'abondante, la littérature sur l'efficacité de l'aide est globalement peu probante. Elle semble indiquer fondamentalement que l'aide n'est en soi ni bonne ni mauvaise pour le développement : ce qui compte, c'est la manière dont l'aide se mêle aux rapports de force en vigueur et influe sur la gouvernance.

Dans certains cas, les bailleurs de fonds soutiennent l'émergence de modes de gouvernance plus responsables et équitables qui s'imbriquent dans le contexte national. Au Libéria par exemple, les résultats d'un programme de reconstruction d'initiative locale montrent que l'introduction de nouvelles institutions à l'échelon local peut

**Figure O.10** L'aide représente une part importante du PIB et des recettes publiques de nombreux pays en développement



Sources : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*. Données sur l'aide publique au développement (APD) : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; données sur les recettes publiques : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* (différentes années).

Note : Les graphiques rendent compte de l'APD fournie par l'ensemble des bailleurs à tous les pays à revenu faible et intermédiaire d'au moins un million d'habitants. Pour des raisons de commodité visuelle, le graphique représentant le ratio de l'APD au PIB est plafonné à 20 %. Pour les pays qui dépassent ce plafond, les données de référence sont les suivantes : Afghanistan, 24,1 % ; République centrafricaine, 35,4 % ; Libéria, 37 % ; et Malawi, 21,8 %. De même, le graphique représentant l'APD en pourcentage des recettes publiques est plafonné à 100 % ; les données de référence hors plafond sont les suivantes : Afghanistan, 105,2 % ; République centrafricaine, 260,6 % ; Libéria, 126 % ; et Sierra Leone, 143,2 %.

avoir sur la coopération sociale un impact qui perdure après la fin du programme<sup>46</sup>. Dans d'autres cas, en revanche, l'aide peut empoisonner la relation entre les autorités et les citoyens en rendant les premiers moins réceptifs aux revendications des seconds. En effet, plus un État dépendra des ressources de la communauté internationale, moins il sera enclin à édifier les institutions publiques nécessaires pour mobiliser les ressources financières nationales via l'impôt. Et moins il s'appuie sur sa base fiscale, plus il s'affranchit de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens<sup>47</sup>.

L'aide extérieure représente à l'heure actuelle plus de 10 % du PIB dans la moitié des pays à faible revenu et plus de 30 % de la totalité des recettes publiques dans 26 pays (figure O.10). Les travaux empiriques qui associent les flux d'aide à une baisse des recettes fiscales sont plutôt contrastés (encadré O.12). En effet, l'aide y est assimilée à la malédiction des ressources naturelles : une manne qui peut donner lieu à des dépenses publiques inefficaces, libre du type de contrat social liant l'État et les citoyens qui associe ces derniers aux discussions sur les politiques publiques et rend l'arène des politiques publiques plus contestable<sup>48</sup>.

Pendant longtemps, on a justifié l'intervention de l'État par la nécessité de faire face aux défaillances classiques du marché, l'État intervenant parce que le marché à lui seul n'est pas en mesure de produire des résultats souhaitables sur le plan social. Par la suite, les chercheurs ont mis en lumière les défaillances de l'État, une situation dans laquelle l'intervention publique échoue également par manque de capacités, en raison d'asymétries dans l'information ou d'incitations perverses<sup>49</sup>. Le *Rapport sur le développement dans le monde* de cette année analyse

notamment les difficultés auxquelles la communauté internationale est confrontée lorsqu'elle tente d'induire un changement dans un contexte où l'État est défaillant. De fait, il arrive très souvent qu'une intervention bien intentionnée connaisse des revers parce qu'elle renforce un état d'équilibre qui fait perdurer la situation sur laquelle elle tentait de produire un changement. Le cas échéant, il est possible que l'intervention n'ait pas tenu compte des rapports de force en présence.

Ces difficultés qui pèsent sur l'aide au développement ne sont ni inévitables ni insolubles. À l'instar des défaillances du marché et de l'État, on peut y remédier. L'aide au développement sera plus efficace si les interventions des bailleurs favorisent l'émergence de modes de gouvernance plus responsables et équitables qui sont par la suite intégrés au contexte national – en mettant par exemple des informations pertinentes à la disposition des citoyens pour renforcer leur capacité à demander des comptes à leurs responsables politiques<sup>50</sup>. Il est toutefois difficile de prédire dans quelles circonstances et de quelle manière se produisent ces effets positifs en raison de la conjugaison et de l'évolution des nombreux facteurs qui déterminent la façon dont les initiatives des bailleurs de fonds s'intègrent dans la dynamique politique locale.

La communauté du développement s'efforce dernièrement de penser l'aide à travers ce prisme « politique ». Mais bon nombre d'impératifs opérationnels qui découlent de l'attention accrue accordée aux difficultés de l'aide au développement – tels que la nécessité d'introduire plus de flexibilité dans l'exécution, de tolérer plus de risques et d'ambiguïtés, de passer du statut de pourvoyeur à celui de partenaire de l'aide ou encore d'éviter de



## Encadré O.12 Mobilisation des ressources nationales, aide étrangère et devoir de responsabilité

Il est de plus en plus admis qu'une plus grande mobilisation des ressources nationales est de nature à renforcer l'éthique de responsabilité, en particulier si cet effort a clairement pour finalité la fourniture de biens publics. Lorsque les élites au pouvoir sont tributaires d'une fiscalité à assiette large, elles sont plus susceptibles d'associer les citoyens et les autres membres de l'élite aux négociations sur les politiques publiques. Faut-il en conclure que l'aide étrangère a pour effet de limiter la mobilisation des ressources nationales et, ce faisant, libère de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens ?

Sur cette question, les études ont d'abord conclu à une corrélation négative<sup>a</sup>. Des travaux plus récents s'appuyant sur des jeux de données différents<sup>b</sup> ou d'autres techniques économétriques<sup>c</sup> viennent réfuter cette conclusion. Bien que des expériences aient permis d'analyser et d'isoler l'effet comportemental néfaste de l'aide extérieure sur le plan de la reddition des comptes<sup>d</sup>, cette corrélation est en réalité plus complexe et semble déterminée par trois facteurs : le type d'aide (don ou prêt, soutien budgétaire ou accompagnement de projets), les effets concomitants des politiques auxquelles cette aide est conditionnée et, enfin et surtout, le cadre de gouvernance propre au pays. En outre, à supposer que l'aide réduise l'incitation à mobiliser les ressources nationales, sa suppression pourrait entraîner l'adoption de politiques fiscales destinées à augmenter les recettes, qui sont néfastes pour la collectivité et particulièrement pour les pauvres.

