



À Jaipur, en Inde, des femmes font la queue pour aller voter.

# La gouvernance dans tous ses états

Shikha Jha et Juzhong Zhuang

**En se concentrant sur les principaux obstacles à la croissance et au développement, les pays asiatiques auront plus de chances de mener à bonne fin leur travail de réforme de la gouvernance**

**L**A BONNE gouvernance, qui suppose la transparence, la responsabilisation, la primauté du droit et l'existence d'institutions efficaces et légitimes, est considérée comme un facteur essentiel du développement économique. Une mauvaise gouvernance, au contraire, peut entraver la croissance pour dynamique que soit le système.

Pourtant, la croissance économique rapide qui a aidé l'Asie à réduire l'écart de revenu avec les pays avancés et à faire baisser par millions les chiffres de la pauvreté est allée de pair avec des résultats jugés médiocres et hétérogènes sur le plan de la gouvernance au regard de critères standard.

D'où vient cette apparente contradiction? Pour déterminer le rôle de la gouvernance dans la prospérité asiatique, nous nous appuyons sur de nombreux travaux de recherche et constatons que tout ne se résume pas à une question de bonne ou mauvaise gouvernance. Différents éléments peuvent entrer en jeu à différents stades de développement d'un pays. Et tous les aspects de la gouvernance n'ont pas la même importance à un moment donné. En matière de réforme de la gouvernance, les priorités doivent être établies en fonction des réalités culturelles et institutionnelles,

en se concentrant sur les obstacles qui freinent le plus la croissance et le développement.

## Les tigres asiatiques

Les progrès économiques de l'Asie ne sont plus à démontrer : après le redressement rapide du Japon à l'issue de la Seconde Guerre mondiale et l'essor de son influence économique régionale, la RAS de Hong Kong, la Corée, Singapour et la province chinoise de Taiwan sont devenues de «nouvelles économies industrielles», passant en une génération du statut de pays pauvres à pays à revenu élevé. La Chine, ensuite, a procédé à une réforme de ses marchés qui a ouvert la voie à une croissance économique rapide et soutenue. La dernière décennie a été marquée par l'émergence de nouveaux tigres : Inde, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viet Nam.

Ces changements ont transformé le paysage économique mondial. Durant les trois dernières décennies, le PIB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA) dans les pays asiatiques en développement a été multiplié par 14, passant de 497 dollars en 1980 à 6.844 dollars en 2012, soit une croissance moyenne de 8,5 % par an. Hormis le creux de la crise financière asiatique de 1997-98,

la croissance économique a été pratiquement ininterrompue, même après la dernière crise financière mondiale. Aujourd'hui, l'Asie en développement représente environ un tiers du PIB mondial en PPA.

Les progrès de la croissance aidant, la région a réussi à réduire la pauvreté dans des proportions considérables (BASD, 2013). Entre 1990 et 2010, quelque 700 millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté. S'agissant des indicateurs non monétaires, la scolarisation primaire est quasiment universelle tant chez les filles (89 %) que chez les garçons (91 %); la mortalité infantile a diminué de moitié entre 1990 et 2011; et désormais plus de 85 % des ménages ont accès à l'eau potable, contre environ 75 % en 1990.

En ce qui concerne la gouvernance, en revanche, les avancées sont moins remarquables.

### Mesurer la gouvernance

La gouvernance est un vaste concept, qui englobe presque toujours la voix citoyenne et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et la lutte contre la corruption.

Il existe plusieurs séries d'indicateurs, fondées sur des méthodes très différentes, pour quantifier les divers aspects de la gouvernance, et tous affichent en permanence de faibles résultats dans le cas de l'Asie.

Une série d'indicateurs élaborés pour le Guide international des risques-pays (ICRG) depuis 1980 semble montrer que la gouvernance est globalement moins bonne en Asie que dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et que la convergence est limitée (graphique 1). Depuis 1993, les indicateurs de la primauté du droit et de la qualité de l'administration n'ont guère progressé par rapport aux moyennes de l'OCDE. Après la crise financière asiatique de 1997, les pays touchés se sont concentrés sur la lutte anticrise, négligeant les institutions et les systèmes destinés à combattre la corruption, qui ne sont redevenus efficaces qu'au bout d'un certain temps.

