

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFAP&ID_NUMPUBLIE=RFAP_115&ID ARTICLE=RFAP_115_0435

Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ?

par Steven VAN DE WALLE

| Ecole Nationale d'Administration | Revue française d'administration publique

2005/3 - N° 115

ISSN 0152-7401 | pages 435 à 461

Pour citer cet article :

— Van de Walle S., Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ?, Revue française d'administration publique 2005/3, N° 115, p. 435-461.

Distribution électronique Cairn pour Ecole Nationale d'Administration.

© Ecole Nationale d'Administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PEUT-ON MESURER LA QUALITÉ DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES GRÂCE AUX INDICATEURS DE GOUVERNANCE ?*

Steven VAN DE WALLE

Chercheur, Instituut voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique

Le 11 juin 2004, deux jours avant les élections en Belgique, la Nouvelle Alliance Flamande (N-VA ou *Nieuw Vlaamse Alliantie*) annonçait dans un communiqué de presse que la Belgique se situait derrière le Botswana en terme d'efficience gouvernementale¹. L'argumentation de la N-VA se fondait sur des statistiques publiées par le Forum économique mondial (FEM). En juillet de la même année, la société de conseil McKinsey publiait un audit stratégique sur l'économie belge, qui préconisait dans ses conclusions des dégraissages dans la fonction publique². Cette recommandation s'appuyait en partie sur un rapport de la Banque centrale européenne (BCE)³ présentant des indicateurs mesurant la performance et la perception de la qualité des pouvoirs publics belges, dont les conclusions avaient fait la une de certains quotidiens belges. Nul ne contestera le fait que l'administration publique belge a encore des progrès à faire en terme de qualité ; les rapports du FEM ou de la BCE ne font que confirmer cette opinion largement partagée. Cependant, nombre des indicateurs utilisés ne permettent pas de mesurer avec validité l'efficience de l'administration publique. En effet, contrairement à une idée très répandue, il n'existe pas de bons indicateurs permettant de comparer au niveau international les performances des administrations. Selon J. Ziller, les universitaires ont eux-mêmes tendance tomber dans la facilité lorsqu'ils comparent différents pays : « les références comparatives ne sont que trop souvent un argument de rhétorique chez les politiques mais aussi dans certains travaux

* Traduit de l'anglais par T. Simon.

1. Van Dijck (K.) & De Wever (B.), « Op bezoek bij ambassadeur Botswana : lessen voor paars-groen », *Persbericht Nieuw-Vlaamse Alliantie*, 11 06 2004.

2. McKinsey & Company, *Prospero : Een nieuwe impuls voor economische welvaart in België*, 2004.

3. Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « Public Sector Efficiency : an International Comparison », European Central Bank Working Paper no. 242, 2003, www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf

universitaires qui ne reposent pas sur un travail ni sur une méthode comparative suffisamment développés »⁴.

Les tableaux comparatifs sont toujours très appréciés, et ont l'avantage de marquer les esprits. Certains auteurs s'inquiètent pourtant des conséquences de cette distribution de bons et de mauvais points, d'autant que derrière certains indicateurs composites ou synthétiques se cachent des réalités particulièrement complexes⁵. Il en ressort que les indicateurs actuels ne sont pas nécessairement de bons outils pour décider des politiques publiques. « Il est pratiquement impossible de comparer les productivités du secteur public de deux époques ou de deux pays différents ; la définition d'objectifs sur l'amélioration de la productivité relèvent, soit de la banalité, soit de la pure spéulation »⁶.

Pourtant, les études qualitatives sur l'administration suscitent un intérêt croissant. Le rapport de 2004 sur la compétitivité de la Commission européenne consacre son premier chapitre à la productivité dans le secteur public⁷. Cette place d'honneur s'explique par le poids du secteur public et par son impact sur le secteur privé en terme de fiscalisation, de dépenses publiques et de réglementations. Le même rapport met en évidence certaines des difficultés majeures liées à la mesure de cette productivité : définir la production, agréger sous un même label les différents produits du secteur public et amalgamer sous un même coefficient des méthodes de calcul très différentes.

Dans le présent travail, nous nous livrerons à une analyse critique des indicateurs d'« efficience du secteur public » les plus utilisés ou les plus en vogue, à savoir les indicateurs utilisés dans le rapport d'activité de la Banque centrale européenne intitulé *Public Sector Efficiency An International Comparison*⁸, l'indicateur de gouvernance de la Banque mondiale, l'indice des institutions publiques⁹ du Forum économique mondial, et enfin le classement international sur l'efficience des pouvoirs publics, tiré du *World Competitiveness Yearbook* publié par l'*International Institute for Management Development* (IMD)¹⁰. Avant d'analyser le sens, la qualité et le contenu de ces indicateurs, nous passerons en revue l'utilisation de ces données dans un certain nombre de domaines.

LES ÉTUDES COMPARATIVES SUR LA QUALITÉ À L'ÉCHELON INTERNATIONAL

Les comparaisons portant sur l'ensemble des secteurs publics

Il est étonnant de constater le peu d'études comparatives internationales portant sur la performance ou la qualité de l'ensemble de l'administration, tous secteurs confondus. La

4. Ziller (J.), « Moderniser ou transformer les administrations ? Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'Administration publique* (105-106), 2003, 67-79, 79.

5. Cherchye (L.), Moesen (W.) & Van Puyenbroeck (T.), « Legitimately Diverse, yet Comparable : on Synthesizing Social Inclusion Performance in the EU », *Journal of Common Market Studies*, 2004, 42(5), 919-955.

6. Handler (H.), Koebel (B.), Reiss (P.) & Schratzenstaller (M.), « The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe », Austrian Institute of Economic Research, WIFO Working paper, 246/2005.

7. Commission européenne, *European Competitiveness Report 2004*, Commission Staff Working Document SEC (2004) 1397, 2004.

8. Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « Public Sector Efficiency : an International Comparison », précité.

9. Schwab (K.) dir., *Global Competitiveness Report 2005-2006*, World economic Forum, 2005 (chapitre *Growth Competitiveness Index*).

http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report

10. http://www01.imd.ch/wcc/yearbook/

plupart mettent en regard, soit des administrations au sein d'un même pays, soit des services précis de plusieurs pays différents. Les comparaisons au sein d'un État se concentrent le plus souvent sur les administrations locales, comme les diverses administrations fiscales en Allemagne, ou bien les services de lutte contre les incendies et les bureaux d'état civil en Belgique¹¹. On est frappé par ce manque d'attention quand on connaît le nombre de travaux et de données disponibles sur d'autres aspects, comme les systèmes de santé ou d'éducation¹².