Les effets de la mobilisation des ressources nationales sur la responsabilisation des pouvoirs publics dépendent aussi de la manière dont ces fonds sont mobilisés. Nombre des impôts en vigueur n'ont pas vocation à renforcer l'éthique de responsabilité (à l'instar des taxes sur les ressources) ou sont susceptibles d'avoir des effets de distorsion importants (comme c'est le cas des taxes sur les échanges commerciaux). La concurrence internationale qui s'opère sur la base de l'impôt sur les sociétés et la libéralisation des échanges ont aussi pour conséquence de réduire la capacité des États à mobiliser des ressources intérieures (la course au nivellement de la fiscalité vers le bas). Dans les pays présentant de faibles taux d'épargne ou des

circonstances propices à la fuite de capitaux et l'évasion fiscale, les taxes à la consommation seront a priori les plus efficaces, mais aussi les plus régressives. Pour mobiliser des ressources intérieures, les États ont souvent recours à des méthodes qui, à l'instar de la hausse des taxes à la consommation, risquent d'aggraver la pauvreté en l'absence de mécanismes de compensation au profit des pauvres. De fait, selon une étude reposant sur des données issues d'enquêtes auprès des ménages réalisées en 2010, les politiques budgétaires ont été à l'origine d'une augmentation de l'indice numérique pauvreté – au taux de 2,50 dollars par jour – dans neuf des 25 pays étudiés<sup>e</sup>. Autrement dit, plus nombreux sont les pauvres qui se sont davantage appauvris sous l'effet des mesures fiscales et des dépenses des pouvoirs publics qu'ils en ont tiré profit.

Nonobstant l'importance de la mobilisation de ressources nationales pour rendre les dirigeants plus réceptifs et plus responsables vis-à-vis de leurs citoyens, de nombreux pays en sont empêchés : soit parce qu'ils sont si pauvres qu'ils sont incapables de mettre en jeu les moyens nécessaires pour recouvrer suffisamment de recettes dans le but de s'attaquer à des objectifs de développement majeurs, soit parce que ce faisant, ils risquent de faire du tort aux pauvres, soit parce que d'un point de vue politique, ils n'ont pas la capacité de faire passer des réformes dans l'optique d'accroître les recettes publiques. Dans les pays où les taux de pauvreté sont supérieurs à 65 % (en Afrique subsaharienne principalement), il n'existe aucun système de redistribution viable qui permette d'éradiquer la pauvreté uniquement en prenant aux riches pour donner aux pauvres<sup>f</sup>. De plus, dans de nombreux pays en développement, en prenant en compte à la fois la dépense publique et l'impôt, on constate que le système budgétaire contribue souvent à appauvrir les populations<sup>g</sup>. Enfin, il existe aussi des situations où le pouvoir politique est concentré entre les mains d'une poignée de riches dont les intérêts entrent en conflit avec ceux des pauvres. Dans de telles circonstances, qui exigent de coaliser un ensemble plus vaste d'individus pour faire contrepoids à l'influence politique de quelques-uns, il peut s'avérer très difficile de mobiliser des ressources nationales<sup>h</sup>.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

a. Notamment Gupta et al. (2004).

b. Morrissey et Torrance (2015).

c. Par exemple, Clist et Morrissey (2011) invalident la corrélation négative simultanée mise en évidence par Gupta et al. (2004) en introduisant un effet décalé de l'aide et de la fiscalité, et parviennent à la conclusion que cette relation est négligeable.

d. Paler (2013) ; Martin (2014).

e. Lustig (2016).

f. Ravallion (2010) ; Ceriani, Bolch et López-Calva (2016).

g. Lustig (2016).

h. Ceriani, Bolch et López-Calva (2016).

recourir à des schémas linéaires simplistes pour mesurer les résultats — se heurtent à des structures, pratiques et habitudes bureaucratiques établies de longue date. À l'avenir, il faudra probablement adopter une démarche plus évolutive et plus souple consistant à essayer localement les stratégies et les ajuster par la suite à la lumière des

premières conclusions disponibles. Pour que l'aide étrangère parvienne à induire et soutenir une réforme de la gouvernance qui favorise le développement, il va falloir dépasser les approches technocratiques et apprendre à tenir compte des possibilités et des contraintes auxquelles donnent lieu les vicissitudes de la vie politique.

## Repenser le rôle de la gouvernance dans le développement

Plus de 70 ans après la conférence de Bretton Woods qui ont donné naissance à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, la communauté internationale reste convaincue de la nécessité de prendre sérieusement en compte les déterminants fondamentaux de la gouvernance pour promouvoir un développement soutenu. Pour progresser dans cette voie, il va falloir se doter d'un nouveau cadre et de nouveaux outils d'analyse qui permettront de tirer profit du nombre croissant d'informations concernant les interventions qui réussissent et celles qui échouent.

Les politiques publiques ne s'élaborent pas en vase clos. Elles interviennent au contraire dans des milieux politiques et sociaux complexes au sein desquels les interactions de groupes et d'individus dotés d'un pouvoir de négociation inégal et poursuivant des intérêts divergents sont encadrées par des règles qui évoluent sans cesse. Le présent rapport montre que pour parvenir à assurer la sécurité, la croissance et l'équité, il est capital de prendre en compte la manière dont la répartition des pouvoirs sur la scène de l'action publique permet aux institutions de remplir efficacement leurs fonctions d'engagement, de coordination et de coopération, ou les en empêche.

Les éditions antérieures du *Rapport sur le développement dans le monde* ont montré comment résoudre certains des problèmes les plus épineux qui affectent des aspects importants du développement comme l'emploi, l'égalité hommes-femmes et la gestion du risque. Le rapport de cette année est le troisième volet d'une trilogie composée des deux derniers rapports, *Pensée, société et comportement* (2015) et *Les Dividendes du numérique* (2016), qui examine comment les responsables publics peuvent, dans la perspective du développement, améliorer l'efficacité de l'État en exploitant pleinement les instruments comportementaux, technologiques et institutionnels disponibles. Il fait valoir d'entrée de jeu que les politiques publiques visant par exemple à renforcer le marché du travail, à surmonter les barrières qui existent entre les hommes et les femmes ou à préparer les pays à faire face aux chocs sont souvent difficiles à mettre en place et à appliquer parce que certains groupes sociaux tirant

avantage du statu quo sont assez puissants pour s'opposer aux réformes nécessaires pour rompre l'équilibre politique. Le succès des réformes ne dépend donc pas seulement de l'application des « meilleures pratiques ». Il passe également par l'adoption et l'adaptation de cadres institutionnels qui permettent de résoudre les problèmes spécifiques d'engagement et d'action collective qui font barrage à la poursuite du développement.

### Trois principes directeurs

Pour guider cette réflexion sur les réformes, le rapport propose trois principes simples. Premièrement, il est important de s'intéresser non seulement à la forme que les institutions devraient revêtir, mais aussi aux fonctions qu'elles doivent exercer – ne pas s'attacher uniquement à la forme des institutions, mais penser également à leurs *fonctions*. Deuxièmement, il faut se dire que même si le renforcement des capacités est important, la manière dont les capacités sont employées et les décisions d'investir dans ce domaine dépendent du pouvoir de négociation relatif des acteurs concernés – ne pas s'attacher uniquement au renforcement des capacités, mais penser également aux *asymétries de pouvoir*. Et troisièmement, il est important de comprendre que l'affirmation de l'état de droit passe d'abord par le renforcement du rôle du droit en vue d'améliorer la contestabilité de l'arène des politiques publiques, de changer les incitations des acteurs et de remodeler leurs préférences – ne pas s'attacher uniquement à l'état de droit, mais penser également au *rôle du droit* (tableau O.2).

