



RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE  
1997

RÉSUMÉ

L'ÉTAT  
DANS UN MONDE  
EN MUTATION

banque mondiale  
washington

© 1997 Banque internationale pour la reconstruction  
et le développement / BANQUE MONDIALE  
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, États-Unis d'Amérique

Fait aux États-Unis d'Amérique  
Premier tirage : juin 1997  
Tous droits réservés

Conception et photocomposition :  
Barton Matheson Willse & Worthington

Le présent résumé est extrait du *Rapport sur le développement dans le monde 1997*, publié par la Banque mondiale. Ce Rapport est une étude des services de la Banque mondiale et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de ses Administrateurs ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans la présente publication et n'accepte aucune responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation.

ISBN 0-8213-3780-7



Imprimé sur du papier recyclé conforme aux normes des États-Unis  
(American Standard for Permanence of Paper for Printed Library  
Material, Z39.48-1984)



# table des matières du rapport sur le développement dans le monde 1997

## sommaire

### première partie repenser l'état, partout dans le monde

- 1 L'évolution du rôle de l'État
- 2 Recentrer l'État sur l'efficacité de l'action publique

### deuxième partie adapter le rôle de l'état à sa capacité d'action

- 3 Jeter des bases économiques et sociales solides
- 4 Stimuler les marchés : libéralisation, réglementation et politique industrielle

### troisième partie revivifier les institutions

- 5 Renforcer les institutions pour accroître la capacité d'action du secteur public
- 6 Mettre fin à l'arbitraire et à la corruption
- 7 L'État plus proche du citoyen
- 8 Promouvoir la coopération internationale pour le bien commun

### quatrième partie lever les obstacles au changement

- 9 Comment ouvrir la voie à des réformes durables
- 10 La marche vers le changement

Note technique

Note bibliographique

Annexe : Grands indicateurs des finances publiques

## grands indicateurs du développement dans le monde



# RÉSUMÉ

**P**ARTOUT DANS LE MONDE, L'ÉTAT EST SUR LA SELLETTE. Les profonds changements qu'a subis l'économie mondiale amènent à reconsidérer plusieurs questions fondamentales : qu'est-ce que l'État doit, peut et ne peut pas faire — et quelle est la meilleure façon de procéder ?

Les 50 dernières années ont clairement fait ressortir les bienfaits et les limites de l'action de l'État, particulièrement dans la promotion du développement. N'a-t-il pas contribué aux progrès considérables enregistrés dans les secteurs de la santé et de l'éducation ? N'a-t-il pas aussi aidé à réduire les inégalités sociales ? Mais l'action de l'État a également pu donner des résultats très médiocres. Et même là où l'État s'est montré efficace dans le passé, beaucoup craignent qu'il ne puisse s'adapter aux impératifs de la mondialisation de l'économie.

Les interrogations sur le rôle de l'État sont multiples et variées, mais quatre événements récents leur ont donné un relief particulier :

- L'effondrement de l'économie dirigée dans l'ex-Union soviétique et en Europe centrale et orientale
- La crise budgétaire de l'État-providence dans la plupart des pays industriels
- Le rôle important de l'État dans le « miracle » économique en Asie de l'Est
- L'effondrement de l'État et la multiplication des urgences humanitaires dans plusieurs parties du monde.

Le présent Rapport montre que l'efficacité de l'État est le principal déterminant de ces événements très différents. C'est d'elle que dépend la fourniture des biens et des services — et l'établissement des règles et des institutions — qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux. Le développement durable — économique et social — est impossible sans cela. C'est aussi ce que beaucoup pensaient il y a 50 ans mais, à l'époque, on

croyait que l'État devait être le moteur du développement. Aujourd'hui, avec le recul, on comprend que l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance.

Les facteurs qui influent sur l'efficacité de l'État varient considérablement d'un pays à l'autre selon le stade de développement. Ils ne sont pas les mêmes en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas, et au Népal, par exemple. Et même à niveau de revenu égal, la taille du pays, sa composition ethnique, sa culture et son régime politique confèrent à chaque État un caractère unique. C'est précisément cette diversité qui pousse à examiner ici *pourquoi* et *comment* certains pays réussissent mieux que d'autres à se développer durablement, à éradiquer la pauvreté et à s'adapter au changement.

## Repenser l'État, partout dans le monde

Le monde change, et avec lui notre conception du rôle de l'État dans le développement économique et social. L'attention accordée aujourd'hui à ce rôle rappelle l'époque où le monde sortait des ravages de la Seconde Guerre mondiale et où beaucoup des pays en développement venaient d'accéder à l'indépendance. Le développement semblait alors être une tâche essentiellement technique, dont on pouvait plus aisément venir à bout. De bons conseillers et de bons experts allaient élaborer des politiques appropriées, qui seraient mises en oeuvre par de bons gouvernements dans l'intérêt de tous. Les interventions des pouvoirs publics mettaient l'accent sur les dysfonctionnements du marché et faisaient jouer à l'État un rôle clé pour les corriger. Mais nous constatons aujourd'hui que les hypothèses institutionnelles, qui sous-tendaient cette vision du monde, étaient par trop simplistes. L'État devait avoir toute latitude pour mettre en oeuvre les politiques conçues par les technocrates, sans avoir à s'embarrasser de mécanismes de contrôle qui mettraient en jeu sa responsabilité.

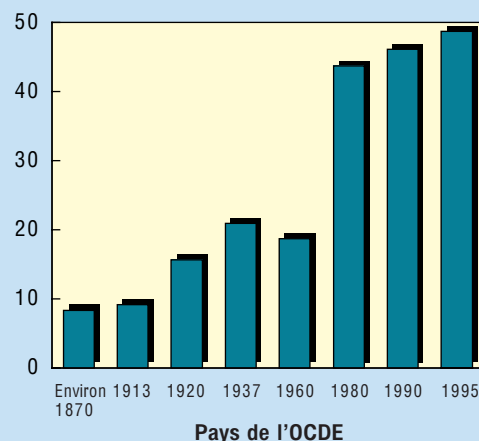
Dans certains pays, les choses se sont à peu près passées comme les technocrates l'avaient prévu. Mais, dans beaucoup d'autres, l'issue a été beaucoup moins heureuse. Les gouvernements ont entrepris des projets fantaisistes. Ne pouvant se fier aux politiques menées, ni compter sur la constance des dirigeants, les investisseurs se sont tenus à l'écart. Des gouvernants puissants ont exercé une autorité arbitraire. La corruption est devenue endémique, le développement s'est trouvé compromis et la pauvreté a perduré.

Au cours des 100 dernières années, le poids et le champ d'action de l'État se sont considérablement accrus, surtout dans les pays industriels (figure 1). L'expansion d'avant la Seconde Guerre mondiale tenait notamment à la nécessité de réagir face au lourd tribut social et économique prélevé par la dépression des années 30. La confiance dont jouissait l'État après la guerre a amené à lui assigner de nouvelles fonctions. Les pays industriels ont renforcé l'État-providence, et de nombreux pays en développement ont adopté une stratégie de croissance dominée par le secteur public. Cela s'est traduit par une formidable extension du périmètre de l'État partout dans le monde. Aujourd'hui, les dépenses publiques représentent près de la moitié du revenu total dans les pays industriels et environ le quart dans les pays en développement. C'est précisément cette influence accrue de l'État qui a amené à accorder plus d'importance au qualitatif qu'au quantitatif — à l'efficacité de ses interventions au service de la collectivité, plutôt qu'à la taille même de ses structures ou à l'envergure de son action.

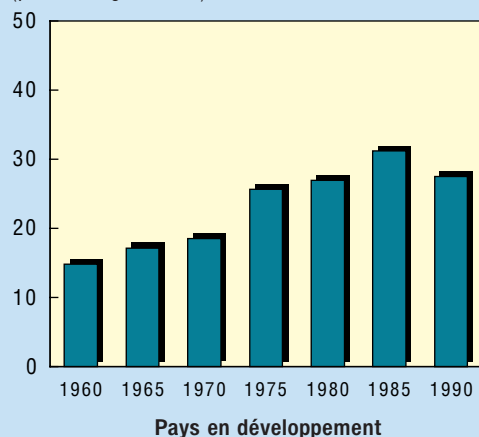
Aujourd'hui, comme dans les années 40, le regain d'intérêt pour le rôle de l'État est la conséquence de bouleversements économiques de portée mondiale, qui ont radicalement transformé le cadre de son action. La mondialisation et la propagation de la démocratie ont fait barrage à l'arbitraire. La fiscalité, le régime de l'investissement et les politiques économiques doivent sans cesse réagir à l'évolution des paramètres d'une économie mondialisée. Les avancées de la technologie ont ouvert de nouveaux horizons, permettant de fragmenter la prestation des services et d'élargir le rôle des marchés. Ces changements appellent l'État à assumer des missions nouvelles et différentes, à cesser d'être le prestataire unique des services offerts pour en devenir le catalyseur et le régulateur. Partout, l'État est en proie à des difficultés, même là où il semblait auparavant fonctionner convenablement. De nombreux pays industriels sont aux prises avec un système de protection sociale devenu encombrant et doivent opérer des choix difficiles en ce qui concerne les services et les prestations que l'État est censé fournir. Face aux carences de la puissance publique, les marchés — nationaux et mondiaux — et les citoyens — souvent représentés par des organisations locales ou non gouvernementales — exigent maintenant plus de transparence dans la conduite des affaires et réclament d'autres changements pour que l'État soit mieux à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Figure 1 Dans tous les pays, il y a plus d'État

Dépenses publiques totales  
(pourcentage du PIB)



Dépenses de l'administration centrale  
(pourcentage du PIB)



Note : Pour les pays de l'OCDE, il s'agit des dépenses de toutes les administrations publiques, y compris les dépenses de sécurité sociale. Pour plus de détails, voir la Note technique. Source : Tanzi et Schuknecht, 1995 ; OCDE, années diverses ; FMI, années diverses (b).