Certaines publications récentes, consacrées aux performances du secteur public dans son ensemble, accordent une place importante à l'administration publique. Les gouvernements européens n'ont pas manqué de réagir lors de la publication du document de travail de la Banque centrale européenne intitulé « *Efficiency du secteur public : comparaison internationale* »¹³. L'un des facteurs pris en compte dans l'analyse était, pour les pays de l'OCDE, le strict respect des règles de concurrence. La bonne administration publique est celle qui est indispensable pour assurer l'équité entre les opérateurs, le bon fonctionnement du marché, l'État de droit et le respect du droit à la propriété. Nous reviendrons sur cette étude.

Une étude publiée aux Pays-Bas a classé parmi les facteurs de la performance publique, les résultats économiques, l'éducation, la couverture médicale, la justice, le maintien de l'ordre et l'administration publique¹⁴. L'objectif principal de cette étude était de reprendre les travaux de la BCE en les étendant à tous les pays européens et en élargissant la gamme des données. L'un des principaux écueils est le choix, nécessairement arbitraire, des indicateurs. Dans le chapitre consacré à l'administration publique¹⁵, les auteurs tentent de dresser un tableau synthétique de la qualité des services publics, à l'aide de quatre indicateurs : le niveau de bureaucratie (est-elle néfaste à la bonne marche des affaires ?), la transparence des pouvoirs publics, le degré d'efficacité et le niveau de corruption. Les trois premiers indicateurs se fondent sur des données de l'*International Institute for Management Development*, le dernier sur un indice consacré à la transparence et la corruption internationale, le *Corruption Perceptions Index*¹⁶. Toutefois, le peu de fiabilité des données disponibles est patent. Il apparaît également que les différences de systèmes administratifs peuvent lourdement peser sur les résultats finals.

Aux États-Unis, le *Government Performance Project* proposait, par exemple, d'établir des évaluations qualitatives des États fédérés et des grandes villes américaines, en tenant compte de la qualité et du degré de modernité de la gestion dans un certain nombre de

11. Bouckaert (G.), « *Productivity Analysis in the Public Sector : The Case of the Fire Service* », *International Review of Administrative Sciences*, 1992, 58, 175-200 ; *idem*, « *Efficiency Measurement from a Management Perspective : a Case of the Civil Registry Office in Flanders* », *International Review of Administrative Sciences*, 1993, 59, 11-27.

12. Rodrigues (M. J.), « *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool* », *Europe/Europe*, Fondazione Istituto Gramsci, 2001, special issue n. 2-3, 96-107.

13. Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « *Public Sector Efficiency : an International Comparison* », *op. cit.*

14. Kuhry (B.) & Pommer (E.), « *Performance of the Public Sector. Social and Cultural Planning Office* », *Public Performance : An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*, La Haye : Social and Cultural Planning Office, 2004, pp. 271-292.

15. Van de Walle (S.), Sterck (M.), Van Dooren (W.), Bouckaert (G.) & Pommer (E.), « *Public Administration. Social and Cultural Planning Office* », *Public Performance : An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*, 2004, La Haye : Social and Cultural Planning Office, pp. 234-270.

16. Transparency International, *TI Corruption Perception Index 2005*, <http://www.transparency.org/cpi2005/cpi2005.sources.en.html>

domaines¹⁷. Cette approche diffère des approches mentionnées plus haut, dans la mesure où elle se fonde sur les capacités managériales, et non sur les résultats du secteur public ou des effets de son action.

Les approches de la Banque centrale européenne et de la Banque mondiale

1°) La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne a mis en place un indicateur de performance du secteur public des pays de l'OCDE¹⁸ dont l'une des variables porte sur le fonctionnement de l'administration publique. Elle se décompose en quatre facteurs : lutte contre la corruption, poids de la réglementation, qualité du système judiciaire et importance de l'économie souterraine. Cet indicateur de performance, rapporté aux dépenses en biens et services telles qu'elles apparaissaient dans les comptes du pays, permet de déduire un coefficient d'efficience. Les auteurs reconnaissent cependant que ces dépenses ne représentent qu'une approximation grossière des coûts réels d'une administration et de l'appareil judiciaire. La méthode n'est donc pas parfaite. Cependant, si cette étude est l'une des rares à proposer une comparaison des secteurs publics de différents pays, les indicateurs auxquels elle a recours sont peu fiables. Premièrement, elle se borne à utiliser les quatre facteurs cités, négligeant nombre d'autres paramètres importants. Ensuite, trois d'entre eux sont d'une nature subjective, puisqu'ils se fondent sur une enquête menée auprès des cadres de l'administration par le Forum économique mondial, à l'occasion de la parution de son *World Competitiveness Yearbook* ; enquête qui, comme nous le verrons par la suite, ne couvre qu'une faible part du secteur public dans quelques pays. Enfin, pour mesurer la « confiance dans l'administration de la justice », les auteurs puisent leurs données dans le bulletin annuel du Forum économique mondial, alors que des sondages d'opinion beaucoup plus fiables sont disponibles¹⁹.

La performance a été calculée en se fondant sur les quatre facteurs mentionnés plus hauts, l'efficience résulte de la comparaison de la performance aux dépenses (biens et services). Les valeurs oscillent par rapport à un taux fixé à 1. Les notations supérieures à 1 sont considérées comme au-dessus de la moyenne. Le fait de lier la performance aux dépenses a considérablement bouleversé le classement des pays.

17. Government Performance Project, *Paths to Performance in State and Local Government : a Final Assessment*, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 2002.

18. Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « Public Sector Efficiency : an International Comparison », *op. cit.*

19. Bouckaert (G.), Van de Walle (S.) & Kampen (J. K.), « Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration », *International Review of Administrative Sciences*, 2005, 71 (2), 229-240.

Tableau 1 : Performance et efficience des administrations des pays de l'OCDE en 2000²⁰

	Performance du secteur public	Rang	Efficacité du secteur public	Rang
Suisse	1,32	1	1,86	1
États-Unis	1,15	9	1,3	2
Japon	0,87	17	1,25	3
Finlande	1,26	2	1,22	4
Autriche	1,21	3	1,22	4
Australie	1,17	5	1,21	6
Nouvelle-Zélande	1,18	4	1,2	7
Irlande	1,06	11	1,1	8
Luxembourg	1,05	12	1,1	8
Islande	1,02	13	1,06	10
Allemagne	1,02	13	1,01	11
Canada	1,11	10	1	12
Espagne	0,77	18	0,97	13
Norvège	0,97	16	0,95	14
Grande-Bretagne	1	15	0,94	15
Pays-Bas	1,16	6	0,9	16
Danemark	1,16	6	0,86	17
Suède	1,16	6	0,81	18
Grèce	0,6	21	0,79	19
Portugal	0,54	22	0,74	20
Belgique	0,73	19	0,64	21
France	0,72	20	0,61	22
Italie	0,52	23	0,54	23