Comment appliquer ces principes lorsqu'on est confronté à un problème de politique publique spécifique ? À cette question, le rapport répond par quatre solutions importantes. À cet égard, l'encadré O.13 propose une feuille de route simple pour intégrer plus concrètement ces solutions dans les programmes de développement, en vue d'accroître l'efficacité de ces derniers.

La première solution consiste à identifier les problèmes fonctionnels sous-jacents. Il faut pour cela suivre une approche diagnostique prenant en compte les problèmes d'engagement, de coordination et de coopération qui empêchent d'obtenir les résultats sociaux souhaités, ainsi que la manière dont les asymétries de pouvoir dans l'arène des politiques publiques entravent l'exercice de ces fonctions. En effet, outre les entraves mises en cause traditionnellement, et qui concernent essentiellement les capacités matérielles et

**Tableau O.2** Trois principes pour repenser la gouvernance au service du développement

Approche traditionnelle	Principes pour repenser la gouvernance
S'employer à donner la <b>forme</b> qui convient aux institutions.	Ne pas s'attacher uniquement à la forme des institutions, mais penser également à leurs <b>fonctions</b> .
Renforcer la <b>capacité</b> des institutions à mettre en œuvre les politiques publiques.	Ne pas s'attacher uniquement au renforcement des capacités, mais penser également aux <b>asymétries de pouvoir</b> .
Privilégier le renforcement de l' <b>état de droit</b> de sorte que les politiques et règles soient appliquées de façon impersonnelle.	Ne pas s'attacher uniquement à l'état de droit, mais penser également au <b>rôle de la loi</b> .

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

## Encadré O.13 Du cadre d'analyse à l'action : le cycle d'efficacité des politiques

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2017* soutient que l'on ne peut pas appréhender l'efficacité de l'action publique sous un angle technique uniquement ; il faut en plus étudier le processus par lequel les acteurs, dans un cadre institutionnel donné, négocient la formulation et l'exécution des politiques. Les fonctions institutionnelles qui déterminent le degré d'efficacité de l'action publique résident principalement dans la cohérence et la continuité des politiques au fil du temps (engagement), l'harmonisation des croyances et des préférences des acteurs (coordination), ainsi que l'adhésion volontaire aux règles et l'absence de comportements opportunistes (coopération). Comment ce cadre d'analyse se traduit-il dans la pratique ?

La figure EO.13.1 présente les éléments à prendre en compte pour augmenter les chances d'efficacité d'une politique donnée. Ce « cycle d'efficacité » débute par une définition claire de l'objectif à atteindre et se poursuit par une série d'étapes bien définies :

Étape 1. *Diagnostic*. Cerner les problèmes fonctionnels sous-jacents (au niveau de l'engagement, de la coordination ou de la coopération).

Étape 2. *Analyse*. Déterminer la nature des asymétries de pouvoir dans l'arène de l'action publique (exclusion, mainmise sur les politiques publiques, clientélisme).

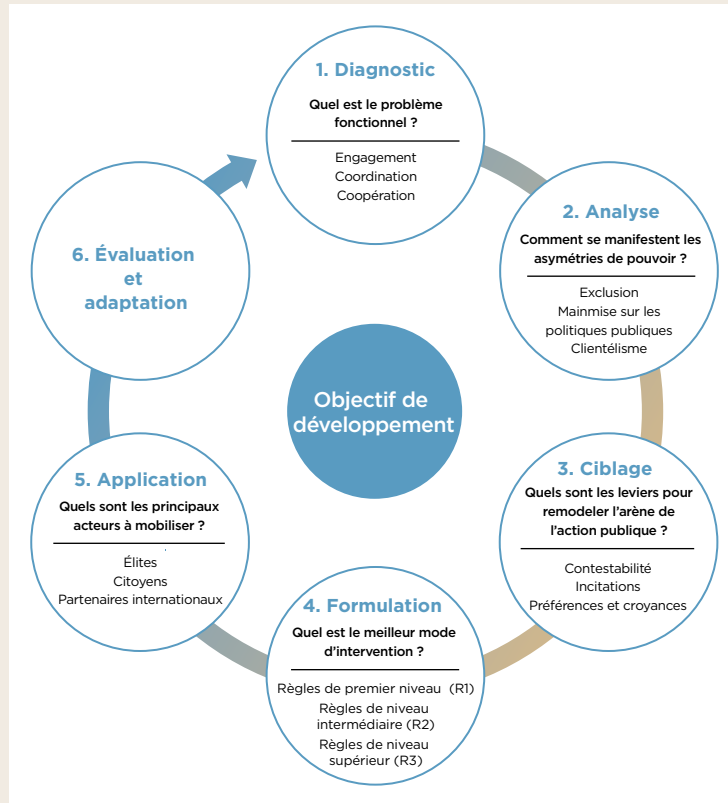
Étape 3. *Ciblage*. Recenser le(s) bon(s) point(s) d'entrée de la réforme (contestabilité, incitations, préférences et croyances).

Étape 4. *Formulation*. Définir le meilleur mode d'intervention (règles de premier niveau, de niveau intermédiaire ou de niveau supérieur).

Étape 5. *Application*. Désigner les principaux acteurs dont on a besoin pour former une coalition qui permettra la mise en application de la politique (élites, citoyens, acteurs internationaux).

Étape 6. *Évaluation et adaptation*.

Figure EO.13.1 Le cycle d'efficacité des politiques



Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

administratives, une politique pourra s'avérer inefficace si un groupe jouissant d'un pouvoir de négociation suffisant n'est pas enclin à soutenir son adoption ou sa mise en œuvre. La prise en compte de rapports de force asymétriques conduira par conséquent à privilégier des politiques dont on sait qu'elles sont applicables (même si elles ne représentent pas forcément l'idéal) et qui permettront d'avancer progressivement sur la voie d'une croissance solidaire et d'un développement équitable.

La deuxième solution consiste à identifier les différents leviers de changement qui peuvent permettre de reconfigurer l'arène des politiques publiques et d'étendre ainsi la gamme de politiques à mettre en œuvre. Au lieu de prendre pour acquis le cadre décisionnel en place, les réformateurs devront déterminer dans quelle mesure lever les contraintes existantes et élargir ainsi l'espace du « politiquement faisable ». Les leviers de changement qui peuvent contribuer à cette évolution sont divers. En analysant la contestabilité de l'arène des politiques

publiques, les réformateurs doivent garder à l'esprit que les incitations qui motivent les acteurs, ainsi que les préférences et les croyances de ces derniers, sont essentiels pour déterminer les accords applicables.