La remise en question de l'État a pris des proportions critiques dans de nombreux pays en développement où la population était privée des biens publics, même les plus essentiels — protection de la propriété, routes, services de santé et d'éducation de base. C'est ainsi que s'est installé un véritable cercle vicieux : face à la détérioration des services publics, les particuliers et les entreprises se soustraient à l'impôt, ce qui ne fait qu'aggraver la situation. Dans l'ex-Union soviétique et en Europe centrale et orientale, l'État a fini par être renversé parce qu'il a durablement manqué à ses promesses. Mais l'effondrement du système de planification centralisée a lui-même engendré des problèmes

car, dans le vide qu'il a laissé, les citoyens sont parfois privés de biens collectifs essentiels, comme l'ordre public. Dans les cas extrêmes, l'État s'est complètement désagrégé, comme en Afghanistan, au Libéria et en Somalie, laissant aux simples citoyens et aux organismes internationaux le soin de recoller les morceaux tant bien que mal.

### Une stratégie à deux volets

Comment démêler l'écheveau de problèmes et de pressions auxquels l'État est confronté dans le monde entier ? Aucun modèle universel d'efficacité n'est proposé ici. Il y a trop de différences entre les États, et les conditions de départ étaient trop diverses. Le présent Rapport propose plutôt un cadre général pour aborder le problème de l'efficacité de l'État. Il indique plusieurs façons de surmonter l'écart croissant entre les demandes adressées à l'État et sa capacité d'y répondre. La solution consiste notamment à faire accepter à la société une redéfinition des attributions de l'État, fondée sur le choix stratégique des actions d'intérêt collectif qu'il doit s'efforcer de promouvoir et sur un effort accru pour alléger sa charge, en associant les citoyens et la collectivité à la fourniture des biens publics essentiels.

Mais la réforme de l'État ne se limite pas à la réduction ou à la dilution de son rôle. Même si l'on adopte une approche plus sélective, en comptant davantage sur les citoyens et les entreprises privées, il faudra améliorer le fonctionnement des institutions centrales pour pouvoir répondre à un large éventail de besoins collectifs. Le progrès social passe par le renforcement de la capacité d'action de l'État, *c'est-à-dire de son aptitude à entreprendre et promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif*.

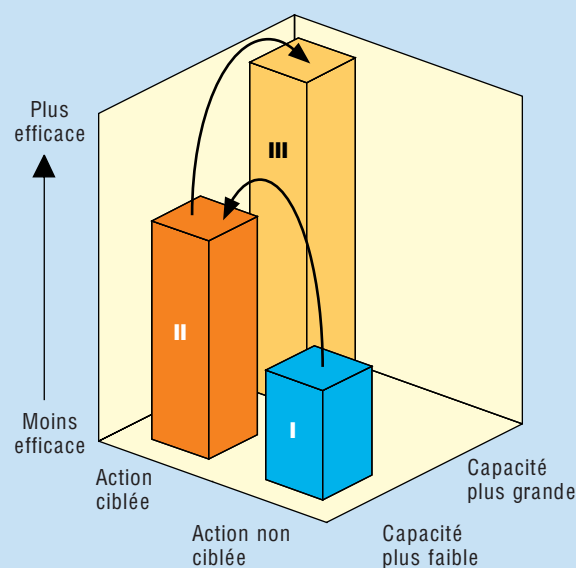
Ce message fondamental se traduit par une stratégie à deux volets pour faire de l'État un partenaire plus crédible et plus efficace dans l'effort de développement national :

- Le premier volet de cette stratégie consiste à *adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action*. Là où cette capacité est limitée, il faudra évaluer avec soin comment — et où — l'État doit intervenir. Bien souvent, l'État voit trop grand par rapport à ses ressources et à sa capacité, faisant ainsi plus de mal que de bien. Il serait plus efficace si son action était mieux ciblée et circonscrite à l'essentiel (encadré 1). Toutefois, il ne s'agit pas seulement ici de décider ce qu'on peut et ne peut pas faire, mais aussi de savoir comment.
- Mais cette capacité d'action n'est pas une donnée immuable. Le deuxième volet de la stratégie consiste donc à *accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions*. Pour cela, il faut adopter des règles et garde-fous efficaces pour endiguer l'arbitraire et extirper la corruption. Il faut que les institutions soient davantage exposées à la concurrence pour être plus performantes. Il faut aussi améliorer la rémunération et les incitations. Il faut enfin que l'État se mette davantage à l'écoute des

### Encadré 1 Comment rendre l'État plus efficace

Un État plus capable peut être aussi plus efficace, mais capacité et efficacité ne sont pas synonymes. La *capacité* est l'aptitude à entreprendre et promouvoir efficacement des actions d'intérêt collectif, comme celles qui touchent à l'ordre public, à la santé publique et aux infrastructures de base. L'*efficacité* est le résultat de l'utilisation de cette capacité pour répondre à la demande de biens collectifs. La capacité d'action peut être grande, mais son efficacité limitée, si elle n'est pas mise au service de l'intérêt général.

Sans être rectiligne, la voie qui mène à une plus grande efficacité devra normalement être parcourue en deux temps. L'État doit tout d'abord consacrer les capacités dont il dispose à l'exécution des missions qu'il peut et doit assumer. Ce n'est qu'alors qu'il pourra commencer à développer sa capacité d'action. Comme le montre la figure ci-après, les pays de la zone I mènent des activités multiples et peu ciblées avec une capacité restreinte, et donc peu d'efficacité. Ils ne peuvent passer du jour au lendemain dans la zone III, car il faut du temps pour développer la capacité d'action de l'État. Pour devenir plus efficace, celui-ci doit d'abord s'efforcer de circonscire ses interventions aux domaines essentiels, en démultipliant ses capacités limitées grâce à un partenariat plus étroit avec les acteurs de la vie économique et la société civile (zone II). Les pays peuvent ensuite passer progressivement dans la zone III en renforçant peu à peu leur capacité.



citoyens et se rapproche d'eux en élargissant la participation et la décentralisation. En conséquence, le Rapport n'insiste pas seulement sur le recentrage du rôle de l'État ; il montre aussi comment les pays pourraient opérer pour raffermir la capacité de leur administration.

### Adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action

Adapter le rôle de la puissance publique à sa capacité ne revient pas à dire qu'il faut démanteler l'État. Dans certains domaines, l'action doit être beaucoup mieux ciblée pour être plus efficace. Aussi est-il indispensable de déterminer convenablement ce qu'il faut faire et ne pas faire. Mais il ne faut pas en rester là ; il faut également déterminer comment procéder — comment assurer les services de base, fournir les équipements collectifs et réguler l'économie. Ici, les choix sont multiples et doivent être adaptés à la situation de chaque pays.

#### *La première mission de l'État : jeter des fondations solides*

Cinq tâches fondamentales sont au cœur de la fonction de l'État. D'elles dépend la possibilité d'assurer un développement durable et partagé qui permettra de faire reculer la pauvreté. Ces cinq tâches sont les suivantes :

- Mise en place des bases d'un régime de droit
- Application de politiques ne créant pas de distorsions, et notamment de celles visant à maintenir la stabilité macroéconomique
- Investissement dans les services sociaux de base et l'infrastructure
- Protection des plus vulnérables
- Protection de l'environnement.

Bien que l'importance de ces tâches soit depuis longtemps reconnue, quelques idées nouvelles sur leur répartition appropriée entre le marché et l'État sont en train de voir le jour. Et surtout, nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier. En outre, pour attirer l'investissement privé, la crédibilité du gouvernement — c'est-à-dire la prévisibilité des règles et politiques publiques et la constance dans leur application — peut être aussi importante que leur contenu.

Une enquête, réalisée spécialement aux fins du présent Rapport, auprès des entreprises des secteurs structuré et non structuré de 69 pays vient confirmer ce qu'on savait déjà de façon empirique en montrant que, dans bien des cas, les bases institutionnelles nécessaires au développement du marché n'existent pas (encadré 2). Le taux de criminalité et de violence élevé et l'imprévisibilité du système judiciaire donnent naissance à ce que nous appellerons ici « l'état de non-droit ». Bien souvent, le problème est aggravé par la

faiblesse des institutions et leur comportement arbitraire, imprévisible et incohérent. Cette situation entame gravement la crédibilité de l'État et, loin de promouvoir la croissance du marché, elle en entrave le développement.

Pour assurer un essor stable et durable, l'État doit prêter attention aux données sociales fondamentales. Le non-respect des lois est souvent dû à un sentiment de marginalisation ; pour les exclus, cela peut même être la seule façon de faire entendre leur voix. Les politiques publiques ne peuvent garantir le partage des fruits de la croissance et faire en sorte que celle-ci contribue au recul de la pauvreté et des inégalités que si le gouvernement place les paramètres sociaux de base aux premiers rangs de ses priorités.

Trop souvent, les politiques et les programmes publics détournent les ressources et les services de ceux qui en ont le plus besoin. Le poids politique des couches sociales les plus aisées amène parfois les gouvernements à consacrer beaucoup plus de ressources à l'enseignement supérieur, dont profitent surtout les classes moyennes et riches, qu'à l'éducation de base, qui s'adresse à tous, et aux bourses d'études, qui vont aux plus démunis. Dans de nombreuses régions, la pauvreté et les inégalités touchent principalement les minorités ethniques ou les femmes, ou sont concentrées dans des zones géographiquement défavorisées. Tenues à l'écart du débat public et exclues de la vie économique et sociale, ces catégories de personnes sont un terrain propice au développement de la violence et de l'instabilité, comme on le constate aujourd'hui dans bien des régions.

Les politiques et les programmes publics doivent viser non seulement à stimuler la croissance, mais aussi à assurer le partage des fruits de cette croissance induite par le marché, en particulier par le biais d'investissements dans les services d'éducation et de santé de base. Ils doivent aussi assurer une protection contre l'insécurité matérielle et physique. Lorsque la pauvreté et la marginalisation économique sont liées à des différences ethniques et sociales, le gouvernement doit appliquer des politiques soigneusement élaborées pour gérer ces différences, comme il l'a fait en Malaisie et à Maurice.