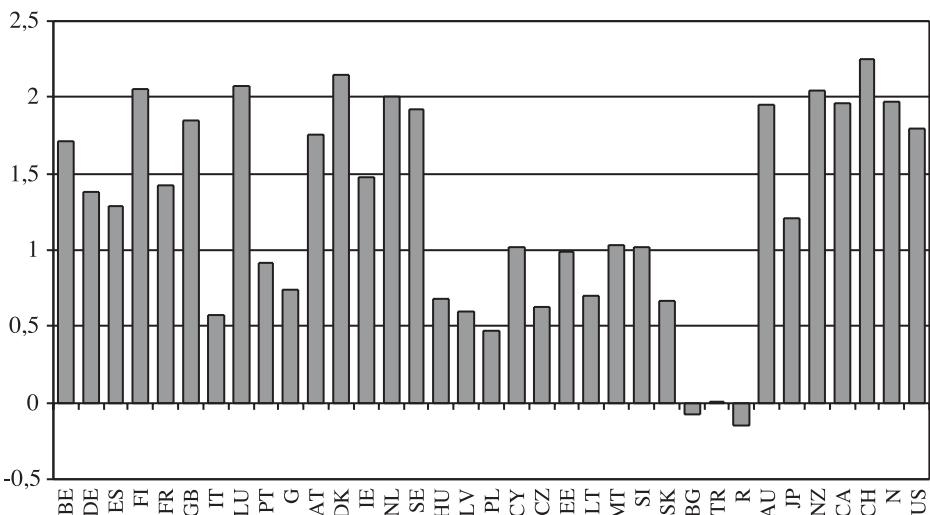
2°) La Banque mondiale

La Banque mondiale occupe un rôle prépondérant dans l'élaboration d'indicateurs de gouvernance. Ses travaux sont novateurs, et ses données de plus en plus utilisées. Ces indicateurs permettent de classer les pays selon six critères : et capacité à rendre compte (*accountability*), stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, qualité de réglementa-

20. Source : Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « Public Sector Efficiency : an International Comparison », *op. cit.*

tion, État de droit et lutte contre la corruption²¹. Ils se caractérisent par leur nature agrégée provenant de 25 sources différentes²². Les premiers indicateurs remontent à 1996²³ et sont recalculés tous les deux ans. Ces six indicateurs regroupent de 186 à 199 pays, et attribuent des notes qui vont de -2,5 au minimum à +2,5 au maximum. L'indice d'efficacité des pouvoirs publics, par la variété de ses sources²⁴ permet de couvrir un champ assez large qui comprend le poids de la réglementation, la qualité de l'enseignement public, la stabilité gouvernementale, le niveau d'expertise des membres des administrations, la cohérence des politiques publiques et la capacité de mettre en place des infrastructures de base. La figure 1 montre les indicateurs d'efficacité des pouvoirs publics pour un certain nombre de pays pour l'année 2004.

Figure 1 : Résultats des pays selon le tableau d'indicateurs d'efficacité des pouvoirs publics de la Banque mondiale (2004)



Source : Banque mondiale²⁵.

Cependant, les indicateurs de la Banque mondiale ne doivent ni, d'ailleurs, ne peuvent servir à comparer ou classer les pays entre eux. Bien que les données de la Banque mondiale soient les plus exhaustives, de nombreux indicateurs sont d'une nature subjective.

21. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

22. Comme la *Freedom House*, le *Global Competitiveness Report*, etc.

23. Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Mastruzzi (M.), *Governance Matters III : Governance Indicators for 1996-2004*, 2005.

24. Dix-neuf en tout, parmi lesquelles, l'*Economist Intelligence Unit*, le Forum économique mondial, les *Political Risk Services* (Services d'évaluation des risques politiques), la Banque de développement d'Asie et d'Afrique, l'Afrobaromètre et l'Institute for Development Management (Institut pour la gestion du développement).

25. BE Belgique ; DE Allemagne ; ES Espagne ; FI Finlande ; FR France ; GB — RU Royaume-Uni ; IT Italie ; LU Luxembourg ; PT Portugal ; GR Grèce ; AT Autriche ; DK Danemark ; IE Irlande ; NL Pays-Bas ; SE Suède, HU Hongrie ; LV Lettonie ; PL Pologne ; CY Chypre ; CZ République tchèque ; EE Estonie ; LT Lituanie ; MT Malte ; SI Slovénie ; SK Slovaquie ; BG Bulgarie ; TR Turquie ; RO Roumanie ; AU Australie ; JP Japon ; NZ Nouvelle-Zélande ; CA Canada ; CH Suisse ; NO Norvège ; US États-Unis.

Cette critique est atténuée, certes, par la quantité des sources utilisées par la Banque mondiale ; abondance qui pose à son tour un problème, dans la mesure où les différents aspects de la vie publique sont tellement nombreux qu'il devient difficile de savoir ce que l'on mesure précisément.

L'UTILISATION DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE DANS LA RECHERCHE

Disponibilité des indicateurs

Malgré le peu d'intérêt que manifestent les chercheurs pour les études comparatives des administrations publiques à l'échelon international, un nombre croissant de données est disponible sur le sujet. A. Malik parle même à cet égard d'une « industrie bourgeonnante »²⁶. Leur nombre qui va croissant pousse à la multiplication des travaux de compilation et de guide d'utilisateurs²⁷. S. Knack et N. Manning, se limitant aux indicateurs liés à la gestion publique, se sont livrés à une étude qualitative sur ces indicateurs²⁸. Le Programme des Nations Unies pour le développement a également publié un guide des sources des indicateurs de gouvernance à l'usage des gouvernants contenant des renseignements sur les 52 sources les plus utilisées.

Malgré cette abondance, l'utilisation des données reste le plus souvent limitée aux études sur la croissance économique et au secteur du développement international. Nous passerons en revue les travaux consacrés aux indicateurs de gouvernance, et chercherons ensuite à comprendre le peu d'intérêt que ces indicateurs suscite dans la recherche en administration publique.

Utilisation des indicateurs de gouvernance par la communauté des bailleurs de fonds

Les indicateurs de gouvernance sont de plus en plus fréquemment utilisés pour la coopération au développement. Ils servent à évaluer les institutions des pays bénéficiaires et à mesurer leur aptitude à recevoir certaines aides. Citons, par exemple, le *Millenium Challenge Account* du gouvernement des États-Unis, où des critères de gouvernance servent à décider de l'attribution de certaines aides, ou l'Association internationale pour l'aide au développement (IDA) de la Banque mondiale, dont le *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* qui fonde l'attribution de prêts à taux zéro²⁹. Auparavant, certains pays bailleurs de fonds se faisaient à des indicateurs fournis par des agences chargées d'évaluer les risques pour les prêts et les investissements. Avec le *Country Policy and*

26. Malik (A.), « *State of the Art in Governance Indicators* », Background Paper for HDR 2002, Human Development Report Office : Occasional paper 2002/7, <http://hdr.undp.org/> ; voir également Knack (S.) & Manning (N.), *Towards Consensus on Governance Indicators : Selecting Public Management and Broader Governance Indicators*, Banque mondiale, 2000.