La troisième solution consiste à recenser les interventions ou les changements de normes ou de règles qui seront les plus à même de résoudre un problème fonctionnel donné. Pour identifier les réformes possibles, il peut être utile d'envisager trois « niveaux » de règles<sup>51</sup> : les règles de premier niveau (R1) correspondant à des politiques spécifiques, comme le pourcentage du budget affecté à la santé ; les règles de niveau intermédiaire (R2) concernant la forme de l'organisation, qui déterminent par exemple l'indépendance du pouvoir judiciaire ou de la banque centrale ; et les règles de niveau supérieur (R3) qui visent à faire évoluer les règles, notamment les lois constitutionnelles et électoraux. Si la forme des politiques ne doit certainement pas être négligée, il est essentiel de réfléchir également à leur fonction. Dans le cas d'une règle budgétaire par exemple,

### Encadré O.14 Les réformateurs à l'école du « jeu des règles » : comment se construit la légitimité au bout du compte ?

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2017* encourage les réformateurs à assimiler tous les aspects du « jeu des règles » de manière à éviter deux erreurs fondamentales.

Premièrement, lorsqu'un joueur introduit une réforme dans le jeu des règles, celle-ci peut avoir un effet opposé à celui escompté si le joueur ne tient pas compte des actions que la réforme déclenchera chez les autres joueurs. Supposons par exemple qu'un intervenant extérieur vante les bienfaits du régime du droit des contrats auprès du corps législatif. En réponse, les législateurs adoptent une loi qui prescrit aux tribunaux les modalités d'exécution des contrats ; le chef de l'exécutif promet alors une promotion aux juges s'ils suivent ses instructions et tranchent les litiges en faveur de certaines personnes ; les élites fortunées versent de l'argent aux représentants des instances exécutives pour bénéficier d'un traitement de faveur dans les tribunaux ; l'exécutif utilise cet argent pour financer la prochaine campagne politique ; en conséquence de quoi, les citoyens ne font pas confiance aux tribunaux pour appliquer le droit des contrats. Au bout du compte, cette réforme n'aura pas produit les bienfaits attendus et pourrait même avoir empiré la situation. Les tribunaux, qui offraient auparavant une protection égale à tous dans le cadre du droit pénal, ne sont plus en mesure de punir les délinquants fortunés.

Deuxièmement, même si une réforme produit de meilleurs résultats aujourd'hui, elle pourrait aussi se retourner contre ses auteurs si elle conduit à une dégradation de la situation par la suite. Cette hypothèse peut s'avérer particulièrement importante pour asseoir ce que les spécialistes des sciences

politiques ont appelé la *légitimité*, qui se manifeste par l'acceptation volontaire et le respect des règles. Les citoyens d'une nation peuvent être disposés à déléguer à leur gouvernement un pouvoir suffisamment important pour en faire le joueur dominant dans le jeu des règles national, à condition cependant qu'ils aient le sentiment que l'usage de ce pouvoir par le gouvernement est légitime.

L'approche fonctionnelle proposée par le rapport permet d'éclairer ce concept de légitimité. Ici, le gouvernement tire sa légitimité de trois sources potentielles. Le gouvernement assoit sa légitimité en renouvellement son engagement à obtenir des *résultats*<sup>a</sup> : un gouvernement peut établir sa légitimité en respectant systématiquement ses engagements — en fournissant par exemple des services publics fiables. Une autre source de légitimité réside dans le sentiment de justice qu'inspirent les processus d'élaboration et d'application des politiques et des règles. Enfin, il existe une légitimité *relationnelle* lorsque le fait de partager un ensemble de valeurs et de normes encourage les individus à reconnaître une forme d'autorité. Légitimité par les résultats, par les processus et par les relations : ce sont là les trois types de légitimité mis en évidence dans le rapport. La légitimité est un élément important du point de vue de la coopération et de la coordination parce qu'elle implique un acquiescement volontaire à un acte d'autorité. Même dans les cas où un gouvernement respecte ses engagements et est en mesure de contraindre la population à obtempérer, il peut y avoir « déficit de légitimité » si le procédé est perçu comme injuste et la population n'est pas disposée à coopérer, choisissant au contraire de rejeter le contrat social.

Source : Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*.

a. La légitimité par les résultats est associée à la notion de confiance, laquelle est définie dans le rapport par les chances qu'accorde un acteur à d'autres acteurs de respecter leurs engagements au vu de leur comportement passé.

il faut se demander, au-delà de son aspect formel, si l'engagement vis-à-vis de cette règle est crédible. Pour résoudre certains problèmes fonctionnels, il peut s'avérer nécessaire de combiner des mesures relevant des trois niveaux de cette hiérarchie normative. Enfin, le processus d'élaboration et d'évaluation des politiques doit permettre d'anticiper les oppositions éventuelles et d'envisager la possibilité de conséquences involontaires (encadré O.14). S'agissant de l'évaluation en particulier, il faut savoir que les trajectoires ne sont pas toujours linéaires et que cet exercice doit par conséquent s'appuyer sur une méthodologie complexe. En anticipant l'évolution des rapports de forces et en appliquant une démarche d'adaptation pour y faire face, comme forger des coalitions en prévision de la réforme, on peut parvenir à réduire les risques d'échec. Pour susciter un changement durable, il faut analyser la marge de manœuvre potentielle offerte par les élites, eu égard à leurs intérêts particuliers, les possibilités d'action collective citoyenne et l'influence exercée par les acteurs internationaux.

### **Créer les conditions propices à l'adaptation**

Quelles sont les conditions qui permettent de changer véritablement la nature de la gouvernance ? La voie du développement est semée d'écueils : les chocs (aussi divers qu'une catastrophe naturelle ou une détérioration brutale des termes de l'échange) et les mutations progressives (urbanisation, essor de la classe moyenne, etc.) ont pour effet de modifier l'équilibre des pouvoirs et les préférences des acteurs, selon un processus qui profite souvent à certains au détriment des autres. Face à ces changements, les dispositifs de gouvernance qui ne font pas de place à de nouveaux acteurs ou de nouvelles revendications risquent de se disloquer. Par exemple, un pays est pris au *piège de la violence* lorsque des ententes instables au sein desquelles les élites sont fortement polarisées et ont beaucoup à perdre, quand les enjeux sont suffisamment élevés, donnent lieu à des conflits violents. On dit qu'il tombe dans le *piège du revenu intermédiaire* lorsque des groupes d'intérêt bénéficiant de la situation actuelle dans la mesure où ils en retirent une rente, ont des raisons de s'opposer à une nouvelle donne économique et, de ce fait, empêchent l'adoption de réformes tournées vers l'efficacité, instaurant ainsi un équilibre improductif. Enfin, on parle de *piège des inégalités* pour désigner un cercle vicieux dans lequel une forte concentration des richesses a pour conséquence de permettre à ceux qui sont en haut de l'échelle des revenus d'exercer, à leur avantage, une influence disproportionnée sur le processus d'élaboration des politiques, mais aussi de nourrir un sentiment d'injustice chez ceux qui sont au bas de l'échelle qui, de ce fait, choisissent de s'écarter de l'arène des politiques publiques et de ne pas participer à la contestation<sup>52</sup>.