Outre la réglementation, on dispose aujourd'hui, pour lutter contre la pollution, d'une panoplie de plus en plus large d'instruments novateurs et souples pour obliger les pollueurs à se discipliner. Bien que rien ne puisse remplacer un cadre réglementaire approprié et la diffusion d'informations sur l'environnement, ces nouveaux instruments, qui s'appuient sur la persuasion, la pression sociale et les mécanismes du marché pour faire évoluer les comportements, peuvent souvent réussir là où la réglementation s'avère inefficace. Ils sont utilisés, avec des résultats prometteurs, pour :

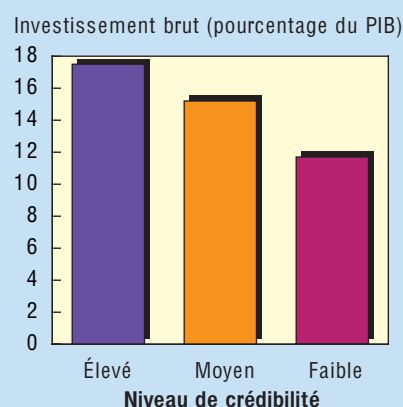
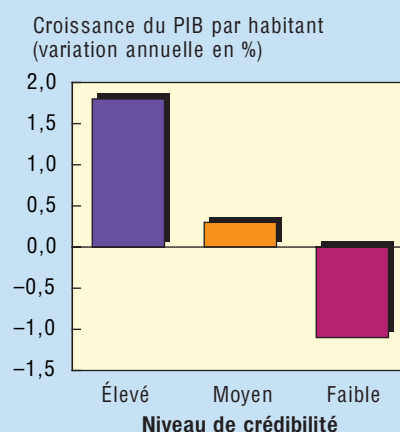
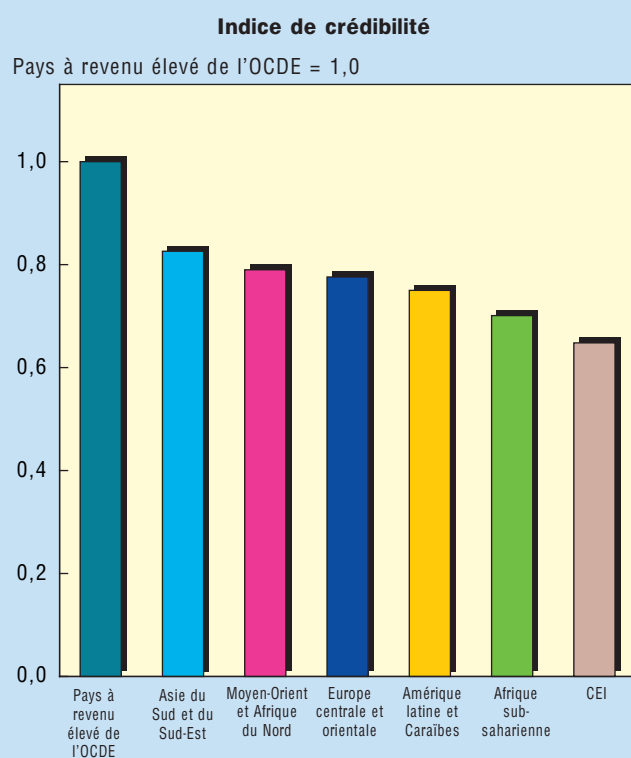
- Mobiliser l'opinion publique
- Assouplir la réglementation

## Encadré 2 Crédibilité, investissement et croissance

Une enquête menée auprès des entreprises locales dans 69 pays montre que, dans bien des cas, l'État s'acquitte médiocrement de missions aussi essentielles que l'ordre public, la protection de la propriété et l'application des règles et des politiques de façon fiable. Pour les investisseurs, il n'est pas crédible, ce qui nuit à la croissance et à l'investissement.

Il a été demandé aux entreprises de classer plusieurs indicateurs selon une échelle allant de 1 (problème extrême) à 6 (absence de problème). La moyenne des réponses, présentée pour chaque région dans le graphique de gauche, donne un indicateur global de la

fiabilité du cadre institutionnel (par rapport à un niveau 1 correspondant aux pays de l'OCDE à revenu élevé), telle qu'elle est perçue par les entrepreneurs privés — c'est ce que nous appelons ici la crédibilité. Les deux autres graphiques montrent qu'il existe une étroite corrélation entre la note de crédibilité et les taux de croissance et d'investissement, une fois neutralisés les effets du revenu, de l'éducation et des distorsions dues aux politiques. La note de crédibilité reflète la perception des investisseurs. Mais c'est cette même perception qui détermine le comportement de l'investissement.



Note : L'indice de crédibilité (graphique de gauche) est un indice synthétique calculé sur la base des résultats de la figure 2.3. Dans les deux graphiques de droite, chaque barre correspond à l'indice moyen de crédibilité pour un groupe de pays. Graphiques établis sur la base d'analyses de régression pour la période 1984-93 de la croissance du PIB (32 pays) et de l'investissement (33 pays) par rapport à l'indice de crédibilité, après neutralisation des effets du revenu, de l'éducation et des distorsions liées aux politiques. L'Asie du Sud et du Sud-Est n'est représentée que par trois pays, tout comme le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Source : Calculs des services de la Banque mondiale effectués à partir des données de l'enquête sur le secteur privé réalisée aux fins du présent Rapport et de Brunetti, Kisunko et Weder, documents de référence.



- Mettre en place des mécanismes d'autorégulation
- Choisir des outils efficaces faisant appel au marché.

*Bâtir, une fois les fondations en place : l'État n'a pas de monopole*

Il est de plus en plus largement admis que, dans de nombreux pays, le monopole public de la fourniture des équipements collectifs, des services sociaux et d'autres biens et services a peu de chances de donner de bons résultats. Les innovations technologiques et organisationnelles ont ouvert aux prestataires privés compétitifs de nouvelles perspectives dans des domaines jusque-là réservés au secteur public. Pour en tirer parti — et pour mieux répartir des moyens publics limités —, les gouvernements commencent à dissocier financement et fourniture de l'infrastructure et des services et à séparer activités concurrentielles sur le marché des services d'utilité publique et activités monopolistiques. Des réformes sont entreprises aussi en vue de découpler les programmes de sécurité sociale, qui offrent à tous une assurance contre la maladie et le chômage, des programmes d'aide sociale, qui s'adressent aux plus démunis.

**FAIRE FACE À L'« INSÉCURITÉ SOCIALE ».** Il est maintenant admis que l'État peut aider les ménages à faire face à certains risques économiques en assurant les personnes âgées contre le dénuement par le biais de régimes de retraites, en offrant des assurances contre les effets dévastateurs de la maladie et en fournissant une protection contre le chômage. Mais l'idée que l'État doit supporter seul cette charge est en train d'évoluer et l'État-providence est soumis à une réforme, même dans les pays industriels. Les pays émergents, comme le Brésil ou la Chine, n'auront pas les moyens de mettre en place un régime analogue au système européen, même dans une version édulcorée, notamment en raison du vieillissement rapide de leur population. Des solutions inédites associant les entreprises, les travailleurs, les ménages et les groupes de proximité doivent donc être trouvées pour assurer une plus grande sécurité à un moindre coût. Cela est particulièrement important pour les pays en développement qui ne sont pas encore prisonniers de systèmes coûteux.

**UNE RÉGLEMENTATION EFFICACE.** Une réglementation bien conçue peut aider la société à influencer sur le fonctionnement du marché dans l'intérêt général. Elle peut aider à protéger les consommateurs, les travailleurs et l'environnement, et stimuler la concurrence et l'innovation, tout en empêchant les abus de pouvoir monopolistique. Au Chili, les réformes réglementaires entreprises au début des années 80 ont encouragé durablement l'investissement privé dans le secteur des télécommunications, ce qui a permis d'améliorer la qualité du service, de stimuler la concurrence et d'abaisser les prix. Aux Philippines, en revanche, une réglementation inefficace (qu'on a récemment commencé à réformer) a conduit au sous-investissement dans ce même

secteur, pourtant depuis longtemps aux mains du secteur privé, ce qui s'est traduit par un service médiocre, des tarifs souvent trop élevés et un coût très lourd pour les particuliers et les entreprises. Aussi, pour que le secteur privé puisse tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à lui dans le domaine de la fourniture des services d'infrastructure et des services sociaux, il faudra souvent qu'il existe un cadre réglementaire solide.

**LA POLITIQUE INDUSTRIELLE.** Dans certains cas, l'État peut aider à résoudre les problèmes de coordination et de manque d'information qui entravent la croissance d'une économie de marché encore peu développée. Parmi les tout premiers pays industriels, nombreux sont ceux qui ont eu recours à différents moyens pour stimuler la croissance du marché aux premiers stades de son développement. Plus récemment, le Japon, la République de Corée et d'autres pays d'Asie de l'Est ont également pris diverses mesures pour promouvoir le rôle du marché, tout en veillant à la solidité des bases économiques, sociales et institutionnelles. Cela a parfois donné lieu à des interventions complexes, fondées, par exemple, sur l'utilisation stratégique des subventions. Mais, dans d'autres cas, l'intervention de l'État a été moins directe, prenant notamment la forme d'une promotion des exportations et de mesures spéciales d'incitation dans le secteur de l'infrastructure. Cela étant, il est essentiel de sélectionner judicieusement ces outils et de les utiliser efficacement, car des mesures commerciales, financières et industrielles mal préparées peuvent — l'histoire le montre — avoir de graves conséquences pour les pays. Les politiques industrielles volontaristes et mal conçues menées par de nombreux pays en développement n'ont pas donné de bons résultats. Les pays qui ont appliqué avec succès une politique industrielle volontariste n'auraient pas pu le faire sans une solide capacité institutionnelle.

**LA GESTION DES PRIVATISATIONS.** Des règlements bien conçus et d'autres interventions de l'État peuvent stimuler le développement du marché. Mais cela peut prendre du temps car, dans bien des cas, l'initiative privée est paralysée par la survivance de relations antagoniques entre l'État et le marché, alors que des entreprises publiques inefficaces saignent souvent les finances du pays. La privatisation est une solution évidente. Elle est généralement plus facile lorsque le cadre d'action économique est propice au développement du secteur privé. C'est pourquoi des pays comme la Chine, la Corée et Taïwan (Chine) ont choisi de ne pas donner la priorité absolue à la privatisation, mais plutôt de laisser le secteur privé se développer parallèlement au secteur étatique. Toutefois, cela n'est pas toujours possible lorsque les charges budgétaires sont particulièrement lourdes et que des entreprises publiques peu performantes font obstacle à l'indispensable restructuration de l'économie.