27. Malik (A.), « *State of the Art in Governance Indicators...* », *op. cit.* ; Besançon (M.), « Good Governance Rankings : The Art of Measurement », WFP Reports n. 36, World Peace Foundation, 2003 ; Sudders (M.) & Nahem (J.), *Governance Indicators ; A Users'Guide*, Eurostat & PNUD, 2004.

28. Knack (S.) & Manning (N.), *Towards Consensus on Governance Indicators : Selecting*, *op. cit.*

29. Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Mastruzzi (M.), *Governance Matters III : Governance Indicators for 1996-2002*, 2003, 24.

Institutionnal Assessment, l'IDA juge si la politique ou les institutions d'un éventuel bénéficiaire présentent toutes les qualités lui permettant de réduire la pauvreté, afficher une croissance durable et utiliser efficacement l'aide au développement³⁰. L'une des rubriques, très large, utilisées dans cette évaluation s'intitule « Institutions et gestion du secteur public ». Ce type de condition est également apparu lors des accords de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP, où l'État de droit, les institutions démocratiques, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance en général furent considérés comme des éléments essentiels du partenariat³¹. Cependant, cette clause de bonne gouvernance n'a pas de caractère suspensif : seuls les cas de corruption graves sont considérés comme des violations de l'accord.

Ce type d'approche permet peut-être de distribuer efficacement l'aide tout en s'attaquant à la corruption ; mais elle n'est pas sans effet pervers, dans la mesure où un manque de bonne gouvernance peut être l'un des facteurs, voire une cause directe, des problèmes de développement³². Avant de relancer son économie, un pays peut avoir besoin d'institutions solides.

Dans la mesure où ces indicateurs servent aux bailleurs de fonds pour sélectionner les pays bénéficiaires et évaluer le niveau d'aide, leur qualité est cruciale³³. Pourtant, nombre de données restent « floues et impressionnistes »³⁴. Elles ne sont pas toujours adaptées aux besoins. Les mesures sont souvent fluctuantes, normatives, et restent associées au développement démocratique et économique. Cette attitude normative est également très courante dans la recherche.

Utilisation des indicateurs de gouvernance pour les décisions en matière d'investissement

Les évaluations ou calculs de risque (*risk ratings*) fournis par les sociétés privées représentent une source importante d'informations sur la qualité de la gouvernance ou des institutions. Ces données déterminent les choix d'investissement des entreprises. Quelques-uns de ces indicateurs sont utilisés par 80 % des plus grandes compagnies mondiales, par les institutions internationales, par des organisations non gouvernementales, par des bailleurs de fonds, etc. Les évaluations de risque sont les rares indicateurs fournissant des données mensuelles détaillées et pertinentes sur de longues périodes, pour un grand nombre de pays³⁵, constituant une source inestimable pour les chercheurs. On retrouve une rubrique intitulée « qualité bureaucratique » dans la liste des indicateurs d'ordinaire plutôt politiques : en effet, les administrations peuvent avoir un effet modérateur en cas de turbulences politiques — à condition qu'elles jouissent d'une certaine indépendance.

30. International Development Association, *Country Policy and Institutional Assessment. Assesment Questionnaire*, 2003.

31. Avafia (T.) & Hansohm (D.), « Political Conditions in the Cotonou Agreement : Economic and Legal Implications », NEPRU working paper no. 93, The Namibian Economic Policy Research Unit, 2004.

32. OCDE, « Development Co-operation Review of Belgium », *The DAC Journal*, 2002, 2(2), 62-135.

33. Linder (A.) & Santiso (C.), « Not Everything that Counts can be Counted. A Critical Look at Risk Ratings and Governance Indicators », *Nordic Journal of Political Economy*, 2003, 29(2), 105-132, 111.

34. Besançon (M.), « Good Governance Rankings : The Art of Measurement », *op. cit.*, 1.

35. Linder (A.) & Santiso (C.), « Not Everything that Counts can be Counted », *op. cit.*, 106.

Tableau 2 : Différences entre les évaluations de risque et les indicateurs de gouvernance³⁶

	Évaluations de risque	Indicateurs de gouvernance
Objectif	Mesurer le risque (c'est-à-dire modifications des conditions d'investissement). Centré sur les indicateurs économiques et financiers ; depuis peu, contient davantage d'indicateurs politiques.	Évaluer la qualité/performance de la gouvernance afin de mieux cibler l'aide au développement, en se fondant sur un choix sélectif. Recherches universitaires. Contient des recommandations — pour lutter contre la corruption.
Source	Nombreuses évaluations et agences d'évaluation des risques : <i>Fitch Ratings, Economist Intelligence Unit, BERI, Institutional Investor, Standard and Poor's Rating Group, Moody's Investors Services</i> .	Souvent à but non lucratif. Grande diversité : organisations non gouvernementales, politistes, organisations internationales, etc.

Ce qui fait l'intérêt des évaluations de risque est qu'elles ont constitué les premiers indicateurs comparatifs des systèmes administratifs et politiques — si l'on exclut quelques efforts du côté de la science politique. Il a fallu attendre 1972 et les premiers indicateurs de gouvernance de la *Freedom House* pour que soient publiées des données non destinées en priorité aux investisseurs ; et ce n'est qu'au début des années 1990 que les décideurs et les chercheurs ont manifesté de l'intérêt pour les évaluations de risque.

Dans leurs travaux, A. Linder et C. Santiso se montrent très critiques vis-à-vis de la « nature subjective » des évaluations de risque. La plupart des agences d'évaluation des risques se fondent sur des opinions provenant de panels d'experts et de réseaux d'informateurs. Le caractère subjectif de ces indicateurs apparaît tout particulièrement dans l'évaluation des risques politiques. D'ordinaire, les risques financiers et économiques sont calculés sur des bases scientifiques. Dans le domaine des investissements, les pays réputés corrompus ou dotés d'une administration trop lente tendent à être écartés.

Certaines de ces notations ne couvrent pas les pays considérés comme peu prometteurs par les investisseurs³⁷. Ces indicateurs perdent ainsi leur intérêt notamment vis-à-vis des recherches sur la croissance économique, où c'est précisément l'étude de ces pays qui importe. De plus, en raison de leur objet même, ces évaluations se fondent sur des choix et des présupposés qui limitent leur utilisation.

Utilisation des indicateurs de gouvernance dans la recherche universitaire sur la croissance économique

Les rares études disponibles sont liées à la croissance et à l'influence de la qualité des institutions sur les performances économiques³⁸. Pour D. Rodrik, « les institutions n'occupent (généralement) pas une place très importante dans la formation des économis-

36. Réalisé à partir de Linder (A.) & Santiso (C.), « Not Everything that Counts can be Counted », *op. cit.*, 108-112.

37. Kaufman (D.), Kraay (A.) & Mastruzzi (M.), *Governance Matters III*..., *op. cit.*, 6.

38. Bai (C.-E.) & Wei (S.-J.), « Quality of Bureaucracy and Open-Economy Macro Policies », National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Working Paper 7766, 2000.

tes »³⁹. Pourtant, le secteur public pèse sur l'économie de deux façons : par la productivité du secteur public lui-même, qui utilise certaines des ressources de l'économie, par les réglementations, par les services qu'il offre et par l'influence qu'il exerce sur le fonctionnement du secteur privé⁴⁰. La gouvernance est considérée comme un facteur déterminant de la croissance⁴¹.