La capacité des différents acteurs à s'adapter à l'évolution des rapports de force relatifs dans les instances négociation, des incitations qui leur sont offertes et de leurs propres préférences importe également. Bien que les conditions qui déterminent si un pays parviendra ou non à s'adapter de façon à renforcer sa sécurité, à atteindre des taux de croissance plus élevés et à devenir plus équitable dépendent de son histoire et surtout de chaque circonstance particulière, certaines situations

sont de nature à favoriser cette adaptation. Lorsque les élites ont intérêt à trouver un terrain d'entente, les cadres de concertation peuvent s'élargir et s'adapter à l'évolution des circonstances. Lorsque les institutions nationales sont dirigées d'une manière plus efficace, les pays sont plus à même de se développer sur le long terme. Un pays sera d'autant plus capable de réformer ses institutions et de les adapter à l'évolution de la conjoncture économique que les intérêts des entreprises sont équilibrés, diversifiés et organisés. Les ententes que l'on peut moduler au gré des intérêts des membres de l'élite auront toutefois du mal à tenir face à un surcroît de revendications citoyennes. Les régimes peuvent perdre leur légitimité si les processus décisionnels ne sont pas suffisamment participatifs, quand bien même d'autres objectifs de développement semblent atteints. Par exemple, même des politiques de croissance efficaces risquent de susciter l'hostilité de la population si celle-ci n'a pas voix au chapitre. Le remède à cette perte de légitimité passe par une plus grande participation au processus politique.

Pour promouvoir un développement solide et durable, il faut s'attacher à créer les conditions qui, à l'instar de celles examinées dans le rapport, permettront à une société de s'adapter à l'évolution de ses besoins et exigences. Jusqu'ici, l'orthodoxie traditionnelle en matière de développement a donné une place centrale à trois postulats dans le processus d'amélioration de la gouvernance : la forme des politiques publiques, la capacité à les mettre en œuvre et l'application impersonnelle des règles. Ces postulats influencent les solutions habituellement mises en avant par la communauté internationale pour pallier les défaillances des politiques dans les pays en développement : 1) investir dans de « bonnes » lois et politiques ; 2) se doter de capacités organisationnelles et techniques pour leur mise en œuvre ; et 3) renforcer l'état de droit. Au-delà de ces approches, le *Rapport sur le développement dans le monde 2017* fait valoir que s'il est important de s'inspirer de politiques qui ont fait la preuve de leur efficacité dans d'autres contextes sous une forme donnée, d'évaluer les capacités d'exécution nécessaires et d'insister sur la primauté du droit, ces trois aspects ne sont pas suffisants.

## **Naviguer dans le rapport**

### **Partie I. Repenser le rôle de la gouvernance dans le développement : un cadre conceptuel**

La première partie du rapport présente un cadre conceptuel qui doit permettre de repenser le rôle de la gouvernance et de la loi au service du développement. Le chapitre 1 expose les motifs du cadre proposé en examinant les questions importantes que se pose la communauté de développement aujourd'hui, notamment quels sont les déterminants fondamentaux de l'efficacité des politiques ? Le chapitre 2 propose une nouvelle méthode d'analyse pour répondre à ces questions dans l'optique de la théorie des jeux, en partant du postulat que les fonctions qu'exercent les institutions dans le but de créer les conditions propices à un engagement

La capacité des différents acteurs à s'adapter à l'évolution des rapports de force relatifs dans les instances négociation, des incitations qui leur sont offertes et de leurs propres préférences importe également.



crédible, promouvoir la coordination et renforcer la coopération sont essentielles pour faire en sorte que les politiques mises en œuvre conduisent effectivement au développement. Le cadre décrit dans ce chapitre montre dans quelle mesure la répartition inégale du pouvoir au sein de la société (asymétrie de pouvoir) est un facteur essentiel de l'efficacité de ces fonctions. Le chapitre 3 aborde le cadre conceptuel du point de vue de la loi, en décrivant les différents rôles que joue la législation pour façonner et réorganiser l'arène des politiques publiques dans laquelle les acteurs s'entendent sur la formulation et la mise en œuvre des politiques.

## Partie II. La gouvernance au service du développement

La deuxième partie du rapport applique le cadre décrit dans la partie précédente pour mieux comprendre trois résultats essentiels en matière de développement que sont la sécurité (chapitre 4), la croissance (chapitre 5) et l'équité (chapitre 6). Certes, l'engagement, la coordination et la coopération déterminent fondamentalement l'efficacité des politiques à faire apparaître ces résultats, mais cette efficacité sera limitée en cas de répartition inégale du pouvoir. De plus, les caractéristiques particulières du développement, comme la composition de la croissance ou le niveau des inégalités, influent sur le pouvoir de négociation relatif de certains acteurs. En s'employant à rendre l'arène des politiques publiques plus contestable, à faire évoluer les incitations et à modifier les préférences et croyances de différents intervenants, au sein de l'élite dirigeante par exemple, on peut améliorer l'efficacité des politiques à réaliser les objectifs escomptés.

## Partie III. Les moteurs de changement

La troisième partie du rapport se penche sur la dynamique du changement du point de vue des ententes passées par les élites (chapitre 7), de la mobilisation citoyenne (chapitre 8) et de l'influence internationale (chapitre 9). Comme indiqué dans la deuxième partie, pour améliorer l'efficacité des politiques et élargir in fine la gamme des mesures applicables, il faut réorganiser l'espace dans lequel les acteurs concernés s'entendent sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. On peut y parvenir en rendant cet espace plus contestable, autrement dit en permettant à de nouveaux acteurs d'accéder à la table des négociations, en faisant évoluer les incitations des parties aux négociations et en modifiant leurs préférences et croyances. Même si les facteurs qui déterminent la nature de la gouvernance peuvent être extrêmement tenaces et localisés, le changement est possible au fil du temps. En définitive, le changement intervient lorsque de nouvelles règles formelles sont introduites pour redistribuer le pouvoir de jure.

## Gros plan

Ce rapport contient 13 gros plans, qui appliquent le cadre conceptuel qui y est exposé à des domaines d'action clés allant de la prestation des services à la corruption et aux flux financiers illicites.