Les indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI) produits par la Banque mondiale donnent des résultats comparables à ceux de l'ICRG (graphique 2). Entre 1996 et 2011, les pays de

l'OCDE ont obtenu de meilleurs scores que les autres régions, et ce pour tous les indicateurs. On trouve, à l'opposé, les pays d'Afrique subsaharienne, qui étaient les derniers du classement en 2011, sauf pour ce qui concernait la stabilité politique et l'absence de violence ainsi que la voix citoyenne et la responsabilisation. Quel que soit l'indicateur considéré, l'Asie en développement ne devançait que de peu la région subsaharienne et était proche du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, deux régions où le rythme de la croissance et la réduction de la pauvreté ont été nettement plus lents qu'ailleurs. Les pays asiatiques en développement arrivaient généralement derrière ceux de l'Amérique latine et des Caraïbes, les pays européens non membres de l'OCDE et les pays de l'OCDE. S'agissant des six dimensions des WGI, l'Asie en développement a obtenu des résultats particulièrement mauvais en 2011 pour la voix citoyenne et la responsabilisation, confirmant une tendance assez constante, qui n'a guère évolué entre 1996 et 2011.

Le classement de l'Asie en développement par rapport aux autres régions du monde s'améliore quelque peu si l'on fait la part des écarts de revenu. C'est ce que montre l'écart moyen entre les résultats effectifs des pays asiatiques et le niveau de référence mondial, qui correspond aux scores moyens mondiaux à chaque niveau de revenu par habitant pour chaque indicateur WGI (BASD, 2013). L'Asie en développement fait mieux que les autres régions du monde du point de vue de la stabilité politique et de l'absence de violence. En revanche, elle est à la traîne pour les cinq autres dimensions. En faisant la part des écarts de revenu, on constate en particulier qu'elle est avant-dernière (devant le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord) pour la voix citoyenne et la responsabilisation, la lutte contre la corruption et la qualité de la réglementation. Il n'est pas étonnant de constater que ces trois aspects de la gouvernance sont aussi ceux pour lesquels l'écart avec la moyenne des économies avancées de l'OCDE est le plus marqué.

Il existe donc un paradoxe de l'Asie en développement. Les dernières décennies se caractérisent par une croissance économique soutenue en dépit de scores de gouvernance relativement faibles. Cette réussite économique relative semble contredire le principe intuitif selon lequel bonne gouvernance et développement vont de pair. En effet, une bonne gouvernance permettrait une division plus efficace du travail, une productivité accrue des investissements et une mise en œuvre efficiente des politiques sociales et économiques, autant de facteurs favorisant une croissance économique soutenue.

### L'Asie est-elle un cas à part?

De manière empirique, on constate qu'une meilleure gouvernance est globalement corrélée à une croissance et un développement meilleurs. Pour résoudre le paradoxe asiatique, nous avons étudié cette relation sous quatre angles différents.

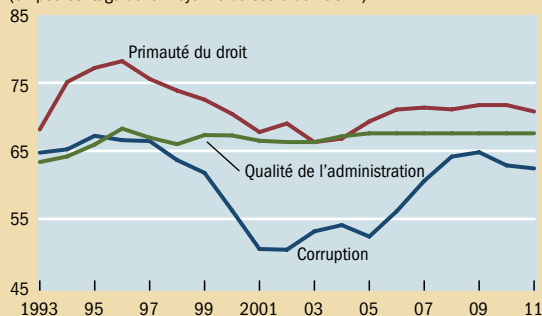
En premier lieu, gouvernance et développement économique sont généralement liés et l'Asie ne fait pas exception, comme le montre d'ailleurs le graphique 3, qui représente point par point des données mondiales pour deux WGI (efficacité des pouvoirs publics et voix citoyenne et responsabilisation) en fonction du PIB par habitant. Dans les deux cas, il existe une corrélation positive entre gouvernance et PIB par habitant. Les points rouges correspondent aux pays asiatiques en développement et confirment cette corrélation positive. L'analyse d'autres indicateurs de gouvernance (qualité de la réglementation, lutte contre la corruption, stabilité

Graphique 1

#### Une faible gouvernance

En Asie, la croissance rapide a contribué à réduire les écarts de revenu, mais non de gouvernance, avec les économies avancées.

(en pourcentage de la moyenne du score de l'OCDE)



Source : estimations de la Banque asiatique de développement se fondant sur des données de Hulme, Savoia et Sen (2014).