L'expérience montre que le succès de la privatisation dépend énormément de la façon dont elle est gérée. Il est

essentiel d'assurer la transparence du processus, de se concilier les employés, d'encourager l'actionnariat populaire et de mettre en place le cadre réglementaire approprié. Si elle est bien conduite, la privatisation donne de bons résultats, comme on l'a vu au Chili et dans la République tchèque. Sa place dans la stratégie de développement du marché peut être plus ou moins importante mais, pour de nombreux pays en développement qui cherchent à réduire la place d'un État surdimensionné, elle doit rester une priorité. Un processus de privatisation bien maîtrisé a des incidences économiques et budgétaires très positives.

#### *Connaître les limites de l'État*

La mise en oeuvre prévisible et systématique des politiques dépend d'une bonne adéquation entre la capacité des institutions et les actions des pouvoirs publics. Dans les pays bien développés, l'État dispose généralement de solides capacités administratives et l'équilibre des pouvoirs, inscrit dans les textes, empêche les actes arbitraires, tout en laissant aux services gouvernementaux la latitude nécessaire pour s'acquitter de leur mandat. En revanche, dans les pays où les institutions sont plus faibles, il peut être nécessaire de réduire la marge de manoeuvre et d'imposer davantage de restrictions, ce qui peut être fait de deux façons :

- Par l'adoption de règles d'autolimitation, qui définissent précisément le contenu des politiques et les rendent irréversibles, au moyen de mécanismes qu'il est coûteux d'abandonner. Les zones monétaires régionales, telles que la zone franc en Afrique francophone, ou les quasi-comités monétaires, comme celui qui a été mis en place en Argentine, sont des exemples de tels mécanismes dans le domaine de la monnaie. Dans celui des services d'intérêt public, les contrats de prise ferme passés avec des producteurs d'électricité indépendants jouent le même rôle.
- Par les partenariats avec les entreprises et les citoyens. Dans le domaine de la politique industrielle, l'État peut, par exemple, encourager la collaboration entre entreprises privées. Dans le domaine financier, il peut inciter les banques à respecter des règles de prudence. Et, dans celui de la protection de l'environnement, il peut diffuser des informations pour encourager les initiatives de la société civile partant de la base.

Les pays en transition sont confrontés à un problème qui leur est propre. En effet, le passage à une économie de marché les oblige à modifier non seulement les rôles, mais aussi les capacités. Certains ont conservé une capacité d'action intrinsèque sous forme de compétences ou de matériel utilisable, mais leur organisation ne leur permet pas d'assumer leurs nouvelles missions. On y rencontre parfois des cas isolés de performance exceptionnelle, alors que, globalement, l'efficacité a diminué. Rendre ces pays

plus efficaces est une tâche à la fois plus facile et plus difficile qu'ailleurs : plus facile, parce que les capacités sont déjà d'un assez bon niveau, mais plus difficile, parce que leur renforcement passe par un changement des états d'esprit. En effet, la réforme de l'État ne consiste pas seulement à assigner de nouvelles tâches.

#### **Revivifier les institutions**

Prendre acte des capacités dont dispose l'État — aussi limitées soient-elles — ne signifie pas que l'on doit en rester là. Le deuxième élément fondamental de la réforme de l'État consiste donc à renforcer la capacité des institutions, *en incitant les fonctionnaires à mieux remplir leurs fonctions et en luttant contre les actes arbitraires*.

Les pays se battent pour se doter des institutions nécessaires au bon fonctionnement du secteur public, mais la tâche est difficile, notamment en raison des obstacles politiques. Par exemple, de puissants groupes de pression peuvent avoir intérêt à maintenir un régime injuste et inefficace, tandis que ceux qui en pâtissent n'ont pas les moyens de pousser au changement.

Toutefois, le problème de l'inefficacité persistante — et de la corruption — n'est pas exclusivement d'ordre politique. Bien souvent, les gouvernants et les autres responsables ont de bonnes raisons et une réelle volonté d'améliorer le fonctionnement du secteur public. Mais la gestion d'une administration publique est une tâche ardue, qui ne se prête pas à des solutions claires et nettes. En fait, pour mettre en place les institutions nécessaires au bon fonctionnement du secteur public, il faut s'attaquer à toute une série de facteurs sous-jacents, liés au comportement, qui faussent les incitations et conduisent, au bout du compte, à de mauvais résultats. Trois grands moyens peuvent être utilisés, dans différents contextes, pour s'attaquer à ces problèmes et accroître la capacité d'action de l'État (figure 2) :

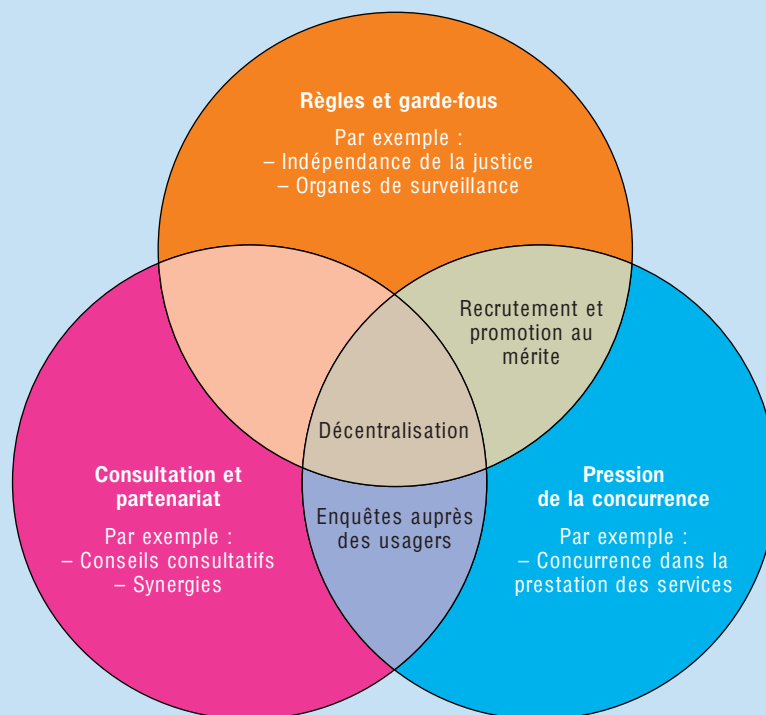
- Des règles et des garde-fous efficaces
- Une concurrence plus vive
- Une consultation et un partenariat plus larges.

#### *Des règles et des garde-fous efficaces*

La mise en place d'une gestion publique responsable suppose en général, à long terme, l'existence de contre-pouvoirs institutionnalisés. La séparation des pouvoirs — entre le judiciaire, le législatif et l'exécutif, ou entre les autorités centrales, provinciales et locales — offre une solution. Plus cette séparation est importante, plus les garde-fous contre les actes arbitraires de l'État sont nombreux. Mais la multiplication de ces garde-fous peut être à double tranchant, car il risque alors d'être aussi difficile de modifier des règles pernicieuses que d'en adopter de bonnes.

Dans de nombreux pays en développement, le législatif et le judiciaire ont un droit de regard limité sur l'exécutif.

Figure 2 Différents moyens d'accroître la capacité d'action de l'État

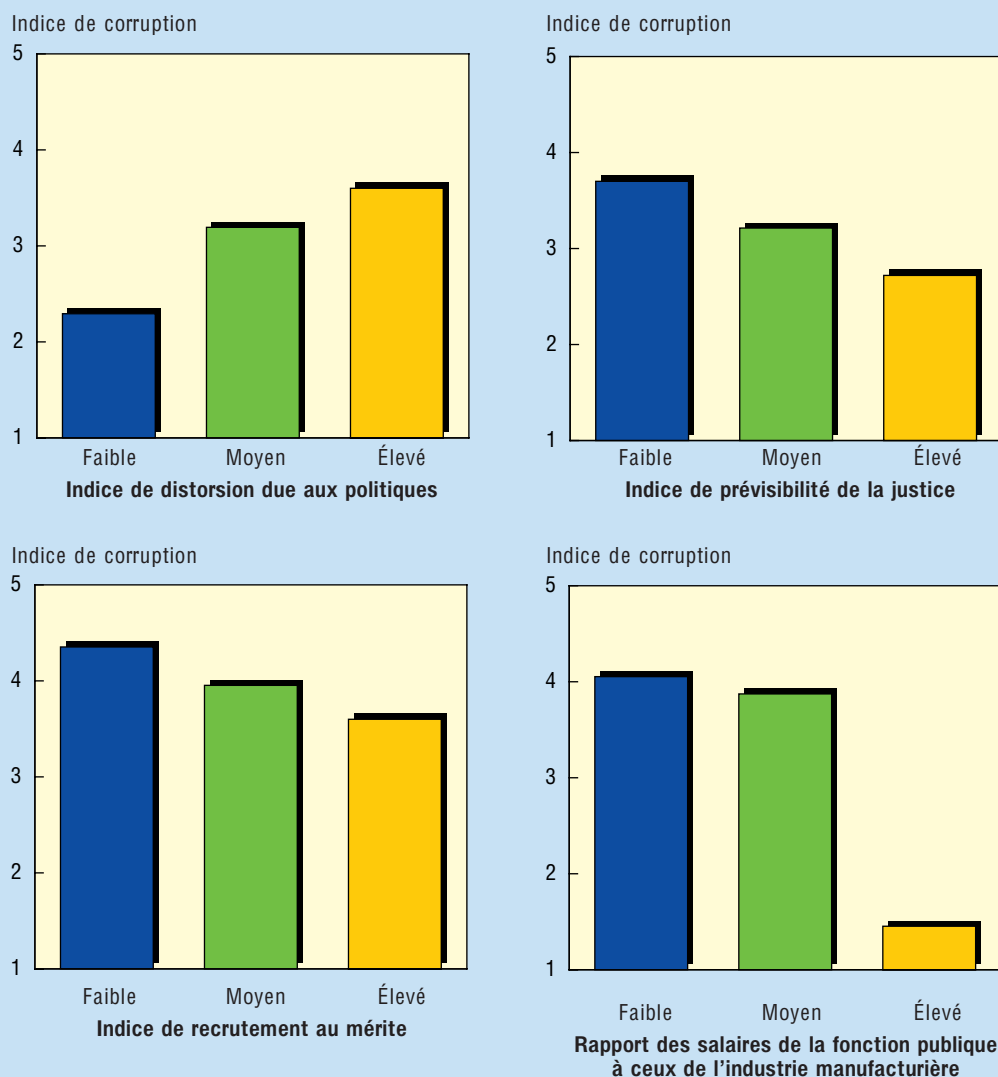


La fixation des objectifs et la définition des politiques nécessaires pour les atteindre correspondent parfois à une procédure diffuse ; le corps législatif manque d'informations et de moyens, et l'indépendance de la justice est compromise. Or, une magistrature indépendante est indispensable pour faire en sorte que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif restent pleinement responsables devant la loi et pour interpréter et faire respecter la constitution. Il est aisé de rédiger des lois, mais il faut aussi les faire appliquer pour que le pays puisse tirer parti d'un régime de droit crédible. Il faut du temps pour que ces mécanismes régulateurs prennent racine mais, dans l'intervalle, l'adhésion à des mécanismes supranationaux, comme la reconnaissance de la juridiction obligatoire des cours internationales ou la garantie d'organismes multilatéraux, pourra les remplacer.

