

IDÉES FORCES

La gouvernance et la loi

Trop souvent, les pouvoirs publics ne parviennent pas à adopter des politiques qui favorisent la croissance ou permettent de réduire la pauvreté. Et plus souvent encore, lorsqu'elles sont adoptées, ces politiques ne produisent pas les résultats escomptés. Dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, l'identité des acteurs admis à la table des négociations et de ceux qui en sont exclus peut déterminer si les solutions retenues seront couronnées de succès. Ce processus, que l'on désigne par *gouvernance* dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2017*, sous-tend chaque aspect du développement d'un pays et du fonctionnement de ses institutions. Des inégalités dans la capacité des acteurs à influencer sur les choix des politiques publiques et faire en sorte que les décideurs soient plus attentifs à leurs besoins peuvent déclencher un cercle vicieux dans lequel les politiques efficaces ne sont pas adoptées ou ne sont pas appliquées avec succès. Bien qu'une telle situation paraisse souvent immuable, l'histoire foisonne de cas où les sociétés se sont dotées de meilleures règles, institutions et procédures, qui leur ont permis de se rapprocher de leurs objectifs de développement. Il apparaît donc capital de mettre la gouvernance au centre du débat sur le développement pour poser les bases d'une croissance économique soutenue et promouvoir l'avènement de sociétés plus équitables et plus pacifiques.

Des politiques inefficaces persistent, tandis que des mesures potentiellement efficaces sont souvent ignorées

Pourquoi les politiques ne permettent-elles pas d'obtenir les résultats souhaités ?

Le *Rapport sur le développement dans le monde 2017* : la *gouvernance et la loi* cherche à déterminer pourquoi certaines politiques prospèrent et d'autres échouent. Souvent, les politiques qui n'ont pas un effet positif sur le développement perdurent au fil du temps et dans tous les pays. C'est le cas notamment de subventions inefficaces et régressives qui s'avèrent difficiles à éliminer. En revanche, des politiques potentiellement efficaces ne sont pas choisies ou appliquées. S'il est connu de tous que l'absentéisme des enseignants fait baisser le niveau d'apprentissage chez les

élèves, les mesures destinées à changer cet état de choses n'ont jamais été appliquées avec succès.

Pour en comprendre la raison, il faut se rappeler que les politiques 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 – la *gouvernance*. L'espace dans lequel interviennent ces interactions, que le rapport désigne par *cadre, espace, arène ou scène des politiques publiques*, peut prendre des aspects différents, aussi bien formels (parlements, cours de justice, organisations intergouvernementales, organismes publics), traditionnels (conseils d'anciens), que plus informels (ententes secrètes, *old boys' networks*). Dans de nombreux cas, ces dimensions se chevauchent. Les acteurs intervenant dans l'arène des politiques publiques sont aussi bien étatiques (responsables de l'action gouvernementale et fonctionnaires de l'État) que non-étatiques (opérateurs privés et groupes de la société civile ou citoyens ordinaires). Les barrières à l'entrée et les rapports de force entre les différents intervenants dans cette arène déterminent qui a une place à la table des négociations et qui en est exclu, et le choix des participants au processus décisionnel a une importance fondamentale pour savoir quel type de politiques adopter, de quelle façon les appliquer et, pour finir, quelle en sera l'incidence au plan du développement.

Le succès des politiques dépend de la structure de gouvernance en place

Pour être efficaces, les politiques doivent renforcer l'engagement, la coordination et la coopération

Différentes trajectoires institutionnelles peuvent conduire au développement, comme le laissent constater divers exemples à travers le monde et dans l'histoire. Alors que de nombreux dispositifs institutionnels hétérodoxes favorisent le développement, beaucoup d'autres solutions dites optimales échouent à la tâche. Lorsque les politiques et les moyens techniques mis en œuvre ne parviennent pas à produire les résultats souhaités, la faute est généralement attribuée au manque de capacités, et les solutions habituellement proposées consistent à « améliorer » les

institutions en transposant les mêmes dispositifs qui connaissent du succès par ailleurs. Dans la lutte contre la corruption par exemple, il est généralement recommandé de reproduire des stratégies appliquées avec succès par des pays à revenu élevé membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comme créer des agences de lutte contre la corruption ou alourdir les sanctions juridiques. Toutefois, de telles stratégies se sont souvent soldées par un échec dans les pays dont les niveaux de développement et les dispositifs politiques ne permettent pas encore l'application effective de règles formelles. Des facteurs directs – comme la forme particulière des institutions – sont certainement importants. Néanmoins, le présent rapport fait valoir que ce qui est fondamental pour assurer l'efficacité des politiques, c'est de déterminer si ces dispositifs institutionnels sont capables de remplir les fonctions qui leur sont attribuées dans un milieu donné.