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

politique et primauté du droit) et de leur corrélation avec le PIB par habitant, qui ne figure pas ici, va également dans ce sens.

Deuxièmement, la relation entre gouvernance et développement économique varie selon la dimension de la gouvernance considérée. Le graphique 3 montre que l'efficacité des pouvoirs publics est associée plus étroitement au PIB par habitant que la voix citoyenne et la responsabilisation. Des six WGI de la gouvernance, c'est même celle qui a le lien le plus étroit avec le PIB par habitant, à l'inverse de la voix citoyenne et de la responsabilisation. Une étude de la Banque asiatique de développement (BAsD, 2013) a utilisé une série de données mondiales pour estimer de façon empirique le lien entre croissance du PIB et qualité de la gouvernance. Il en ressort que les pays asiatiques bien classés (par rapport au niveau de référence explicité plus haut) en 1998 sur le plan de l'efficacité des pouvoirs publics, de la qualité de la réglementation et de la

lutte contre la corruption ont enregistré, entre 1998 et 2011, une croissance plus rapide que les autres, d'environ 1,5 point par an. En revanche, l'écart de croissance est faible entre le haut et le bas du classement concernant la stabilité politique et la primauté du droit. Enfin, dans les pays asiatiques où la participation citoyenne était meilleure, la croissance a été plus lente.

Cette même étude cite une analyse comparant la croissance du PIB et la qualité de la gouvernance dans plusieurs pays. Elle montre qu'il existe une relation positive et significative entre chaque indicateur de la gouvernance et l'évolution de la croissance dans tous les pays de l'échantillon, y compris asiatiques. Néanmoins, la corrélation entre la croissance et l'efficacité des pouvoirs publics et la qualité de la réglementation est bien plus importante en Asie que dans l'ensemble de l'échantillon. Il semble donc que les pays asiatiques aient encore plus intérêt que les autres à améliorer ces deux aspects.

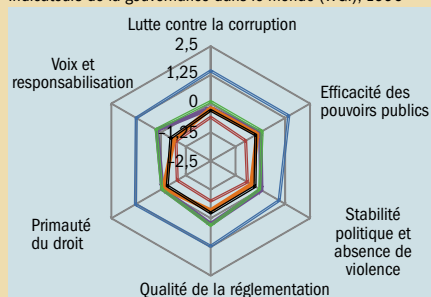
Troisièmement, la relation entre gouvernance et développement économique dépend aussi du stade de développement des pays. Pour l'essentiel, on constate que la corrélation entre les six WGI (en particulier la voix citoyenne et la responsabilisation) et le développement économique est moins forte dans le cas des pays à faible revenu. Dans le graphique 3, par exemple, les points sont extrêmement dispersés le long de l'axe (niveau de référence) quand il s'agit des pays à revenu faible et intermédiaire, mais plus concentrés pour les pays à revenu élevé. C'est vrai également pour les pays asiatiques. Il est possible que les pays se heurtent à des obstacles différents selon leur stade de dé-

Graphique 2

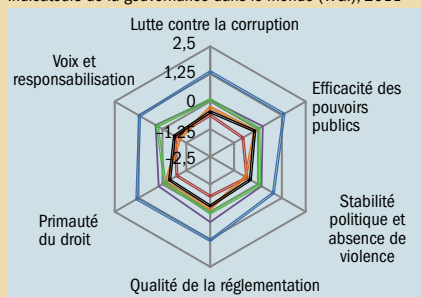
### Comparaisons de la gouvernance dans le monde

L'Asie en développement a obtenu des scores particulièrement faibles en 2011 pour la voix citoyenne et la responsabilisation.

Indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI), 1996



Indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI), 2011



— Afrique subsaharienne — Pays européens hors OCDE — Amérique latine et Caraïbes  
— OCDE — Moyen-Orient et Afrique du Nord — Asie en développement

Source : estimations de la Banque asiatique de développement fondées sur des données de la Banque mondiale (base de données en ligne des indicateurs de la gouvernance dans le monde WGI).