La lutte contre la corruption, par une limitation des pouvoirs discrétionnaires, est l'un des grands axes de toute stratégie qui vise à retonifier le secteur public. L'assouplissement des restrictions visant le commerce extérieur, la suppression des obstacles à l'entrée sur le marché privé et la privatisation des entreprises publiques d'une manière qui les expose à la concurrence sont autant de moyens de combattre la corruption (figure 3). Mais les réformes ne doivent pas être timides. En effet, ouvrir certaines « chasses gardées » à l'entreprise privée, tout en laissant aux fonc-

tionnaires le pouvoir d'en contrôler l'accès, au lieu d'établir des procédures ouvertes et compétitives, crée aussi des conditions particulièrement propices. Des mécanismes régulateurs officiels peuvent aussi aider à lutter contre la corruption des fonctionnaires, mais ils sont rarement suffisants. La réforme de la fonction publique, la lutte contre le clientélisme politique et l'amélioration des rémunérations peuvent également y contribuer, car elles incitent davantage les fonctionnaires à s'en tenir aux règles.

Si la corruption est généralisée, il faudra prendre des mesures plus radicales pour la combattre, notamment en renforçant la surveillance des fonctionnaires — tant par les institutions que par les simples citoyens — et en punissant ceux qui se rendent coupables de malversations. La commission indépendante contre la corruption créée à Hong Kong (Chine, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1997) est à cet égard un bon exemple. De même, les réformes entreprises récemment en Ouganda ont repris plusieurs éléments de la stratégie décrite ici, et certains des résultats enregistrés sont prometteurs. Les mêmes mécanismes pourraient être utilisés dans le monde entier car, contrairement à certaines affirmations, la corruption n'est pas propre à telle ou telle culture. Pour la combattre, il faut agir sur plusieurs fronts en associant plus largement le secteur privé et la société civile à cet effort. Le corrupteur est aussi fautif que le corrompu et, pour

**Figure 3 Facteurs contribuant à la corruption**

Note : Chaque barre correspond à l'indice moyen de corruption pour un groupe de pays. Voir la Note technique pour plus de détails et une définition des indices. Plus les valeurs de l'indice sont élevées et plus la corruption est forte. Il en est de même des autres variables. En haut à gauche, corrélation simple pour 39 pays industriels et en développement pour la période 1984–93 (indice de distorsion liée aux politiques) et pour 1996 (indice de corruption). En haut à droite, régression basée sur les données de 59 pays industriels et en développement pour 1996. En bas à gauche, régression basée sur les données de 35 pays en développement pour la période 1970–90. En bas à droite, corrélation simple pour 20 pays industriels et en développement pour la période comprise entre la fin des années 80 et le début des années 90 ; les données sur les salaires sont des moyennes. Source : Calculs des services de la Banque mondiale.

résoudre le problème, il faut notamment infliger des peines effectives aux entreprises nationales et internationales.

#### *Un État plus ouvert à la compétition interne et à la concurrence*

Les gouvernements peuvent améliorer leur capacité d'action et leur efficacité en encourageant la concurrence

dans plusieurs domaines, comme le recrutement et la promotion, l'élaboration des politiques et le mode de prestation des services.

STIMULER LA COMPÉTITION AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE. Qu'ils soient chargés de l'élaboration des politiques, de la fourniture de services ou de l'administration de contrats, des fonctionnaires compétents et motivés sont

la cheville ouvrière d'un État efficace. Pour les inciter à remplir efficacement leurs fonctions, on peut recourir à un ensemble de mesures destinées à stimuler la compétition interne, à savoir :

- Un système de recrutement fondé sur le mérite — et non sur le favoritisme
- Un système de promotion interne au mérite
- Une rémunération satisfaisante.

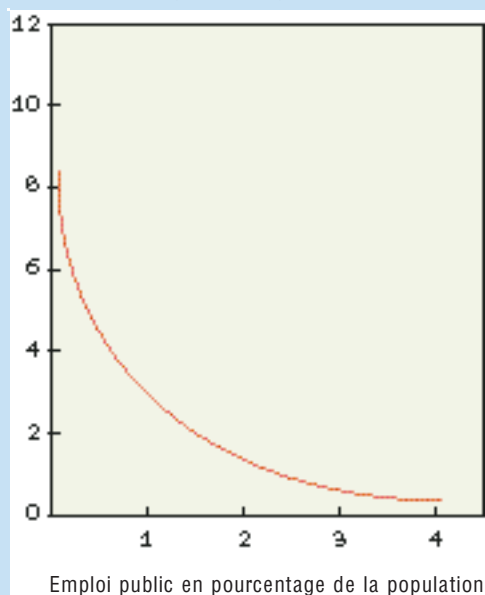
À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, les pays aujourd'hui industrialisés ont tous appliqué ces principes pour se doter d'une administration professionnelle moderne. Et, plus récemment, ces principes ont aussi été appliqués dans de nombreux pays d'Asie de l'Est, qui ont ainsi réussi à transformer une administration faible et corrompue, fondée sur le clientélisme, en un système fonctionnant relativement bien. Mais, bien souvent, les pays en développement n'ont même pas besoin de chercher des modèles à l'étranger ou dans l'histoire, car des modèles, ils en ont chez eux. En effet, dans bien des cas, quand toutes les autres institutions ont périclité, la banque centrale, pour ne citer qu'elle, reste un exemple d'efficacité et de stabilité. Cela tient à ce que toutes les conditions précitées sont réunies. La banque centrale est moins exposée aux ingérences politiques. Elle a des objectifs limités, mais précis. Elle dispose de ressources suffisantes et d'un personnel qualifié et généralement mieux payé que dans les autres branches de l'administration.

Il ressort d'une comparaison entre pays que l'administration fonctionne mieux quand elle a un système de recrutement et de promotion compétitif, fondé sur le mérite, et quand elle offre des rémunérations plus élevées. Dans plusieurs pays (Kenya, Philippines), même les postes relativement bas dans la hiérarchie peuvent faire l'objet de nominations politiques, tandis que, dans d'autres, comme en Corée, on a su tirer parti d'un système de recrutement et de promotion très compétitif, qui récompense expressément le mérite. Aux Philippines, on examine ces questions dans le cadre des réformes en cours pour chercher à renforcer les capacités des administrations. D'une manière générale, les pays où les contre-pouvoirs sont insuffisants doivent recourir davantage à des systèmes très transparents et compétitifs. Le parcours de certains pays très dynamiques d'Asie de l'Est montre aussi qu'un système récompensant à la fois le mérite et l'ancienneté aide à forger un esprit de corps, une volonté commune d'atteindre des objectifs collectifs, ce qui réduit le coût de transaction résultant de l'imposition de contraintes internes et encourage le travail d'équipe et la loyauté.

Dans de nombreux pays en développement, l'augmentation de l'emploi public à des niveaux de qualification plus bas et les contraintes budgétaires pesant sur la masse salariale ont provoqué une érosion du traitement des fonc-

**Figure 4 Dans la fonction publique, l'importance des effectifs va souvent de pair avec la faiblesse des traitements**

Salaire annuel moyen dans l'administration centrale en multiple du PIB par habitant



Note : Données pour 96 pays industriels et en développement pour différentes années, au début des années 90. Voir la Note technique. Source : Schiavo-Campo, de Tommaso et Mukherjee, document de référence.

tionnaires (figure 4). Cela s'est traduit par un net resserrement de l'échelle salariale et une forte dégradation de la compétitivité de la rémunération des hauts fonctionnaires, de sorte qu'il est de plus en plus difficile de recruter et de fidéliser du personnel compétent. Certains pays, comme l'Ouganda, sont en train de réaliser des réformes de grande envergure pour comprimer très fortement les effectifs en surnombre, augmenter les salaires moyens et élargir l'éventail des traitements, mais beaucoup d'autres ne se sont pas encore attaqués à ces problèmes.

**PLUS DE CONCURRENCE DANS LA FOURNITURE DES BIENS ET SERVICES PUBLICS.** Dans de nombreux pays en développement, les services publics sont insuffisants, voire inexistantes. Les gouvernements interviennent souvent dans le fonctionnement ordinaire des organismes publics et les cadres disposent d'une marge de manoeuvre limitée. Ces serveurs de l'État sont rarement tenus de rendre compte des résultats obtenus. Dans bien des cas, le secteur public détient le monopole des services, ce qui supprime toute incitation à améliorer l'efficacité.

Dans ces conditions, la réforme du secteur public passe par l'ouverture à la concurrence d'administrations clés

pour accroître les incitations dans des domaines longtemps monopolisés par l'État. Des dizaines de pays, en Amérique, en Europe et en Asie, ont tiré parti des progrès technologiques pour ouvrir à la concurrence les secteurs des télécommunications et de la production d'électricité, ce qui s'est traduit par la baisse des coûts unitaires et le développement rapide des services. La concurrence est également encouragée par la sous-traitance des services par voie d'appel d'offres ou d'adjudication. Cette tendance est très nette dans les pays industriels (Royaume-Uni, État du Victoria, en Australie), mais des formules de ce genre sont aussi utilisées dans les pays en développement (par exemple, pour améliorer l'entretien des routes au Brésil). Face au manque de moyens administratifs, certains pays (Bolivie, Ouganda) sous-traitent également les services sociaux à des organisations non gouvernementales.