## Notes

1. Les chapitres du présent rapport mettent l'accent sur la question précise de l'efficacité des politiques pour la réalisation de ces résultats. Le cadre peut toutefois servir à traiter d'enjeux plus larges portant sur la dynamique sociale.
2. Voir Rosenstein-Rodan (1943). Murphy, Shleifer et Vishny (1989) proposent une version plus récente de cette théorie.
3. Hoff (2000) examine des modèles d'échec de coordination correspondant à un large éventail de contextes, et concernant notamment les normes sociales et la corruption. Cooper (1999) examine les modèles macroéconomiques d'échec de la coordination et Rodríguez-Clare (2005) les modèles microéconomiques desdits échecs.
4. Barr (2001); Lindert (2004).
5. Y compris au niveau infranational. La prévention du crime, par exemple, peut être assimilée, du point de vue fonctionnel, à une partie des services offerts au public par les administrations locales, comme le montre la partie 2 du rapport.
6. Ce qui distingue les élites de la population générale dans le rapport est l'aptitude des premiers à influencer directement sur l'élaboration et sur la mise en œuvre d'une politique particulière. Ainsi, l'élite est définie de façon positive, plutôt que normative. Voir l'encadré O.9 pour plus de détails.
7. Une démarche similaire a été élaborée dans un document précurseur, *The Politics of Policies*, qui traite de la situation de l'Amérique latine (IDB, 2005).
8. Cependant, le manque d'accès aux cercles de pouvoir n'est pas le seul facteur déterminant de la violence; la capacité de mobilisation contre l'État importe également (Cederman, Wimmer et Min, 2010), tout comme la possibilité de mobiliser. Voir Fearon et Laitin (2000) pour le premier point.
9. Wimmer, Cederman et Min (2009).
10. Platteau (2000a).
11. Suharto a été le deuxième président de l'Indonésie qu'il a dirigé pendant 31 ans, de 1967 lorsque Sukarno, le premier président du pays, a été évincé, jusqu'à sa démission en 1998.
12. Khwaja et Mian (2005).
13. Stokes (2009).
14. Khemani *et al.* (2016).
15. Bold *et al.* (2012).
16. Ferreira *et al.* (2013).
17. Banque mondiale (2015).
18. Les problèmes d'action collective comprennent ceux dont la solution passe par la *coordination* (actions coordonnées des intervenants fondées sur ce que chacun d'eux attend des autres) et la *coopération* (comportement de coopération des intervenants où l'opportunisme — ou le resquillage — est limité). Dans le rapport, le terme *problème d'action collective* désigne ces deux types de problèmes.
19. Acemoglu et Robinson (2012).
20. Les normes sociales sont des croyances partagées par un groupe ou une communauté. Elles peuvent donc être vues comme des « croyances communément partagées ».

21. Voir Aaberge, Langørgen et Lindgren (2010) et Lustig (2015).
22. Voir Besley et Persson (2014).
23. En revanche, les éléments montrant en quoi certains de ces mécanismes produisent de meilleurs résultats présentent nombre de contradictions, comme on pourra le voir de façon plus détaillée au chapitre 8.
24. Hart (1961).
25. Basu (2015) ; McAdams (2015).
26. Roland et Verdier (1999).
27. Hellman (1998).
28. Jackson, Klich et Poznanka (2005).
29. Lindert (2004).
30. Joshi et Ayee (2009).
31. Björkman et Svensson (2009).
32. Ferreira *et al.* (2013).
33. Preston 2003.
34. Aidt et Jensen (2014).
35. Kim (2007).
36. Selon Rawls (1971), les citoyens se trouvant en position initiale derrière un « voile d'ignorance » kantien, c'est-à-dire ignorants de leur sort au regard de dimensions telles que la classe, l'appartenance ethnique, le statut social, la répartition des actifs ou le genre, opéreraient pour une société dont le contrat social accepté tendrait à maximiser le niveau de bien-être de la personne la plus mal lotie (principe du Maximin).
37. Berliner et Erlich (2015).
38. Khemani *et al.* (2016).
39. Burgess *et al.* (2015).
40. Keefer (2011, 2013) ; Cruz et Keefer (2013).
41. Khemani *et al.* (2016).
42. Mansuri et Rao (2013) ; Devarajan et Kanbur (2012).
43. Banque mondiale (2016b).
44. Équipe du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*, d'après Spada *et al.* (2015).
45. On entend par aide financière extérieure ou étrangère l'aide publique au développement telle qu'elle est définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
46. Fearon, Humphreys et Weinstein (2009).
47. Moore (2004).
48. La thèse de la « malédiction de l'aide » est avancée par Collier (2007) ; Moss, Pettersson, et van de Walle (2006) ; et Djankov, Montalvo et Reynal-Querol (2008).
49. Devarajan et Khemani (2016).
50. Ibid.
51. Acuña et Tommasi (1999).
52. Levy et Walton (2005).

## Références

- Aaberge, R., A. Langørgen, and P. Lindgren. 2010. "The Impact of Basic Public Services on the Distribution of Income in European Countries." In *Income and Living Conditions in Europe*, edited by A. B. Atkinson and E. Marlier. Luxembourg: Eurostat.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Acuña, C., and M. Tommasi. 1999. "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America." In *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*. Conference volume. New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies.
- Aidt, Toke S., and Peter S. Jensen. 2014. "Workers of the World, Unite! Franchise Extensions and the Threat of Revolution in Europe, 1820–1938." *European Economic Review* 72 (November): 52–75.
- Barr, Nicholas. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Barrett, Stanley R., Sean Stokholm, and Jeanette Burke. 2001. "The Idea of Power and the Power of Ideas: A Review Essay." *American Anthropologist* 103 (2): 468–80.
- Basu, Kaushik. 2000. *Prelude to Political Economy: A Study of the Social and Political Foundations of Economics*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2015. "The Republic of Beliefs: A New Approach to 'Law and Economics.'" Policy Research Working Paper 7259, World Bank, Washington, DC.
- Beegle, Kathleen, Luc Christiaensen, Andrew Dabalen, and Isis Gaddis. 2016. *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Berliner, Daniel, and Aaron Erlich. 2015. "Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States." *American Political Science Review* 109 (1): 110–28.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bishop, S., and A. Hoeffler. 2014. "Free and Fair Elections—A New Database." CSAE Working Paper WPS/2014-14, Centre for the Study of African Economies, Oxford, U.K.
- Björkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.
- Bold, Tessa, Mwangi Kimenyi, Germano Mwangi, Alice Ng'ang'a, and Justin Sandefur. 2012. "Scaling-KEN-1." International Growth Centre, London School of Economics and University of Oxford.
- Braithwaite, John, and Peter Drahos. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brockmeyer, Anne, Maha Khatrouh, and Gaël Raballand. 2015. "Public Sector Size and Performance Management: A Case-Study of Post-revolution Tunisia." Policy Research Working Paper 7159, World Bank, Washington, DC.
- Bteddini, Lida. 2016. *Public Employment and Governance in Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Burgess, Robin, Remi Jedwab, Edward Miguel, Ameet Morjaria, and Gerard Padró i Miquel. 2015. "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya." *American Economic Review* 105 (6): 1817–51.
- Cederman, Lars-Erik, Andreas Wimmer, and Brian Min. 2010. "Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis." *World Politics* 62 (1): 87–119.
- Center for Systemic Peace. Various years. Polity IV (database). Vienna, VA, <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>.
- Ceriani, L., K. B. Bolch, and L. F. López-Calva. 2016. "The Arithmetics and Politics of Domestic Resource Mobilization." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.