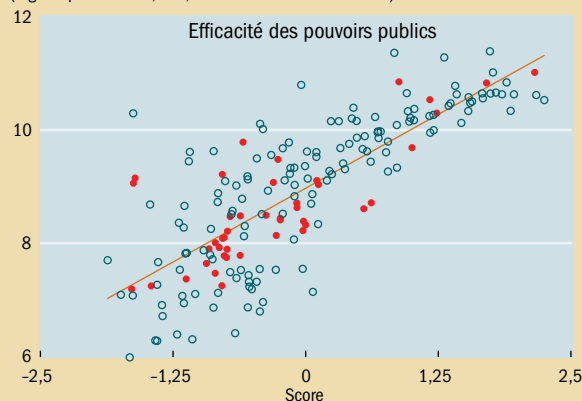
Note : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Les indicateurs varient de -2,5 à 2,5; plus leur valeur est élevée, plus la gouvernance est de qualité. La valeur régionale est une moyenne simple des valeurs obtenues pour chaque pays.

Graphique 3

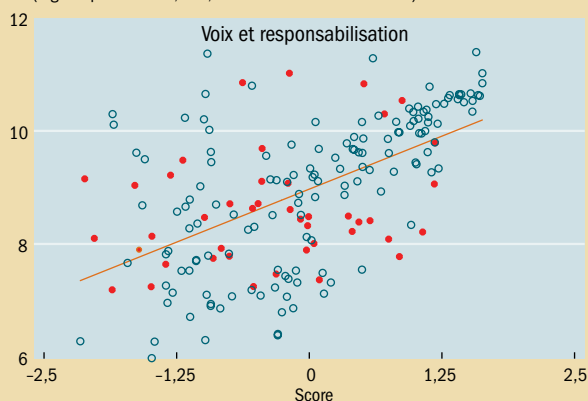
### Efficacité des pouvoirs publics

Les pays asiatiques où les pouvoirs publics sont plus efficaces ont un PIB par habitant plus élevé; la corrélation entre la dimension «voix citoyenne et responsabilisation» et le développement économique est moins étroite.

(log PIB par habitant, PPA, en dollars courants de 2011)



(log PIB par habitant, PPA, en dollars courants de 2011)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, bases de données respectives des indicateurs du développement et de la gouvernance dans le monde.  
Note : PPA = parité de pouvoir d'achat. Les points rouges concernent l'Asie en développement. Les indicateurs varient de -2,5 à 2,5; plus leur valeur est élevée, plus la gouvernance est de qualité.



veloppement, et la réforme de la gouvernance a plus de chances de soutenir la croissance et le développement si elle supprime en partie ces obstacles (Rodrik, 2008). Autrement dit, dans les pays à revenu faible et intermédiaire, le renforcement de l'état de droit et la lutte contre la corruption sont prioritaires, au même titre que l'efficacité des pouvoirs publics et la qualité de la réglementation. Les réformes de la gouvernance associées à ces efforts sont plus susceptibles de doper la croissance et le développement que l'amélioration d'autres dimensions de la gouvernance. Même si des progrès restent fondamentalement souhaitables en matière de voix citoyenne et de responsabilisation, ils semblent moins contribuer au développement dans les pays à faible revenu.

Quatrièmement, la relation entre gouvernance et développement économique varie aussi en fonction de certains indicateurs de développement. L'étude BASD (2013) a cherché à déterminer si un classement supérieur en gouvernance allait de pair avec un meilleur développement et si la relation se vérifiait également pour les pays asiatiques en développement. Trois mécanismes de transmission ont été examinés : le revenu par habitant plus élevé, en particulier pour les pauvres; une mobilisation plus efficace de l'impôt permettant de consacrer davantage de dépenses au développement social; et une efficacité accrue des dépenses destinées au développement social et des services publics. L'analyse aboutit principalement à deux conclusions.

La première est qu'il existe une corrélation, à l'échelle mondiale, entre l'amélioration de la gouvernance au regard de la plupart des indicateurs WGI et l'amélioration des résultats en termes de développement : moindre prévalence de l'extrême pauvreté, indicateur du développement humain plus élevé, réduction des inégalités hommes-femmes, taux de mortalité materno-infantile (enfants de moins de 5 ans) plus bas, meilleur accès à l'assainissement, niveaux d'instruction supérieurs, meilleures infrastructures et approvisionnement plus fiable en électricité.