Les gouvernements ont de plus en plus tendance à mettre en place des organismes publics spécialisés qui ont des objectifs plus précis, sont soumis à des critères de performance et sont dirigés par des gestionnaires devant rendre compte de leurs résultats. Parmi les pays à revenu élevé, la Nouvelle-Zélande est celui qui est allé le plus loin sur la voie de la réforme. Les ministères multisectoriels ont été scindés en unités opérationnelles à vocation précise ; leurs directeurs sont nommés pour une durée déterminée, ils ont une obligation de résultats et ils peuvent embaucher, licencier et mener des négociations collectives. Singapour a depuis longtemps adopté une démarche analogue, mettant en place des organismes publics semi-autonomes, soumis à des critères de performance. D'autres pays en développement s'engagent sur cette voie. La Jamaïque, par exemple, est en train d'établir des organismes de ce type, sur le modèle britannique.

Toutefois, les pays qui n'ont pas de mécanismes de contrôle adéquats et qui manquent de moyens doivent procéder avec prudence. En effet, dans ces pays, l'octroi aux responsables publics d'une plus grande marge de manoeuvre ne peut qu'encourager l'arbitraire et la corruption, sans que les résultats s'améliorent pour autant. En outre, pour organiser et faire exécuter des marchés complexes, il faut disposer de compétences spécialisées qui font souvent défaut dans les pays en développement. Ces derniers doivent donc, tout d'abord, imposer une discipline plus stricte et renforcer la responsabilité financière dans le secteur public (comme l'ont fait l'Argentine et la Bolivie). Ils doivent assigner aux organismes publics des tâches et des objectifs plus précis et mesurer les résultats obtenus à l'aide de critères de performance (comme en Colombie, au Mexique et en Ouganda). Une évaluation plus rigoureuse des résultats et un meilleur contrôle a posteriori des ressources utilisées permettent peu à peu de laisser une plus grande latitude aux organismes publics, en contrepartie de leur gestion plus responsable.

### *L'État plus proche du citoyen*

Les pouvoirs publics sont plus efficaces s'ils sont à l'écoute des acteurs de la vie économique et des citoyens, et s'ils les associent à l'élaboration et à l'application des politiques. Sans cela, ils ne peuvent pas tenir compte des attentes de la population, en particulier de celles des minorités et des pauvres, qui ont généralement beaucoup de mal à faire entendre leur voix dans les coulisses du pouvoir. Et même le gouvernement le mieux intentionné ne pourra pas répondre efficacement aux besoins collectifs, si la plupart d'entre eux lui sont inconnus.

LA PAROLE AUX CITOYENS. Associer la population à l'action menée suppose que les pauvres et les groupes marginalisés puissent faire entendre leur voix au sein même des instances de décision. Or, bien souvent, le droit à la parole est réparti aussi inégalement que le revenu. Une meilleure information et une plus grande transparence sont essentielles pour permettre un débat public éclairé et faire en sorte que la population fasse davantage confiance à l'État — que ce soit pour examiner les priorités en matière de dépenses, pour élaborer des programmes d'aide sociale ou pour gérer les forêts et les autres ressources. La réalisation d'enquêtes auprès des usagers (comme en Inde, au Nicaragua ou en Tanzanie) et l'élaboration de chartes du citoyen (comme en Malaisie) sont de nouveaux moyens de donner à chacun voix au chapitre.

Le bulletin de vote est le moyen d'expression par excellence. En 1974, 39 pays seulement — c'est-à-dire un pays sur quatre — étaient des démocraties indépendantes. Aujourd'hui, 117 pays — c'est-à-dire près de deux pays sur trois — choisissent leurs dirigeants au moyen d'élections libres. Toutefois, des scrutins périodiques ne signifient pas forcément que l'État est plus réceptif. D'autres mécanismes sont nécessaires pour faire en sorte que les problèmes des minorités et des pauvres soient pris en compte dans les politiques publiques. Il faut tout d'abord mettre en place de véritables organisations intermédiaires, dont les représentants au sein des instances de décision doivent être les porte-parole des citoyens. Des organisations de ce genre, particulièrement efficaces au niveau des administrations locales et provinciales, jouent maintenant un rôle très actif dans les pays en développement — surtout là où l'État fonctionne mal et où leur action n'est pas réprimée.

UNE PLUS LARGE PARTICIPATION. Il apparaît de plus en plus clairement que les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur exécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour. Les projets concernant les services d'assainissement de la ville de Recife (Brésil), la construction de logements sociaux à Port Elizabeth (Afrique du Sud), le travail d'aménagement de la

forêt à Gujarat (Inde) et les soins de santé à Khartoum (Soudan) ont eu des résultats particulièrement positifs qui sont autant de témoignages de l'importance d'un partenariat avec la population locale, alors que les initiatives imposées d'en haut sont souvent vouées à l'échec.

Dans les pays qui ont réussi dans ce domaine, l'élaboration des politiques est fondée sur des mécanismes de consultation qui permettent à la société civile, aux syndicats et aux entreprises privées d'apporter leur contribution et d'exercer un droit de regard. En Asie de l'Est, les structures consultatives associant le secteur public et le secteur privé — comme les réunions mensuelles de promotion des exportations en Corée, le Comité consultatif national en Thaïlande et le Conseil économique en Malaisie — sont des mécanismes qui permettent de susciter des réactions, de diffuser l'information et de coordonner les actions.

**UNE DÉLÉGATION DES POUVOIRS BIEN PESÉE.** Les pays en développement ont généralement un gouvernement plus centralisé que les pays industriels. La plupart — mais pas tous — ont cependant opéré, au cours des 30 dernières années, un timide transfert du pouvoir en matière de dépenses vers les collectivités régionales et locales, alors que, dans les pays industriels, on a observé une tendance inverse. Ces constatations ne tiennent toutefois pas compte de la décentralisation inhérente aux récentes réformes sur la voie d'une économie de marché, qui ont eu pour effet de réduire les compétences directes et les ressources de l'administration centrale dans un grand nombre de pays.

La décentralisation procure de nombreux avantages en Chine, en Inde, dans une grande partie de l'Amérique latine et ailleurs. Elle peut contribuer à l'amélioration de la gestion publique et à une meilleure représentation des intérêts des entreprises locales et des citoyens. La concurrence entre les provinces, les villes et les localités peut aussi favoriser l'élaboration de politiques et de programmes plus efficaces. Il y a cependant trois écueils à éviter :

- *L'aggravation des inégalités.* L'écart entre les régions peut se creuser. C'est là un problème particulièrement préoccupant en Chine, en Russie et au Brésil. La mobilité de la main-d'œuvre peut y remédier en partie, mais elle se heurte souvent à des obstacles, en particulier dans les pays pluri-ethniques où les migrants ne sont pas toujours bien accueillis.
- *L'instabilité macroéconomique.* L'administration centrale peut perdre le contrôle de la politique macroéconomique si elle doit souvent renflouer des collectivités locales ou régionales trop dépendantes, comme on l'a vu au Brésil.
- *Le risque d'être l'otage d'intérêts particuliers.* Les collectivités locales risquent de tomber dans la dépendance de groupes de défense d'intérêts catégoriels, ce qui peut

conduire à une mauvaise utilisation des ressources et à un recours abusif au pouvoir coercitif de l'État.

Cela montre une fois encore que le gouvernement central a toujours un rôle décisif à jouer dans le développement. Le problème est de répartir convenablement les tâches entre l'administration centrale et les autres échelons territoriaux.

#### *Les stratégies de réforme*

Pour rendre le pouvoir central plus réceptif, il faut trouver les moyens de parvenir à plus d'ouverture et de transparence, d'encourager la participation aux affaires publiques et, le cas échéant, de rapprocher l'État des citoyens et des populations qu'il est censé servir. Cela donne quatre grands impératifs aux dirigeants :

- Ils doivent, au besoin, permettre un vaste débat public sur les grandes orientations et les priorités, au moins en diffusant des informations d'intérêt général et en établissant des mécanismes de consultation, tels que les conseils consultatifs ou les comités de citoyens, pour recueillir l'opinion et faire connaître les préférences des catégories de personnes intéressées.
- Ils doivent encourager, si possible, la participation directe des usagers et des autres bénéficiaires à la conception, à l'exécution et au suivi des projets locaux relatifs à la fourniture de biens et de services publics.
- Lorsque la décentralisation est jugée souhaitable, ils doivent adopter une approche graduelle et/ou sectorielle dans les domaines prioritaires, en établissant de solides mécanismes de surveillance et des règles rigoureuses entre les différents niveaux d'administration pour combattre l'arbitraire aux échelons central et local.
- Au niveau local, ils doivent donner la priorité à la mise en place de mécanismes — et d'incitations horizontales dans les relations entre l'administration et les administrés — permettant de rendre les gestions plus responsables et d'accroître la compétition.

Certes, une stratégie d'ouverture et de décentralisation n'est pas sans danger. Plus les possibilités de participation seront nombreuses, plus l'État sera sollicité. Les nouveaux droits pourront être confisqués par des groupes de pression actifs et les risques de paralysie pourront augmenter. En se rapprochant de certains, l'État ne doit pas pour autant s'éloigner des autres. De même, à défaut de règles claires imposant des limites à chaque échelon territorial et en l'absence d'incitations à une gestion locale responsable, la crise de l'administration des affaires publiques qui accable de nombreux gouvernements centralisés se transmettra systématiquement aux niveaux inférieurs. Il existe cependant

plusieurs moyens de s'engager sur cette voie en toute sécurité, en s'appuyant notamment sur la communication et la recherche d'un consensus qui rendront la réforme intelligible aux citoyens et aux entreprises, et augmenteront ainsi ses chances de succès.

### **Par-delà les frontières nationales : agir ensemble pour le bien commun**

La mondialisation est une menace pour les États faibles et pour ceux où l'usage du pouvoir est abusif. Mais, pour les États performants et disciplinés, elle est l'occasion d'accélérer le développement et d'améliorer la prospérité économique, et elle appelle une coopération internationale efficace, au service d'actions d'intérêt collectif à l'échelle mondiale.

#### *Ouverture à la concurrence extérieure*

Certes, l'État reste responsable de la définition des politiques et des règles régissant la vie de ses administrés, mais l'actualité mondiale et les accords internationaux exercent une influence croissante sur ses choix. Aujourd'hui, les gens se déplacent plus, ils sont plus instruits et sont mieux informés de ce qui se passe ailleurs. La participation à l'économie mondiale est une protection supplémentaire contre l'action arbitraire de l'État ; elle limite ses droits régaliens en matière d'imposition des capitaux et expose les politiques monétaires et budgétaires aux regards attentifs des marchés financiers.