- Clist, P., and O. Morrissey. 2011. "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect since the 1980s." *Journal of International Development* 23: 165–80.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Cooper, R. 1999. *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*. New York: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, and others. 2015. *Varieties of Democracy: Codebook v4*. Gothenburg, Sweden: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, V-Dem Institute University of Gothenburg; Notre Dame, Indiana: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, <https://www.v-dem.net/en/>.
- Cruz, Cesi, and Philip Keefer. 2013. "The Organization of Political Parties and the Politics of Bureaucratic Reform." Policy Research Working Paper 6686, World Bank, Washington, DC.
- Dahl, R. A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2: 202–10.
- Devarajan, Shantayanan. 2013. "Africa's Statistical Tragedy." *Review of Income and Wealth* 59 (October): S9–S15.
- Devarajan, Shantayanan, and Ravi Kanbur. 2012. "The Evolution of Development Strategy as Balancing Market and Government Failure." Working Paper, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, NY.
- Devarajan, Shantayanan, and Stuti Khemani. 2016. "If Politics Is the Problem, How Can External Actors Be Part of the Solution?" Policy Research Working Paper 7761, World Bank, Washington, DC.
- Di John, Jonathan, and James Putzel. 2009. "Political Settlements: Issues Paper." Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Dixit, Avinash. 2004. *Lawlessness and Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, S., J. G. Montalvo, and M. Reynal-Querol. 2008. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth* 13 (3): 169–94.
- Economist. 2012. "For Richer—or Poorer: Re-crunching the Numbers—Whatever They Might Be." September 29. <http://www.economist.com/node/21563736>.
- Ellickson, Robert. 1991. *Order without Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys, and Jeremy M. Weinstein. 2009. "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 99 (2): 287–91.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2000. "Violence and the Social Construction of Ethnic Identity." *International Organization* 54 (4): 845–77.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review* 105 (10): 3150–82. Version 8.0, <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/pwt-8.0>.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Latin America and Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank.
- Fisman, Raymond. 2001. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91 (4): 1095–1102.
- Gould, Stephen Jay. 1987. *Time's Arrow, Time's Cycle: Myth and Metaphor in the Discovery of Geological Time*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press.
- Gupta, S., B. Clemens, A. Pivovarsky, and E. Tiongsong. 2004. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" In *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, edited by S. Gupta, B. Clemens, and G. Inchauste. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hallegatte, Stéphane, Geoffrey Heal, Marianne Fay, and David Treguer. 2012. "From Growth to Green Growth—A Framework." Working Paper 17841, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Halliday, Terence C., and Gregory Shaffer. 2015. *Transnational Legal Orders*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. London: Oxford University Press.
- Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50 (January).
- Hoff, K. 2000. "Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development." *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000* (Supplement to the *World Bank Economic Review*). Washington, DC: World Bank.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2005. *The Politics of Policies: The Role of Political Process in Successful Public Policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC: IDB.
- IMF (International Monetary Fund). Various years. *World Economic Outlook*. Washington, DC, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>.
- Jackson, John E., Jacek Klich, and Krystyna Poznanska. 2005. *The Political Economy of Poland's Transition: New Firms and Reform Governments*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Joshi, A., and J. Aye. 2009. "Autonomy or Organization? Reforms in the Ghanaian Internal Revenue Service." *Public Administration and Development* 29 (4): 289–302.
- Keefer, Philip. 2011. "Collective Action, Political Parties and Pro-development Public Policy." *Asian Development Review* 28 (1): 94–118.
- Keefer, Philip. 2013. "Organizing for Prosperity: Collective Action, Political Parties and the Political Economy of Development." In *Oxford Handbook of the Politics of Development*, edited by Carol Lancaster and Nicholas van de Walle. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Palgrave Macmillan.
- Khan, Mushtaq. 2010. "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions." [https://www.researchgate.net/publication/265567069\\_Political\\_Settlements\\_and\\_the\\_Governance\\_of\\_Growth-Enhancing\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/265567069_Political_Settlements_and_the_Governance_of_Growth-Enhancing_Institutions).
- Khemani, Stuti, Ernesto Dal Bó, Claudio Ferraz, Frederico Finan, Corinne Stephenson, Adesinaola Odugbemi, Dikshya Thapa, and Scott Abrahams. 2016. *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.



- Khwaja, A. I., and A. Mian. 2005. "Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market." *Quarterly Journal of Economics* 120 (4): 1371–1411.
- Kim, Wonik. 2007. "Social Insurance Expansion and Political Regime Dynamics in Europe, 1880–1945." *Social Science Quarterly* 88 (2): 494–514.
- Levy, S., and M. Walton. 2005. *No Growth without Equity: Inequality, Interests and Competition in Mexico*. London: Palgrave Macmillan.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1, *The Story*. New York: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical Review*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Lustig, Nora. 2015. "The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from Thirteen Developing Countries in the Commitment to Equity Project." In *Inequality and Fiscal Policy*, edited by Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2016. "Domestic Resource Mobilization and the Poor." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Martin, Lucy. 2014. "Taxation, Loss Aversion, and Accountability: Theory and Experimental Evidence for Taxation's Effect on Citizen Behavior." Unpublished paper, Yale University, New Haven, CT.
- McAdams, R. 2015. *The Expressive Powers of Law: Theories and Limits*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Michels, Robert. [1911] 1966. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Mokyr, Joel. 2005. "The Intellectual Origins of Modern Economic Growth." *Journal of Economic History* 65 (2): 285–351.
- Moore, Mick. 2004. "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25 (3): 297–319.
- Morrissey, O., and S. Torrance. 2015. "Aid and Taxation." In *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, edited by B. M. Arvin and B. Lew. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*. New York: McGraw-Hill.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson, and Nicolas van de Walle. 2006. "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa." Working Paper 74, Center for Global Development, Washington, DC.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push." *Journal of Political Economy* 97 (5): 1003–26.
- Noriega, Gustavo. 2012. *INDEC: Historia Intima de una Estafa*. New York: Penguin Random House.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Paler, Laura. 2013. "Keeping the Public Purse: An Experiment in Windfalls, Taxes and the Incentives to Restrain Government." *American Political Science Review* 107 (4): 706–25.
- Pareto, Vilfredo. [1927] 1971. *Manual of Political Economy*. New York: August M. Kelley.
- Parks, Thomas, and William Cole. 2010. "Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice." Occasional Paper No. 2, Asia Foundation, San Francisco.
- Platteau, Jean-Philippe. 2000a. "Allocating and Enforcing Property Rights in Land: Informal versus Formal Mechanisms in Sub-Saharan Africa." *Nordic Journal of Political Economy* 26: 55–81.
- . 2000b. *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. London: Routledge.
- Posner, Eric. 2000. *Law and Social Norms*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Preston, Paul. 2003. *Juan Carlos*. Madrid: Plaza and Janes Editorias.
- Ravallion, M. 2010. "Do Poorer Countries Have Less Capacity for Redistribution?" *Journal of Globalization and Development* 1 (2): 1–29.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Resnick, Danielle, Finn Tarp, and James Thurlow. 2012. "The Political Economy of Green Growth: Illustrations from Southern Africa." Working Paper 2012/11, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 2005. "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions." Working Paper No. 452, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Roitberg, G., and K. Nagasawa. 2016. "INDEC: The Machine of Lies: A Chronicle of the Destruction of Public Statistics during Argentina's Kirchner Period." *La Nacion*. <http://casos.lanacion.com.ar/indec-the-lying-machine>.
- Roland, G., and T. Verdier. 1999. "Transition and the Output Fall." *Economics of Transition* 7 (1): 1–28.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. "Problems of Industrialisation of Eastern and South Eastern Europe." *Economic Journal* 53 (210/211): 202–11.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Spada, Paolo, Jonathan Mellon, Tiago Peixoto, and Fredrik Sjöberg. 2015. "Effects of the Internet on Participation: Study of a Policy Referendum in Brazil." Policy Research Working Paper 7204, World Bank, Washington, DC.
- Stämpfli, Regula. 1994. "Direct Democracy and Women's Suffrage: Antagonism in Switzerland." In *Women and Politics Worldwide*, edited by Najma Chowdhury and Barbara Nelson, 690–704. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stokes, Susan. 2009. "Political Clientelism." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass. 1996. "Social Norms and Social Roles." *Columbia Law Review* 96 (4): 903–68.