Plus précisément, le rapport attire l'attention sur l'engagement, la coordination et la coopération, qu'il présente comme étant les trois fonctions essentielles que doivent remplir les institutions pour faire en sorte que les politiques produisent les résultats souhaités.

- *Engagement.* Des politiques efficaces prévoient des mécanismes qui garantissent un engagement crédible au fil du temps. Les problèmes d'engagement sont légion à travers le monde. Alors même qu'elles promettent d'assurer la viabilité des finances publiques, les autorités dépensent les recettes exceptionnelles de l'État au lieu de les épargner pour l'avenir. Ou après avoir négocié un accord de consolidation de la paix, certains dirigeants se rétractent en l'absence d'un mécanisme juridiquement contraignant. Pour résoudre les problèmes d'engagement, il faut veiller à ce que les politiques perdurent, même lorsque les circonstances et les incitations évoluent.
- *Coordination.* Des politiques efficaces aident à coordonner les interventions des différents acteurs en tenant compte de leurs attentes partagées, souvent par le biais de règles, de normes et de réglementations. Des problèmes de coordination se posent dans de nombreux contextes, de la finance aux grappes industrielles en passant par l'aménagement urbain. La stabilité financière, par exemple, dépend du degré de crédibilité que l'on attache aux politiques en vigueur. Prenons simplement le cas de la ruée sur les banques lorsque la crédibilité de ces dernières est ébranlée. Tout en sachant pourquoi il ne faut pas retirer son épargne lorsqu'une banque est en difficulté, les déposants se ruent sur les guichets lorsqu'ils acquièrent la certitude que tous les autres le feront, entraînant au bout du compte une perte de liquidités et la faillite de la banque concernée. On résoudra les problèmes de coordination en suscitant des actions souhaitables sur le plan social.
- *Coopération.* Des politiques efficaces aident à promouvoir la coopération en limitant les comportements opportunistes, souvent par le biais de mécanismes crédibles de récompense ou de sanction. Certains contextes peuvent inciter les gens à se comporter de manière opportuniste, par exemple en évitant de payer leurs impôts et taxes alors même qu'ils profitent de services publics financés par les autres contribuables. Lorsque les acteurs sont privés

des avantages que procurent les politiques, ou ont le sentiment d'être lésés (comme dans le cas où des services publics de piètre qualité leur sont fournis), ils sont encore moins enclins à se conformer aux règles. Au fil du temps, cette dynamique peut entraîner des dissensions au sein de la société et saper les bases du contrat social. Pour résoudre les problèmes de coopération, il faut faire en sorte que tous les acteurs, y compris les prestataires de services publics, respectent leur part de l'entente.

Les asymétries de pouvoir peuvent diminuer l'efficacité des politiques

Une répartition inégale du pouvoir peut donner lieu à l'exclusion, à une mainmise sur les politiques publiques et au clientélisme

Certes, le pouvoir est réparti de manière inégale dans toutes les sociétés, mais les *asymétries de pouvoir* ne sont pas toujours nuisibles. Elles peuvent être un moyen de promouvoir l'efficacité – par exemple par le biais de la délégation de pouvoirs. En revanche, lorsque des acteurs puissants redoutent que certaines politiques propices au bien-être réduisent leur pouvoir relatif (actuel ou futur), ils peuvent essayer d'en empêcher l'adoption ou d'en contrarier la mise en œuvre. Un tel comportement a d'énormes implications pour les couches les plus pauvres et les plus marginalisées de la population, en raison de leur pouvoir de négociation limité. Les asymétries de pouvoir peuvent se traduire par l'*exclusion*, la *mainmise sur les politiques publiques* et le *clientélisme*, et entraver ainsi l'exercice des fonctions essentielles des institutions.

- *Exclusion.* Des individus ou des groupes peuvent se trouver exclus systématiquement de la prise de décisions sur les politiques qui affectent leurs intérêts. Les couches défavorisées sont souvent confrontées à des obstacles qui les empêchent de négocier avec des responsables politiques, tout comme les consommateurs, qui représentent un groupe d'intérêts diffus, ont du mal à faire prévaloir leurs préférences en matière de politiques, par rapport aux grandes entreprises. Dans ces cas, l'exclusion va faire obstacle à la réalisation d'une croissance économique solidaire. Pire encore, lorsque des acteurs puissants sont exclus de l'arène des politiques publiques, la violence risque de devenir le moyen préféré pour les populations de défendre leurs intérêts, avec des conséquences graves sur la sécurité. De ce fait, les politiques sont généralement incohérentes, reflètent la position du groupe le plus puissant à un moment donné, et portent atteinte à la fonction essentielle d'engagement. Au bout du compte, l'exclusion peut entraîner des dissensions au sujet de la légitimité.
- *Mainmise sur les politiques publiques.* Des groupes influents peuvent souvent accaparer les politiques et faire en sorte que celles-ci servent leurs intérêts égoïstes. Par exemple, des entreprises puissantes et bien introduites qui exploitent les secteurs les moins productifs de l'économie peuvent s'employer à faire adopter des politiques qui consolident leur mainmise sur l'économie, leur offrent un traitement