La recherche sur la croissance économique n'est pas entièrement utilisable pour la recherche sur l'administration publique car les indicateurs tendent à être très spécialisés : degré d'interventionnisme des pouvoirs publics, facilité d'obtention de permis de circulation des marchandises et réduction du poids de la réglementation. De manière générale, on distingue deux types d'études : d'une part, les travaux analysant l'influence des institutions sur la vie économique et sociale⁴² et, d'autre part, ceux qui portent sur les déterminants de la qualité des institutions⁴³. Dans la première catégorie, les chercheurs utilisent plus fréquemment des données limitées dans le temps plutôt que des séries qui ne sont pas toujours disponibles. La raison invoquée est que les institutions changent lentement, ce qui rend l'étude dans le temps difficile ; mais cette hypothèse est contestée⁴⁴.

Malgré une grande variété apparente, beaucoup d'indicateurs se ressemblent

À l'origine, les recherches sur la croissance économique avaient recours à une grande variété de paramètres politiques⁴⁵. La raison en était qu'il n'existe pas de meilleures données disponibles. Le droit à la propriété était bien considéré comme une condition essentielle de la croissance économique, mais des études à l'échelon national ou international faisaient défaut. On utilisait donc, à la place, la notion de stabilité politique, souvent mesurée à l'aide de paramètres aussi pittoresques que le nombre de coups d'État, de révoltes et d'assassinats politiques. De nombreux indicateurs sont devenus de véritables institutions, comme le classement de la *Freedom House* sur les libertés et les droits civiques⁴⁶. S. Knack et P. Keefer se sont toujours montrés critiques vis-à-vis de cette utilisation de la stabilité, considérant qu'il s'agissait d'une vision à courte vue des institutions publiques. C'est pourquoi ils ont introduit l'utilisation des indicateurs de

39. Rodrik (D.), « Institutions for High-Quality Growth : What are They and How to Acquire Them », Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 2370, 2000.

40. « [Quelques économistes] considèrent que l'ensemble des mesures incitatives adressées aux acteurs économiques jouent un rôle déterminant sur les performances de l'économie, et estiment que cet ensemble de mesures émanent des institutions des pays, des orientations politiques, et par conséquent des pouvoirs publics » ; Olson (M. Jr.), Sarna (N.) & Swamy (A. V.), « Governance and Growth : A Simple Hypothesis Explaining Cross-country Differences in Productivity Growth », *Public Choice*, 2000, 102(3-4), 341-364, 343.

41. « Nous prenons comme hypothèse que les différences en matière de gouvernance permettent d'expliquer en grande partie les raisons pour lesquelles certains pays en voie de développement sont incapables d'afficher un taux de croissance aussi élevé que les pays développés, tandis que d'autres économies émergentes croissent plus vite que les pays les plus riches » ; *ibid.*

42. Borner (S.) Bodmer (F.) & Kobler (M.), *Institutional Efficiency and its Determinants : the Role of Political Factors in Economic Growth*, OCDE, 2004.

43. Straub (S.), « Empirical Determinants of Good Institutions : Do we Know Anything ? », Inter-American Development Bank Research Department Working Paper 423, 2000.

44. Campos (N. F.), « Context is Everything : Measuring Institutional Change in Transition Economies », World Bank Policy Research Working Paper Series, n° 2269, 1999.

45. Brunetti (A.), « Political Variables in Cross-Country Growth Analysis », *Journal of Economic Surveys*, 1997, 11 (2), 163-190.

46. www.freedomhouse.org

risques dénommés *International Country Risk Guide (ICRG)* et *Business Environmental Risk Intelligence (BERI)*⁴⁷.

La plupart des recherches mettant en relation des indicateurs de qualité bureaucratique avec la croissance économique portent sur les pays en voie de développement. Curieusement, nombre d'entre eux suivent des méthodes très similaires, avec de légères variations sur les données utilisées. L'évaluation de risques *ICRG* semble particulièrement en vogue et de nombreux chercheurs se réfèrent aux travaux pionniers de S. Knack et P. Keefer. De son côté, J. Aron s'est livrée à une recension des relations entre la qualité des institutions et la croissance économique⁴⁸, et en a dressé un tableau à plusieurs entrées, où sont listées les différentes mesures de qualité utilisées par les études sur la croissance. On y retrouve des facteurs aussi variés que la stabilité politique (émeutes, coups d'État), le capital social, les régimes politiques, les caractéristiques sociales, etc. D. Rodik, quant à lui, n'envisage pas tant les administrations publiques que des institutions soutenant le marché : lois régissant la propriété, institutions de régulation, institutions assurant la stabilité macro-économique, assurance sociale et gestion des conflits⁴⁹. Le terme « institution » est ici assez vague ; cependant, on y retrouve toujours les lois régissant la propriété et le droit civil⁵⁰. Enfin, Edison distingue trois types de mesures⁵¹. Tout d'abord, la qualité de la gouvernance, qui inclut le degré de corruption, les droits politiques, l'efficience du secteur public et le poids de la réglementation ; ensuite, les lois protégeant la propriété privée et leur degré d'application ; enfin, les limites encadrant l'exercice du pouvoir politique. Malgré cette variété, de nombreux chercheurs continuent de fonder leurs travaux sur les évaluations de risque⁵². Cela est probablement dû à leur ancienneté (ce n'est que depuis quelques années que l'on utilise de façon fréquente les données de la Banque mondiale), et à la difficulté de sortir de l'ornière pour certains chercheurs travaillant dans cette branche très spécialisée. Par ailleurs, l'utilisation des évaluations de risque en économie de la croissance évite d'avoir à puiser dans les sources d'une autre discipline.

Résultats douteux et données problématiques

Malgré la masse de travaux sur les relations entre la qualité institutionnelle et la croissance économique, il n'existe pas de preuve concluante selon lesquelles ces deux éléments seraient liés. A. Chong et C. Calderon montrent qu'il existe aussi un lien de causalité inverse, c'est-à-dire des situations où la croissance introduit la qualité des institutions⁵³. Avec d'autres, M. Olson estime que c'est essentiellement à cause « du manque de mesures de gouvernance » qu'il est difficile de mettre à l'épreuve la théorie selon laquelle qualité des institutions et croissance seraient liés⁵⁴. Pour J. Aron, les

47. Knack (S.) & Keefer (P.), « Institutions and Economic Performance : Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures », *Economics and Politics*, 1995, 7(3), 207-227.