- V-Dem (Varieties of Democracy). Various years. Database hosted by Gothenburg Institute (Europe) and Kellogg Institute (United States), <https://www.v-dem.net/en/>.
- Wallis, John. 2016. "Governance and Violence." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- Wimmer, Andreas, Lars-Erik Cederman, and Brian Min. 2009. "Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set." *American Sociological Review* 74 (2): 316–37.
- Wolf, E. R. 1999. *Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis*. Oakland: University of California Press.
- World Bank. Various years. Women, Business, and the Law (database). Washington, DC, <http://wbl.worldbank.org/>.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.
- . 2015. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016a. *Women, Business, and the Law: Getting to Equal*. Washington, DC: World Bank.
- . 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and V-Dem. 2016. "Codebook: Measuring Elite Power and Interactions." Background paper, WDR 2017, World Bank, Washington, DC.
- World Justice Project. Various years. Rule of Law Index. Washington, DC, <http://worldjusticeproject.org/>.



# Table des matières du *Rapport sur le développement dans le monde 2017*

Table des matières

Avant-propos

Remerciements

Abréviations

## **Abrégé : Rapport sur le développement dans le monde 2017 : La gouvernance et la loi**

### **Partie I : Repenser le rôle de la gouvernance dans le développement : un cadre conceptuel**

#### **1 Le rôle de la gouvernance dans le développement : quels enjeux ?**

#### **2 Améliorer la gouvernance pour asseoir le développement : pourquoi les politiques échouent-elles ?**

*Gros plan 1 : Corruption*

*Gros plan 2 : Le défi de la gestion des risques*

#### **3 Le rôle de la loi**

*Gros plan 3 : Comment se forment des institutions juridiques efficaces  
et équitables ?*

### **Partie II : La gouvernance au service du développement**

#### **4 La gouvernance au service de la sécurité**

*Gros plan 4 : La gouvernance en temps de guerre*

*Gros plan 5 : Criminalité*

#### **5 La gouvernance au service de la croissance**

*Gros plan 6 : Le piège du revenu intermédiaire*

*Gros plan 7 : Partenariats public-privé*

#### **6 La gouvernance au service de l'équité**

*Gros plan 8 : Prestation de services – éducation et santé*

### **Partie III : Les moteurs de changement**

#### **7 Ententes et adaptation des élites**

*Gros plan 9 : Décentralisation*

*Gros plan 10 : Réforme de la fonction publique*

#### **8 Le changement par l'action citoyenne**

*Gros plan 11 : Mobilisation citoyenne – de la transparence à la responsabilité*

*Gros plan 12 : Les médias*

#### **9 La gouvernance dans un monde interconnecté**

*Gros plan 13 : Flux financiers illicites*

## ECO-AUDIT

### *Déclaration des avantages environnementaux*

Le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à réduire son empreinte environnementale. À l'appui de cet engagement, la Division des publications exploite des moyens d'édition électronique et des outils d'impression à la demande installés dans des centres régionaux à travers le monde. Ensemble, ces initiatives permettent de réduire les tirages et les distances de transport, ce qui se traduit par une baisse de la consommation de papier, de l'utilisation de produits chimiques, des émissions de gaz à effet de serre et des déchets.

La Division des publications suit les normes relatives à l'utilisation du papier recommandées par l'Initiative Green Press. La plupart de nos livres sont imprimés sur du papier certifié par le Forest Stewardship Council (FSC) et contenant entre 50 et 100 % de fibre recyclée dans la quasi-totalité des cas. Cette fibre est soit écrue, soit blanchie à travers un procédé totalement sans chlore, de traitement sans chlore ou sans chlore élémentaire amélioré.

D'autres informations sur les principes environnementaux de la Banque mondiale sont disponibles sur <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



## LA GOUVERNANCE *et* LA LOI

Comment se fait-il que trop souvent, des politiques sensées et formulées avec soin ne sont pas adoptées ou appliquées ? Lorsqu'elles le sont, pourquoi ne parviennent-elles pas, d'ordinaire, à favoriser des résultats de développement comme la sécurité, la croissance et l'équité ? Et pourquoi certaines politiques néfastes perdurent-elles ? Le *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : la gouvernance et la loi* aborde ces questions fondamentales qui sont au cœur du développement.

Les politiques publiques ne s'élaborent ni ne s'appliquent en vase clos. Au contraire, elles interviennent dans des milieux politiques et sociaux complexes au sein desquels les interactions de groupes et d'individus dotés d'un pouvoir de négociation inégal et poursuivant des intérêts divergents sont encadrées par des règles qui évoluent sans cesse. C'est ce processus d'interaction que le rapport désigne par *gouvernance*, et l'espace dans lequel interviennent ces interactions, *le cadre, l'espace, l'arène ou la scène des politiques publiques*. Pour que les politiques soient efficaces, ce qui compte, c'est la capacité des acteurs concernés à s'engager et leur disposition à coopérer et coordonner leurs actions en vue d'obtenir des résultats souhaitables sur le plan social. Cependant, l'identité des parties à l'entente et de celles qui en sont exclues, ainsi que la nature des obstacles à l'entrée dans l'arène des politiques publiques, déterminent le choix et la mise en œuvre des politiques et, ce faisant, leur impact sur le développement. L'exclusion, la mainmise sur les politiques publiques et le clientélisme sont autant de manifestations des asymétries de pouvoir qui empêchent la réalisation des objectifs de sécurité, de croissance et d'équité.

La répartition du pouvoir au sein de la société est en partie déterminée par l'histoire du pays. Et pourtant, il est possible de changer pour le mieux. Le rapport révèle que la gouvernance peut atténuer les asymétries de pouvoir, voire y remédier, ouvrant ainsi la voie à des politiques plus propices à la réalisation d'améliorations durables aux plans de la sécurité, de la croissance et de l'équité. Pour atteindre un tel résultat, il faut faire évoluer les incitations des détenteurs du pouvoir, en réorientant leurs préférences de façon à privilégier des actions positives, et en prenant en compte les intérêts des exclus d'hier. Ces changements peuvent intervenir sous l'effet d'ententes entre les membres de l'élite et d'une mobilisation citoyenne accrue, mais aussi d'acteurs internationaux œuvrant à la promotion de règles qui renforcent les coalitions favorables à la réforme.