préférentiel, limitent la concurrence, et influent négativement sur l'allocation des ressources, l'innovation et la productivité. Les effets de cette mainmise sur l'action publique peuvent aider à expliquer l'incapacité de nombreuses politiques à promouvoir la croissance — et doivent être étudiés en amont par ceux qui sont chargés de l'élaboration des politiques. Par exemple, des politiques de second choix qui, dans une certaine mesure, représentent un compromis au détriment de l'efficacité, mais sont moins susceptibles d'accaparement, peuvent être plus à même de favoriser la croissance économique à long terme.

- **Clientélisme.** Dans certaines circonstances, les avantages sont troqués contre un appui politique. Un type de clientélisme consiste pour un responsable public à « acheter » les votes des citoyens en échange d'avantages (habituellement) ponctuels comme des transferts ou des subsides. Par leur caractère éphémère, ces ententes laissent les populations pauvres et défavorisées particulièrement vulnérables. Un autre type de clientélisme consiste pour des politiciens à devenir 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, ou les intérêts de fournisseurs de services de télécommunication au détriment de ceux des usagers — à un coût non négligeable pour la société. 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 se livrer à des actes de corruption. Ces comportements empêchent la prestation de services essentiels, et nuisent aux actions en faveur de l'équité et du développement.

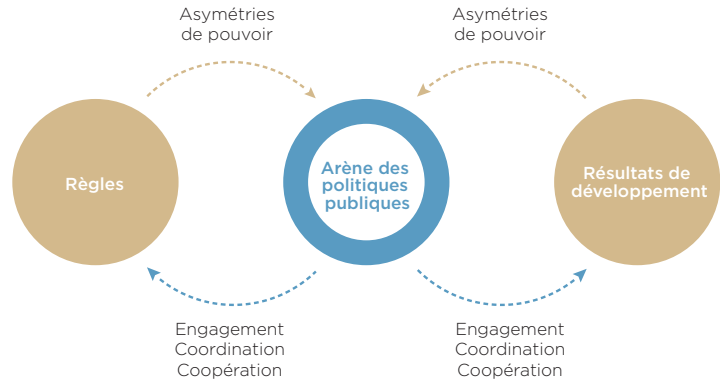
La loi est un outil important dans l'arène de l'action publique

Ne pas s'attacher uniquement à l'état de droit, mais penser également au rôle de la loi

Les acteurs de la sphère publique interagissent non seulement dans le but de choisir et d'appliquer des politiques, mais aussi d'édicter et de modifier les règles qui encadrent leurs interactions. En fait, les règles peuvent être envisagées à trois niveaux distincts : au niveau des politiques (allocations budgétaires notamment); des organisations (indépendance de la banque centrale par exemple); et des mécanismes destinés à changer les règles elles-mêmes (comme les normes électorales). La loi est particulièrement importante à cet égard. Par nature, elle utilise un langage, une structure et un formalisme spécifiques pour organiser les affaires sociales. Cela dit, tout comme les politiques publiques, la législation nationale ne s'applique pas en vase clos. Elle communique avec de nombreux autres cadres normatifs et juridiques à la fois formels et informels allant du droit coutumier à des normes sociales et des systèmes de transactions économiques.

Bien que chaque société aspire à asseoir un « état de droit », où les règles s'appliquent à tous de façon impersonnelle, y compris aux dirigeants, l'état de droit est en soi une norme — il est garanti lorsque les principes du droit

Figure 1 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.

deviennent une valeur partagée au sein de la population. Ce partage est l'aboutissement d'un long processus historique et ne peut simplement pas être inculqué du jour au lendemain. Comme l'a noté Gordon Brown, un ancien Premier ministre du Royaume-Uni, « lorsque l'on instaure l'état de droit, les cinq premiers siècles sont toujours les plus difficiles ». Pour établir un « état de droit », il faut tout d'abord comprendre le rôle de la loi.