48. Aron (J.), « Growth and Institutions : A Review of the Evidence », *The World Bank Research Observer*, 2000, 15(1), 99-135.

49. Rodrik (D.), « Institutions for High-Quality Growth ... », *op. cit.*, 5.

50. Borner (S.) Bodmer (F.) & Kobler (M.), *Institutional Efficiency and its Determinants ...*, *op. cit.*

51. Edison (H.), « Testing the Links : how Strong are the Links between Institutional Quality and Economic Performance », *Finance and Development : A Quarterly Magazine of the IMF*, 2003, 40 (2), 35-37.

52. Olson (M. Jr.), Sarna (N.) & Swamy (A. V.), « Governance and Growth ... », *op. cit.*

53. Chong (A.) & Calderón (C.), « Causality and Feedback between Institutional Quality and Economic Growth », *Economics and Politics*, 2000, 12(1), 69-81.

54. Olson (M. Jr.), Sarna (N.) & Swamy (A. V.), « Governance and Growth ... », *op. cit.*, 344.

problèmes ne seraient pas tant dans le choix des indicateurs, que dans des vertus opératoires dont on dote la croissance⁵⁵.

Même s'il est vrai que l'économie de la croissance est l'une des rares disciplines à avoir consacré plusieurs travaux à la qualité des institutions, ces recherches ne sont pas utilisables par les chercheurs en sciences de l'administration. De nombreux travaux ont en effet tendance à se focaliser sur la seule qualité démocratique des institutions, et peu sur les performances de la bureaucratie. La mainmise des chercheurs en économie de la croissance sur les indicateurs de « qualité de gouvernement », ainsi que la production de données par un grand nombre d'agences, privées ou publiques, spécialisées dans l'évaluation des risques, ont conduit certains à n'utiliser que la notion pourtant étroite de « bon gouvernement »⁵⁶, le but principal de ces recherches étant de mesurer les déterminants de la compétitivité et de la croissance ; une faible attention a été portée à l'exactitude des indicateurs utilisés pour mesurer la qualité des institutions. L'efficience des pouvoirs publics a donc été évaluée en s'intéressant à des valeurs de substitution, comme la corruption, les lenteurs bureaucratiques, l'absence de fraude fiscale.

Certains s'inquiètent d'une éventuelle partialité des données sur la qualité des institutions, car les évaluations pourraient être influencées par la perception des performances de l'économie⁵⁷. Selon M. Olson « le caractère subjectif des mesures de l'*International Country Risk Guide* représente une source possible d'erreurs. Les évaluateurs chargés de donner ces indices ont peut-être été influencés par les résultats économiques. Quand la croissance ou la production étaient bonnes, peut-être ont-ils, consciemment ou non, conclu que la gouvernance était meilleure qu'elle ne l'était vraiment ? »⁵⁸. Cela expliquerait alors les fortes ressemblances entre les différents indicateurs : « toutes les évaluations de risque par pays ont tendance à aller dans le même sens. En même temps, en raison de ce caractère unidirectionnel, il est plus difficile de savoir lequel des facteurs institutionnels étudiés a joué un rôle pour l'investissement et la croissance »⁵⁹.

Les indicateurs de qualité des administrations publiques dans les études comparatives de science politique

En science politique, certains chercheurs se sont intéressés à la mesure et la comparaison des démocraties⁶⁰. T. R. Gurr a recours au terme de « polymétrie » quand il utilise des données synthétiques pour comparer les pays. La polymétrie est centrée sur les collectivités, et non les individus⁶¹. Le but est, non seulement d'étudier les démocraties, mais aussi d'expliquer les processus de démocratisation. C'est la raison pour laquelle ses travaux portent souvent sur les pays d'Europe centrale ou orientale. Cette dichotomie démocratie/autocratie joue un rôle central dans la discipline⁶². Même si un nombre

55. Aron (J.), « Growth and Institutions ... », *op. cit.*, 100.

56. La Porta (R.), Lopez-De-Silanes (F.), Shleifer (A.) & Vishny (R.), « The Quality of Government », *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1999, 15(1), 222-279.

57. Chong (A.) & Calderón (C.), « Causality and Feedback », *op. cit.*

58. Olson (M. Jr.), Sarna (N.) & Swamy (A. V.), « Governance and Growth ... », *op. cit.*, 357-8.

59. Mauro (P.), « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, 1995, 110(3), 681-712.

60. Voir par exemple : Dahl (R. A.), *On Democracy*, New Haven : Yale University Press, 2000.

61. Gurr (T. R.), *Polimetriics : An Introduction to Quantitative Macropolitics*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1972.

62. Vanhanen (T.), *Prospects of Democracy : a Study of 172 Countries*, Londres : Routledge, 1997.

croissant de données pour comparer les démocraties sont disponibles⁶³, la plupart ne contiennent qu'un nombre très limité d'éléments liés à l'administration publique, laquelle ne représente qu'un aspect souvent marginal. L'indicateur le plus fréquemment utilisé est lié à la capacité à rendre des comptes (*accountability*), à l'équité dans le recrutement et à la promotion au sein des administrations⁶⁴.

Les indicateurs de démocratie souffrent des mêmes carences que les indicateurs de qualité des administrations publiques. Ils contiennent trop d'éléments prescriptifs⁶⁵, ce qui rend leur choix douteux⁶⁶.

Pourquoi les chercheurs en administration publique ne les utilisent-ils pas plus souvent ? La nature de ces indicateurs comme explication possible

Si les chercheurs en administration publique n'utilisent que rarement les indicateurs de gouvernance, ce n'est pas uniquement à cause d'une conception étroite de la qualité bureaucratique⁶⁷. Un autre facteur explicatif serait la dynamique de diffusion de l'information. Lors de nos recensions sur les études utilisant les indicateurs de gouvernance, nous n'avons découvert qu'un petit noyau de chercheurs, la plupart travaillant sur les relations entre qualité des institutions et croissance dans les pays en voie de développement. Cet intérêt pour les économies émergentes n'a rien de surprenant, si l'on considère le rôle moteur de la Banque mondiale dans ce domaine⁶⁸. La diffusion de l'information s'est limitée à la communauté des économistes du développement, et il n'existe que peu de travaux portant sur les pays développés⁶⁹. Ce n'est que récemment que ces données ont été étendues à d'autres domaines, et que des efforts de communication (notamment de la part d'organisations internationales) ont été déployés.

Un autre facteur peut expliquer le manque de popularité de ces données dans les recherches en administration publique : le coût d'une base de données. Même si certains

63. Voir par exemple le *Polity IV Project* <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>, Marshall (M. G.) & Jaggers (K.), *Polity IV Project : Political Regime Characteristics and Transitions 1800-2002*, Dataset users' manual, 2002.

64. Beetham (D.), « Key Principles and Indices for a Democratic Audit », in D. Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage : London, 1994, pp. 25-43, 37 ; Saward (M.), « Democratic Theory and Indices of Democratization », in D. Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, op. cit., pp. 6-24, 17.