« La mondialisation » n'est pas encore véritablement « mondiale », car une grande partie de l'économie n'est pas encore touchée. La moitié environ de la population du monde en développement n'a pas profité de cette augmentation — dont il est tant question — du commerce international et des flux de capitaux depuis le début des années 80. L'hésitation des gouvernements à ouvrir leur pays à l'économie mondiale est en partie compréhensible. Tout comme la décentralisation, l'ouverture offre des possibilités nouvelles, mais elle comporte aussi des risques. Elle peut, par exemple, rendre le pays plus vulnérable aux chocs extérieurs résultant de variations des prix ou aux effets déstabilisateurs de fortes fluctuations des flux de capitaux. Le rôle de l'État est donc d'autant plus important qu'il doit à la fois aider à surmonter les chocs et permettre aux particuliers et aux entreprises de saisir les possibilités qui s'offrent sur le marché mondial. Il ne faut cependant pas exagérer la difficulté de la tâche, car il serait encore plus risqué de rester complètement à l'écart du processus de mondialisation.

Pour les pays qui rejettent l'ouverture, le refus se traduira par un écart de niveau de vie croissant par rapport à ceux qui se sont intégrés. Pour augmenter leur revenu, ceux qui ont pris du retard devront appliquer des politiques internes judicieuses et renforcer la capacité d'action

de l'État. La participation à l'économie mondiale permet de bien asseoir ces politiques et de multiplier les avantages qui en découlent, mais elle ne peut en aucun cas s'y substituer. En ce sens, la mondialisation commence à domicile, même si les institutions multilatérales, comme l'Organisation mondiale du commerce, ont un rôle important à jouer en encourageant les pays à franchir le pas.

#### *Promouvoir la coopération internationale pour le bien commun*

La mondialisation oblige aussi les États à coopérer pour faire face à des menaces mondiales comme le réchauffement de la planète. Les différences économiques, culturelles ou autres peuvent entraver cette coopération, voire la rendre impossible. Il faut pourtant qu'elle soit plus étroite dans au moins cinq domaines qui transcendent les frontières nationales :

- *La gestion des crises régionales.* La menace d'une guerre nucléaire entre les superpuissances a fait place à une prolifération de petits conflits qui ont un coût élevé en termes de secours aux réfugiés et de reconstruction. Il n'existe pas de cadre international solide pour gérer ou prévenir ces conflits. Une évaluation intégrée du rôle des politiques nationales (et de l'assistance internationale) dans la gestion des conflits naissants est nécessaire dans le cadre de l'élaboration des politiques économiques et sociales.
- *La promotion de la stabilité économique mondiale.* Les effets potentiellement déstabilisateurs de flux de capitaux massifs et rapides suscitent une inquiétude croissante, en particulier parce qu'ils augmentent le risque de propagation des crises. Différents dispositifs internationaux ont été envisagés pour parer à une telle éventualité, et le Fonds monétaire international a mis en place, récemment, un nouveau mécanisme pour aider les pays à faire face à des crises financières soudaines. La meilleure protection réside, en tout état de cause, dans l'application interne de politiques économiques prudentes et adaptées. La mobilité croissante de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre soulève également toute une série de questions qui appellent une action internationale commune.
- *La protection de l'environnement.* Le monde est confronté à un certain nombre de problèmes environnementaux pressants, comme l'évolution du climat, l'appauvrissement de la diversité biologique et la protection des eaux internationales. Une action internationale concertée peut aider à améliorer la coordination, à sensibiliser l'opinion, à assurer un transfert de technologies plus efficace et à changer les habitudes aux niveaux national et local. Toutefois, la lenteur des progrès amène



à se demander si une catastrophe majeure sera nécessaire pour contraindre les pays à agir de concert.

- *La promotion de la recherche fondamentale et de la diffusion du savoir.* Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, qui vient d'être redynamisé pour relever de nouveaux défis dans le domaine de la production alimentaire, a montré qu'une action commune internationale pouvait faciliter la mise au point et la diffusion des technologies. Des mécanismes consultatifs similaires doivent être mis en place pour s'attaquer à d'autres problèmes urgents qui touchent la recherche dans les secteurs de la protection de l'environnement et de la santé.
- *L'amélioration de l'efficacité de l'aide internationale au développement.* Pour être plus efficace, l'aide extérieure doit être plus étroitement liée aux politiques menées par les pays bénéficiaires. Les organismes d'aide doivent acheminer systématiquement des ressources vers les pays pauvres qui mènent de bonnes politiques et ont à cœur de revivifier leurs institutions. Ce doit être là l'une de leurs premières priorités.

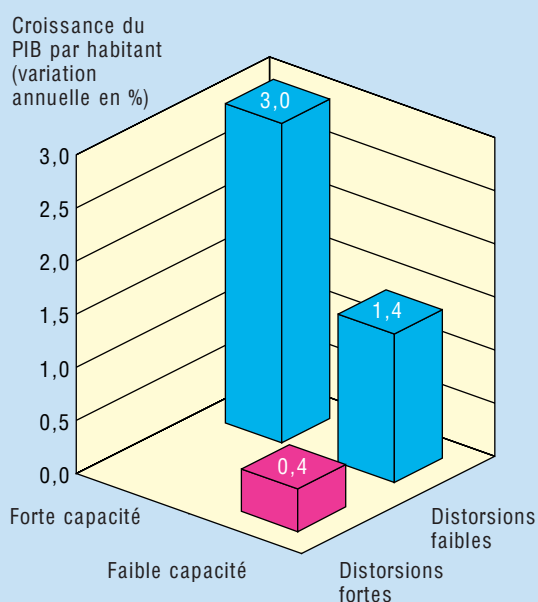
#### Suppression des obstacles à la réforme de l'État

L'histoire de la réforme de l'État dans les pays aujourd'hui industrialisés est porteuse d'espoir pour les pays en développement, mais elle doit aussi les faire réfléchir. Jusqu'au siècle dernier, l'Europe, l'Amérique du Nord et le Japon étaient en proie à bon nombre de problèmes qui nuisent aujourd'hui à l'efficacité de l'État dans les pays en développement. Ces problèmes ont été réglés et des États modernes ont vu le jour. Il y a donc lieu d'espérer. Mais cela doit aussi donner à réfléchir, car le renforcement des institutions prend du temps. Les réformes de l'ère Meiji, qui ont mis le Japon sur la voie du développement, ont pris près de 25 ans à réellement porter leurs fruits. Développer la capacité d'action de l'État n'est pas chose impossible, mais cela exige du temps et une immense volonté politique. Il est donc urgent d'agir dès maintenant.

Au cours des 15 dernières années, de nombreux gouvernements ont réagi aux pressions internes et externes en entreprenant des réformes ambitieuses pour améliorer le fonctionnement de l'appareil public. En général, les réformes macroéconomiques — axées sur la politique de change et les politiques budgétaire et commerciale — sont très vite intervenues. Elles ont certes des implications politiques, mais elles ne nécessitent pas une refonte des institutions. En effet, une fois la décision politique prise, elles peuvent être entreprises rapidement, souvent par décret, par quelques technocrates compétents.

Mais la réforme de l'État, qui englobe la réglementation, les services sociaux, les finances, l'infrastructure et les travaux publics, ne peut pas être accomplie aussi rapidement, car elle fait intervenir une restructuration des institutions pour leur permettre de fonctionner selon des cri-

**Figure 5 Une bonne politique économique et une solide capacité institutionnelle se traduisent par une croissance plus rapide**



Note : Les taux de croissance indiqués sont des moyennes pour différents groupes de pays. Les résultats ont été obtenus au moyen d'une régression, sur la base de données temporelles individuelles pour 94 pays industriels et en développement, pour la période 1964-93, après avoir neutralisé les effets de l'éducation, du revenu et d'autres variables. Pour plus de détails, voir la Note technique. Source : Commander, Davoodi et Lee, document de référence.

tères nouveaux. Ce genre de réforme implique une révision déchirante des modes de pensée et d'action des administrations, et oblige souvent à remettre à plat des systèmes reposant depuis longtemps sur le clientélisme et la corruption. Mais ces changements sont absolument indispensables si l'on veut améliorer un jour la capacité d'action de l'État. Une bonne politique, dont l'exécution s'appuie sur une capacité institutionnelle plus solide, se traduit par un développement économique beaucoup plus rapide (figure 5).

Dans de nombreux pays en développement, une réforme en profondeur sur ce modèle nécessitera beaucoup de temps et d'efforts, et son contenu variera considérablement d'une région à l'autre (encadré 3). La réforme se heurtera aussi à une vive opposition politique. Mais les pays qui l'entreprennent peuvent commencer par renforcer les organismes centraux chargés de l'élaboration des stratégies, en introduisant dans le processus plus de transparence et de compétition, en essaimant les activités et les organismes dont les objectifs sont faciles à définir, en demandant davantage aux usagers de donner leur opinion sur la

### Encadré 3 La réforme de l'État dans différentes régions du monde

Les grands aspects de la problématique de la réforme de l'État dans les différentes régions regroupant les pays en développement sont exposés ci-après. Il s'agit nécessairement de généralisations, chaque région comprenant plusieurs pays au cas très différent.