Le présent rapport fait valoir que la loi exerce trois fonctions : modérer le comportement, organiser le pouvoir et fournir un outil de contestation. Prenons le cas de l'évaluation des revenus par approximation utilisée pour sélectionner les bénéficiaires de programmes sociaux. À partir d'informations sur les ménages, les évaluateurs attribuent aux bénéficiaires potentiels une note qui détermine s'ils seront admis à participer au programme. La règle modère le comportement des responsables du programme en établissant un indicateur objectif de sélection des bénéficiaires; elle organise le pouvoir et limite la capacité d'acteurs influents à manipuler le programme en faisant en sorte que les décisions portant sur l'admissibilité audit programme soient prises de façon objective; et enfin, elle offre un moyen de contestation par lequel des bénéficiaires potentiels peuvent remettre en cause leur exclusion du programme sur la base de la note obtenue. Au fil du temps, les acteurs de l'arène de l'action publique peuvent changer concrètement les règles de façon à renforcer les différentes fonctions de la loi et guider les pays sur une trajectoire menant à la consolidation de l'état de droit.

La figure 1 illustre les interactions entre gouvernance et développement. Pour 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 au plan du développement. Mais ces acteurs peuvent aussi s'entendre pour modifier les règles, comme l'illustre le panneau gauche de la figure. L'évolution à la fois des résultats du développement et des règles participe à réorganiser les rapports de force dans l'arène des politiques publiques.

Le changement est possible

Les incitations, la contestabilité et les préférences et croyances sont autant de leviers de changement

La répartition du pouvoir au sein de la société est en partie déterminée par l'histoire. Mais il est possible de changer pour le mieux. Le rapport révèle que la gouvernance peut atténuer, voire surmonter les asymétries de pouvoir, ouvrant ainsi la voie à des politiques propices à la sécurité, la croissance et l'équité. Pour opérer un changement, il faut faire évoluer les *incitations* des détenteurs du pouvoir, en réorientant leurs *préférences et croyances* vers des résultats positifs, et en prenant en compte les intérêts des exclus d'hier, autrement dit en renforçant la *contestabilité*. Ces changements peuvent être introduits par le jeu des ententes entre élites, par une plus grande mobilisation citoyenne et par l'intervention d'acteurs internationaux à même d'influer sur la capacité relative des coalitions nationales à faire avancer les réformes.

- *Incitations*. Les incitations sont fondamentales pour susciter l'engagement au sein de l'arène des politiques publiques. Parfois, elles évoluent de sorte que des acteurs puissants sont disposés à se lier les mains. L'idée derrière ce type d'assurance politique est que les règles s'appliquent non seulement à ces acteurs, mais aussi à leurs successeurs, de façon à ce que ces derniers n'abusent pas de leur pouvoir par la suite. Plus grande est la concurrence entre les groupes qui détiennent le pouvoir, plus les autorités en place sont encouragées à adopter des règles qui restreignent leur pouvoir, comme les lois sur l'accès à l'information ou sur la transparence. Les données disponibles montrent que les lois sur la liberté d'information auront plus de chance d'être votées si les partis d'opposition sont plus forts et la présidence change plus fréquemment.
- *Préférences et croyances*. Les préférences et les croyances des décideurs influent sur la possibilité que l'entente conduite 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. La modification des préférences peut contribuer à amorcer des actions coordonnées pour le bien de tous. Prenons par exemple les normes sexospécifiques qui font en sorte que les tâches ménagères reposent de façon disproportionnée sur les femmes. Lorsque ces normes changent, des investissements sociaux peuvent être réalisés dans le capital humain — notamment dans l'éducation et la santé des femmes — dans le but de

permettre aux femmes de participer plus activement au marché du travail et de contribuer ainsi à l'amélioration de la société dans son ensemble.

- *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. Lorsque les procédures de sélection et de mise en œuvre des politiques d'intervention sont plus contestables, ces politiques sont perçues comme équitables et favorisent plus efficacement la coopération — autrement dit, elles sont considérées comme plus légitimes. Des données empiriques rigoureuses émanant de pays en développement montrent que le respect volontaire des règles peut être renforcé par la participation et l'adhésion à l'élaboration desdites règles. Lorsque les producteurs savent que les règles ont été édictées conjointement (avec les autorités et d'autres acteurs de premier plan), ils sont plus susceptibles d'accueillir favorablement les politiques et le respect de ces règles par d'autres.

Repenser le rôle de la gouvernance dans le développement

Trois principes directeurs

Le rapport fait valoir d'entrée de jeu que de « bonnes » politiques 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 permettant de résoudre les problèmes spécifiques d'engagement et d'action collective qui font obstacle à la poursuite du développement. Plus de 70 ans après la conférence de Bretton Woods qui a porté la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sur les fonts baptismaux, 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 de nouveaux cadres et outils d'analyse qui permettront de tirer profit du nombre croissant d'informations concernant les interventions qui réussissent et celles qui échouent. Les principes directeurs présentés au tableau 1 donnent une vue synthétique des arguments en faveur des réformes avancés dans le rapport.

Tableau 1 Trois principes pour repenser la gouvernance au service du développement

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

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