65. Vanhanen (T.), *Prospects of Democracy* ..., op. cit.

66. Beetham (D.), « Key Principles and Indices », op. cit. Par ailleurs, certains s'interrogent sur la transposition de ces indicateurs à d'autres systèmes, même si tous ne considèrent pas ce dernier aspect comme un problème : « Je pense que nous devrions utiliser les mêmes critères de démocratie pour tous les pays, dans la mesure où la nature humaine est, on peut le supposer, à peu près la même partout » ; Vanhanen (T.), *Prospects of Democracy* ..., op. cit., 31.

67. Knack (S.) & Manning (N.), *Towards Consensus on Governance Indicators*, ..., op. cit.

68. Ce sont S. Knack et P. Keefer qui ont popularisé l'utilisation des données de l'*International Country Risk Guide*. Steve Knack travaillait alors au *Centre for Institutional Reform and the Informal Sector* à l'université du Maryland, centre qui étudie les fondements institutionnels favorisant la croissance économique et le développement démocratique. À l'IRIS, s'appuyant sur un certain nombre d'indicateurs de l'*International Country Risk Guide*, S. Knack a conçu une base de données qui a depuis été utilisée par d'autres chercheurs. S. Knack a ensuite travaillé à la Banque mondiale. Olson (M. Jr.), Sarna (N.) & Swamy (A. V.), « Governance and Growth ... », op. cit., 344 ; Knack (S.) & Keefer (P.), « Institutions and Economic Performance... », op. cit.

69. Il semble que le *National Bureau of Economic Research* (NBER) ait également joué un rôle important dans la diffusion de ce type d'informations.

indicateurs, comme ceux de la Banque mondiale, sont disponibles en ligne, d'autres sources sont plus difficiles à consulter⁷⁰.

QUELLE EST LA QUALITÉ DES INDICATEURS ?

Chercheurs en administration publique, économistes de la croissance, consultants en développement ou universitaires travaillant sur les pays de l'OCDE, tous utilisent des indicateurs différents, choisis en fonction de leur pertinence par rapport au sujet et de la disponibilité de certaines données

Des indicateurs jamais remis en question : modèles statistiques élaborés pour des données douteuses

Malgré le recours fréquent aux indicateurs de gouvernance mentionnés ci-dessus, de nombreux auteurs restent très critiques quant à leur qualité. De nombreuses évaluations de risque reposent sur une vision partielle ou des présupposés⁷¹, et les utilisateurs ont souvent tendance « à surestimer l'exactitude et la fiabilité des évaluations de risque par pays »⁷². Il semble donc qu'il existe une tendance à appliquer des modèles statistiques très élaborés sur des données douteuses⁷³. Une plus grande attention est portée à la méthodologie utilisée pour évaluer l'efficacité des pays ou les notations de performance, au détriment de la qualité des indicateurs employés dans ces modèles (cette tendance est particulièrement avérée en économétrie, où certains utilisent un indicateur pour la seule raison que d'autres l'ont utilisé avant eux). Il en résulte que les indicateurs de qualité des administrations ou des institutions font grise mine comparés à la fiabilité d'autres données (souvent macroéconomiques) utilisées dans des modèles statistiques très élaborés. Les économistes de la Banque mondiale recommandent de panacher différents groupes de données, afin de réduire la marge d'erreur. Malheureusement, ce panachage des données, « se fait au dépens d'une perte de précision conceptuelle »⁷⁴.

Faiblesses méthodologiques

P. Evans et J. E. Rauch se montrent très sévères quant à la qualité des indicateurs disponibles sur le marché (*International Country Risk Report, Business Environmental Risk Intelligence*)⁷⁵. La seule grande qualité de ces informations est leur mise à jour continue. L'*International Country Risk Guide*, par exemple, fournit tous les mois une évaluation des

70. Même si la base publiée par l'*Institutional Reform and the Informal Sector*, à partir de données de l'*International Country Risk Guide*, coûte beaucoup moins cher que les données de l'ICRG elles-mêmes, le prix de 200 dollars peut être considéré comme un facteur limitant. Pour un chercheur non subventionné, leur coût peut être dissuasif voire prohibitif. L'exemple le plus extrême reste la consultation des données du *World Competitiveness Yearbook*, dont le coût est prohibitif.

71. Linder (A.) & Santiso (C.), « Not Everything that Counts can be Counted », *op. cit.*, 112.

72. *Ibid.*, 107.

73. « Les chercheurs menant des études qualitatives ou quantitatives admettent parfaitement que la conceptualisation de certaines observations doit être menée de manière plus rigoureuse, et qu'il existe déjà une myriade d'études statistiques fondées sur des données totalement indigentes » ; Besançon (M.), « Good Governance Rankings ... », *op. cit.*, 7.

74. Knack (S.) & Manning (N.), *Towards Consensus on Governance Indicators*, ..., *op. cit.*, 11.

75. « La fiabilité et la validité méthodologique de ces mesures étaient sujettes à controverse. Les agences de notation qui les avaient fournies donnaient peu d'explication sur l'origine des données, et sur les raisons de

risques pour 140 pays de la planète, sur un certain nombre d'indicateurs politiques et économiques. Aucune étude purement universitaire n'arriverait à une telle fraîcheur de l'information⁷⁶.

La plupart des critiques méthodologiques s'adressent aux systèmes d'évaluation. Dans la plupart des cas, ceux-ci se fondent sur des enquêtes d'opinion auprès de simples citoyens, de dirigeants du secteur privé ou d'experts. Cependant, il arrive souvent que le panel (nombre N) de ces enquêtes soit très faible, le taux de réponse assez bas, et les réponses elles-mêmes mal interprétées. Dans l'*Executive Opinion Survey* qui fournit les données pour le *World Competitiveness Yearbook*, les multinationales ont tendance à être surreprésentées. Les élèves de l'école de commerce *International Institute for Management Development* (IMD) représentent la base du panel d'enquête d'opinion. Par rapport à l'objectif du *Yearbook*, cela ne pose pas de réels problèmes, mais l'indicateur de l'IMD est totalement inutilisable pour la recherche en sciences de l'administration publique⁷⁷.

La *State Capacity Survey*, que nous n'analyserons pas dans cet article, s'appuie sur des jugements d'experts pour évaluer les compétences administratives et techniques de la fonction publique d'un pays⁷⁸. Cependant, cette étude attribue une évaluation à certains pays sur l'avis d'un seul expert. D'autres indicateurs sont élaborés à partir d'un très petit nombre d'expertises ou d'échantillons très restreints⁷⁹. Parfois, le processus d'évaluation est facilité par la référence à des données disponibles⁸⁰. En l'absence de ces données, le risque existe que les experts fondent leurs évaluations sur les *ratings* d'autres experts⁸¹.

Les comparaisons sont-elles possibles ?