- En *Afrique subsaharienne*, de nombreux pays connaissent une crise qui réside dans l'essence même de l'État — dans sa capacité. C'est à la reconstruction de celle-ci que les pays doivent s'attacher de toute urgence en réorganisant complètement les institutions, en réaffirmant la primauté du droit et en luttant de façon crédible contre l'abus de pouvoir. Lorsque les liens que l'État entretient avec le secteur privé et la société civile sont ténus, il faudra les resserrer si l'on veut améliorer les services publics et collectifs.
- En *Asie de l'Est*, la capacité d'action de l'État ne pose généralement pas de problème ; toutefois, son aptitude à évoluer pour relever les nouveaux défis qui apparaissent dans la région sera décisive pour la poursuite du succès économique.
- En *Asie du Sud*, le principal problème est celui de la surréglementation, qui est à la fois une cause et un effet de la pléthore d'effectifs dans le secteur public et qui mène droit à la corruption. La simplification des règlements et la réforme des entreprises publiques pour limiter le rôle de l'État sont des tâches complexes et politiquement difficiles.
- En *Europe centrale et orientale*, il y a encore fort à faire pour que l'État soit davantage « à la barre » et moins « aux machines ». Toutefois, la plupart des pays sont en train de progresser, d'améliorer leurs capacités et d'adopter des modes de gestion plus responsables.
- Dans la *Communauté des États indépendants* (CEI), l'insuffisance des capacités de l'État dans de nombreux pays est un obstacle sérieux et croissant à la poursuite des progrès pour la plupart des aspects de la vie politique, économique et sociale. Le recentrage de l'État est encore à un stade embryonnaire et l'absence générale de transparence et de mécanismes de contrôle pose une multitude de problèmes graves.
- En *Amérique latine*, la décentralisation du pouvoir et les délégations de dépenses, conjuguées à la démocratisation, ont complètement transformé le paysage politique au niveau local, à la faveur de ce que certains ont appelé une « révolution tranquille ». Un nouveau modèle de gouvernement est en train de voir le jour dans la région. Les pays doivent cependant mettre davantage l'accent sur la réforme du système juridique, de la fonction publique et des politiques sociales.
- Au *Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, le chômage est de loin le principal problème économique et social, et rend très difficile une réduction des effectifs de la fonction publique. La réforme se heurtant à des obstacles politiques et sociaux considérables — mais pas insurmontables —, il pourrait être profitable de commencer par décentraliser certains services et de se concentrer sur la refonte des entreprises d'État, tout en préparant le terrain à des actions plus ambitieuses.

qualité des services fournis et en obtenant le concours des syndicats pour mettre en oeuvre des programmes incitant les travailleurs à chercher la sécurité en accompagnant le changement, plutôt qu'en s'y opposant.

#### À quel moment les réformes interviennent-elles ?

Les conflits et les problèmes de répartition ancrés au coeur des institutions expliquent pourquoi les réformes ont échoué dans tant de pays. Mais cet état de choses n'est pas irréversible. Au bout du compte, le changement se produit lorsque le pays est davantage incité à abandonner les anciennes politiques et le vieil appareil institutionnel qu'à maintenir le statu quo. Une crise économique ou une menace extérieure, ou encore l'arrivée d'un gouvernement ayant moins de rentes de situation, peut donner une impulsion à la réforme. En revanche, si les dirigeants perpétuent des politiques désuètes parce que cela sert leurs intérêts ou ceux de leurs alliés, la réforme risque d'être

ajournée, et parfois pour longtemps comme en Haïti sous les Duvalier et au Zaïre aujourd'hui.

Les pays voisins peuvent aussi être un puissant stimulant du changement. La vague de réformes qui balaie l'Asie de l'Est, l'Amérique latine et une grande partie de l'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique tient manifestement à un effet d'entraînement. La crainte d'être laissés-pour-compte peut inciter les pays à améliorer le fonctionnement de leurs administrations. Mais on ne sait pas encore pourquoi certains réagissent aux crises et d'autres pas. Pourquoi, par exemple, l'inflation semble-t-elle beaucoup moins bien tolérée par la population en Asie que dans certains pays d'Amérique latine ? Et pourquoi certains pays doivent-ils traverser une longue période de déclin économique avant de réagir, tandis que d'autres sont beaucoup plus prompts à le faire ?

Bien souvent, une analyse de la situation qui serait celle des gagnants et des perdants d'une réforme de l'État

permet de dire quand — ou si — cette réforme aura lieu. Celle-ci a peu de chances de séduire si les gagnants ne peuvent pas offrir une compensation aux perdants. Même lorsque les gains sont potentiellement suffisants pour le faire, la réforme peut être difficile à réaliser car les avantages sont répartis sur un grand nombre de personnes, alors que les perdants, pourtant moins nombreux, sont puissants et savent se faire entendre. Un autre problème tient à ce que les gains sont différés, tandis que les pertes sont immédiates. Il arrive cependant que la situation se soit dégradée au point que le nombre de gagnants soit considérablement supérieur à celui des perdants. Les réformes peuvent alors se traduire par des gains économiques et politiques immédiats.

#### *Comment soutenir les réformes ?*

Les dirigeants politiques et les élites favorables aux réformes peuvent accélérer la marche des choses en prenant des décisions qui élargissent l'horizon de leurs concitoyens, en indiquant clairement les avantages escomptés et en adoptant des politiques qui font un minimum d'exclus. Au cours des dernières années, des dirigeants clairvoyants ont transformé les perspectives de leur pays grâce à des réformes déterminantes. Leurs efforts ont été couronnés de succès parce qu'ils ont bien expliqué à tous les avantages du changement et qu'ils ont su rassembler et donner la parole à ceux qui, bien souvent, restaient silencieux. S'ils ont réussi, c'est aussi — et surtout — parce qu'ils ont su offrir à la société une vision d'avenir, permettant de transcender le sacrifice immédiat imposé par l'ajustement. Enfin, ils ont donné à chaque citoyen le sentiment qu'il était l'artisan des réformes et que celles-ci ne lui étaient pas imposées de l'extérieur.

La réforme de l'État nécessite le concours de tous. Pour essayer de gagner le soutien de ceux qui en pâtissent — qui ne sont pas nécessairement les plus pauvres —, il faut les indemniser. Certes, cela peut coûter cher à court terme mais, à long terme, l'opération est payante. Des différences profondes et des suspensions mutuelles entre divers groupes peuvent aussi retarder la réforme. Les vieilles inimitiés sont difficiles à vaincre, mais des pactes sociaux, comme le Pacte de la Moncloa en Espagne ou la Conférence économique nationale au Bénin, peuvent y contribuer.

Les organismes internationaux peuvent encourager la réforme de l'État et aider à la soutenir de plusieurs façons. En premier lieu, ils peuvent fournir des conseils techniques importants sur ce qu'il faut faire et ne pas faire. Cette assistance est souvent très précieuse, en particulier pour les petits pays qui n'ont pas les moyens de résoudre eux-mêmes tous les problèmes techniques. Mais il faut aussi mobiliser les compétences locales afin d'adapter la réforme aux conditions et aux institutions locales. Ainsi, l'Organisation mondiale du commerce joue un rôle majeur dans le domaine commercial, l'Organisation mondiale de la santé

dans celui de la santé et l'Organisation internationale du travail dans celui de la législation du travail et de la politique de l'emploi. En deuxième lieu, les organismes internationaux peuvent faire partager la vaste expérience transnationale qu'ils possèdent dans de nombreux domaines. Souvent dotés d'un personnel multinational, ils peuvent offrir les services d'experts venant d'horizons différents. En troisième lieu, leurs concours financiers peuvent aider les pays à supporter les sacrifices imposés au début de la réforme jusqu'à ce qu'elle commence à porter ses fruits. En quatrième lieu, ils peuvent offrir aux pays le moyen de prendre des engagements internationaux, qui les empêchent de faire machine arrière. Mais, s'il y a une leçon à tirer de l'histoire de l'aide au développement, c'est qu'un soutien extérieur n'est pas d'une grande utilité s'il n'existe pas dans le pays une réelle volonté de réforme.

#### **Une bonne administration publique n'est pas un luxe, c'est une condition essentielle du développement**

L'approche du XXI<sup>e</sup> siècle porte en soi des promesses de changement et des raisons d'espérer. L'évolution vertigineuse des marchés, des sociétés civiles et des rapports planétaires oblige l'État à plus d'efficacité. Et pourtant, il ne s'adapte pas encore assez vite à la marche du temps. Naturellement, il n'existe pas de modèle de réforme universel et, bien souvent, les changements sont lents à venir parce qu'ils obligent à repenser complètement le rôle des institutions et les rapports entre les citoyens et l'État. Mais les questions soulevées ici sont déjà au cœur de la redéfinition de l'État dans de nombreux pays et elles sont inscrites à l'ordre du jour des organisations internationales qui leur prêtent leur concours.

L'inefficacité de l'État a toujours été un frein à la croissance et au développement social. Mais l'ajournement des réformes peut avoir des conséquences encore plus graves, provoquant l'agitation politique et sociale et, parfois, la désintégration de l'État, si préjudiciable à la stabilité et à la productivité et si coûteuse en vies humaines. Aussi s'est-on naturellement tourné vers une ligne de conduite qui vise à prévenir le mal, avant d'être pris dans l'engrenage du naufrage car, alors, il n'existe pas de remède miracle.

Les exemples d'effondrement de l'État correspondent tous à des situations extrêmes et à des cas particuliers, mais ils vont en se multipliant. Comme le montre bien le Rapport, il faut se garder de toute généralisation hâtive pour expliquer leurs causes et leurs effets, et la reconstruction ne sera donc pas chose facile. Chaque cas pose des problèmes particuliers au pays concerné, à ses voisins et à la communauté internationale. Mais c'est presque toujours le simple citoyen qui en supportera les conséquences, ce qui témoigne, une fois encore, du rôle fondamental qu'un État efficace et réceptif a à jouer pour assurer durablement l'équilibre social et la prospérité économique.

Le souci d'améliorer l'efficacité de l'État, y compris dans les pays industriels, donne à penser qu'une amélioration, même progressive, procure des avantages considérables. Cela est d'autant plus vrai dans les pays où l'efficacité de l'État est faible. Au fil du temps, le renforcement des capacités de l'appareil public, aussi minime soit-il, a un impact considérable sur la qualité de la vie, surtout parce que les réformes ont tendance à engendrer un cercle vertueux. Une légère amélioration de l'efficacité de l'État entraîne une amélioration du niveau de vie, laquelle ouvre la voie à d'autres réformes et à la poursuite du développement.

Un tour d'horizon mondial des économies en 1997 fournirait d'innombrables exemples de ces cercles vertueux, mais il montrerait aussi bien le contraire en rappelant com-

bien de pays sont prisonniers du cercle vicieux de la pauvreté et du sous-développement à cause de l'inefficacité chronique de l'État. Une telle situation entraîne la violence sociale, la criminalité, la corruption et l'instabilité, autant de facteurs qui empêchent l'État de promouvoir le développement, voire de fonctionner. Pour la puissance publique, il s'agit aujourd'hui d'entreprendre les réformes nécessaires, modestes ou ambitieuses, pour améliorer son fonctionnement et mettre ainsi le pays sur la voie de la croissance, en procédant en deux temps, comme on l'a proposé ici. La réforme des institutions est une entreprise longue, difficile et politiquement délicate. Mais, si nous en mesurons aujourd'hui mieux la difficulté, nous sommes aussi plus conscients du prix que l'immobilisme ferait payer.