La seconde est que le lien entre gouvernance et qualité et fiabilité des infrastructures est plus étroit en Asie que dans d'autres régions. Autrement dit, une mauvaise gouvernance freine plus le développement des infrastructures en Asie qu'ailleurs, ce qui constitue un obstacle majeur au développement futur. En Asie, la relation entre la gouvernance et certains indicateurs de développement humain comme l'extrême pauvreté, la mortalité des enfants de moins de cinq ans et la durée de scolarisation est comparable à ce que l'on constate dans le reste du monde. En revanche, la relation entre la gouvernance (voix citoyenne et responsabilisation, efficacité des pouvoirs publics, en particulier) et d'autres mesures du développement humain comme l'égalité hommes-femmes, la mortalité maternelle et l'accès à des services d'assainissement améliorés est moins étroite en Asie, ce qui tient peut-être à des valeurs culturelles et des normes sociales bien établies. Par conséquent, des indicateurs de développement bien précis pourraient aussi expliquer le paradoxe des résultats remarquables en matière de développement sans progrès concomitants de la gouvernance.

### Trois pistes de réflexion pour les gouvernements

Premièrement, la gouvernance est importante pour la croissance et le développement. Des données d'envergure mondiale montrent qu'il existe un lien entre l'accélération de la croissance et du développement et une meilleure gouvernance, notamment en

ce qui a trait à l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et la lutte contre la corruption. La relation entre la croissance et les deux premiers indicateurs est plus étroite en Asie qu'ailleurs. Toutefois, il est plus difficile d'établir un lien de causalité. Il s'agit probablement d'un lien à double sens : une gouvernance de meilleure qualité contribue à un meilleur développement, et inversement. Les pays ont donc intérêt à s'améliorer sur les deux plans simultanément.

Deuxièmement, l'importance de tel ou tel aspect de la gouvernance varie selon le stade de développement. Les pays à faible revenu doivent améliorer l'efficacité des pouvoirs publics et la réglementation et renforcer l'état de droit et la lutte contre la corruption (prévention des conflits, défense des droits humains, fourniture de services publics essentiels, par exemple). Quand ils passent à un niveau de revenu supérieur, ils doivent s'employer à améliorer d'autres aspects de la gouvernance tels que la voix citoyenne et la responsabilisation des dirigeants. Les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé pourront sans doute retirer des avantages considérables de la meilleure représentation de leurs citoyens, de la stabilité politique et de la grande qualité de leurs institutions (systèmes juridiques efficaces, excellents services de santé et d'éducation, systèmes financiers développés, par exemple).

Troisièmement, les fruits des réformes de la gouvernance varient selon l'indicateur de développement. En Asie bien plus qu'ailleurs, la corruption empêche les pauvres de bénéficier des programmes de services publics, tandis que des réglementations fragiles et des pouvoirs publics inefficaces nuisent à la croissance des entreprises et aux investissements d'infrastructure. En outre, les normes sociales influent sur les inégalités hommes-femmes et sur les pratiques en matière d'assainissement. Dans les pays où les marchés sont très largement défaillants, les gouvernements doivent avant tout supprimer ou réformer les obstacles majeurs au développement. Comme, au départ, tous les pays n'ont pas à surmonter les mêmes handicaps, les réformes de la gouvernance doivent s'adapter à chaque cas.

Les différentes dimensions de la gouvernance sont autant d'objectifs de développement que les pays doivent donc s'efforcer d'atteindre. Les gouvernements ne doivent pas se limiter aux décisions relativement faciles à appliquer rapidement, mais adopter les mesures ayant le plus d'effets tangibles sur le développement. En se dotant d'institutions performantes, les pays à croissance rapide éviteront le piège du revenu intermédiaire et les pays à croissance lente instaureront le cadre nécessaire à une croissance économique soutenue. ■

*Shikha Jha est économiste principale et Juzhong Zhuang économiste en chef adjoint au Département de l'économie et des études à la Banque asiatique de développement. Cet article s'inspire largement de la deuxième partie de BASD (2013).*

#### Bibliographie :

Banque asiatique de développement (BASD), 2013, Asian Development Outlook 2013 Update: Governance and Public Service Delivery (Manila).

Hulme, David, Antonio Savoia, and Kunal Sen, 2014, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper No. 32 (Manchester, United Kingdom: University of Manchester).

Rodrik, Dani, 2008, "Thinking about Governance," in Governance, Growth, and Development Decision-Making (Washington: World Bank).