Par bonheur, on ne trouve guère de comparaisons directes. Beaucoup reconnaissent que, dans les cas où des différences minimes séparent les scores de deux pays, les indicateurs existants ne sont plus assez fiables. Pour cette raison certains préfèrent s'appuyer sur des agrégats de données. R. Islam et C. E. Montenegro⁸², qui étudient les facteurs déterminant la qualité des institutions, ont recours aux données de l'*International Country Risk Guide* et à celle de la Banque mondiale. Dans une étude portant sur l'impact de l'accès à l'information et de la transparence sur la qualité des institutions et la qualité

leur fiabilité. Elles reposaient, semblait-il, sur la seule opinion de consultants, mais les bases sur lesquelles ces consultants avaient été sélectionnés n'étaient pas spécifiées, et les aspects méthodologiques semblaient être le cadet de leurs soucis⁸³ ; Evans (P.) & Rauch (J. E.), « Bureaucracy and Growth : a Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth », *American Sociological Review*, 1999, 64(5), 748-765, 751.

76. *Ibid.*

77. On rencontre des problèmes similaires avec le *Global Competitiveness Report*.

78. Goldstone (J. A.), Gurr (R. T.), Harff (B.), Levy (M. A.), Marshall (M. G.), Bates (R. H.), Epstein (D. L.), Kahl (C. H.), Surko (P. T.), Ulfelder (J. C.) & Unger (A. N.), *State Failure Task Force Report : Phase III Findings*, McLean, VA : Science Applications International Corporation, 2000.

79. Le très populaire *International Country Risk Guide* s'appuie lui-même sur un petit nombre d'avis d'experts. Dans d'autres cas, comme le *Business Environmental Risk Intelligence*, on a fait appel à un panel plus important de spécialistes, et l'on s'est efforcé d'arriver à des résultats plus fiables en ayant recours à la méthode Delphi, qui permet aux évaluateurs de comparer leur notation, soit à celles qu'ils avaient déjà réalisées auparavant, soit à celles attribuées par d'autres membres du panel. Parfois, les évaluations sont fondées sur de pures appréciations personnelles.

80. Par exemple, la *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) de la Banque mondiale.

81. Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Mastruzzi (M.), *Governance Matters III* ..., *op. cit.*

82. Islam (R.) & Montenegro (C. E.), « What Determines the Quality of Institutions ? », *Background Paper for the World Development Report 2002 : Building Institutions for Markets*, 2002.

de gouvernance, R. Islam s'appuie également sur ces deux sources⁸³. Certains indicateurs ne doivent être utilisés qu'avec la plus grande précaution pour des études comparatives internationales ou diachroniques, car les variables entrant en jeu dans les calculs varient d'une publication, ou d'un pays, à l'autre. Citons comme exemples, le *Transparency International Corruption Perceptions Index*, dont la composition a beaucoup changé, ou les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, qui reposent sur des méthodes de calcul différentes selon les pays (les mêmes données n'étant pas disponibles dans toutes les zones géographiques). Le processus d'agrégation des données n'élimine pas les problèmes, au contraire ; il devient impossible, selon certains, de comparer de manière significative des pays qui se situent dans le même quartile.

Pour des analyses portant sur un seul pays, il est utile de disposer de données non agrégées⁸⁴. A. Chong et C. Calderon, par exemple, emploient les chiffres provenant du *Business Environmental Risk Intelligence* (BERI), qui ne couvrent qu'un petit nombre de pays, mais sur une période de temps remontant à 1972, permettant ainsi de mesurer l'application du droit civil, les risques de nationalisation, la qualité des infrastructures et les lenteurs bureaucratiques à travers le temps⁸⁵. D'autres ont recours aux données chronologiques de l'*International Country Report Guide*⁸⁶.

Choisir des sous-indicateurs pertinents : le danger du réductionnisme

Il est difficile d'évaluer la qualité de la performance d'une bureaucratie, dans la mesure où il s'agit de concepts qui ne sont pas clairement délimités et qui recouvrent des réalités très diverses. Les auteurs ont fréquemment recours à une gamme de concepts très étendue. R. D. Putnam reconnaît à juste titre que « les pouvoirs publics exercent une grande quantité d'activités, et n'ont pas d'objectifs prédéfinis, comme le profit pour les entreprises capitalistes. Certains peuvent exceller dans un domaine et d'autres ailleurs ... »⁸⁷.

Les indices de qualité des institutions sont parfois de nature grossière, voire spéculative, faute de disposer de meilleures données. On mesure souvent la qualité bureaucratique par le degré de corruption. C'est ce que font C. E. Bai et S. J. Wei dans une étude sur l'efficacité économique et les outils de contrôle du capital qui réduit ladite qualité à l'absence de corruption⁸⁸. Par la suite, ils ont utilisé un nouvel indicateur de « corruption bureaucratique », mais celui-ci recoupe l'efficacité des pouvoirs publics et le poids de la réglementation, et non plus simplement le fait pour des officiels d'accepter des pots-de-vin⁸⁹. D'autres études placent ce critère au premier plan (quand ils en utilisent d'autres) pour dresser un tableau de la qualité de l'administration publique⁹⁰. Mis à part le caractère réducteur du recours au seul critère de la corruption, certains s'interrogent sur l'écart entre

83. Islam (R.), « Do more Transparent Governments Govern Better ? », World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003.

84. Besançon (M.), « Good Governance Rankings ... », *op. cit.*, 7.

85. Chong (A.) & Calderón (C.), « Causality and Feedback », *op. cit.*

86. Adserà (A.), Boix (C.) & Payne (M.), « Are you Being Served ? Political Accountability and Quality of Government », Inter-American Development Bank Research Department Working Paper 438, 2000.

87. Putnam (R. D.) Leonardi (R.) & Nanetti (R. Y.), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1993.

88. Bai (C.-E.) & Wei (S.-J.), « Quality of Bureaucracy and Open-Economy Macro Policies », *op. cit.*

89. Bai (C.-E.) & Wei (S.-J.), « The Quality of Bureaucracy and Capital Account Policies », World Bank Policy Research Working Paper Series, n° 2575, 2001. E. M. Uslaner, qui a étudié les relations entre les inégalités économiques et la qualité des pouvoirs publics, utilise lui aussi le seul facteur de corruption comme indicateur de qualité. Uslaner (E. M.), « Economic Inequality and the Quality of Governance », Paper for the Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Budapest, 30 juin-2 juillet 2005.

90. Mauro (P.), « Corruption and Growth », *op. cit.*

la perception de la corruption et la réalité de la corruption dans un pays donné. V. Kühl Teles remet l'ensemble de la démarche en question, se demandant « s'il n'est pas possible que des pays possédant des institutions de grande qualité n'aient pas également un très haut degré de corruption ? ». Il va même jusqu'à douter du fait qu'une meilleure qualité des administrations publiques entraîne une baisse réelle de la corruption⁹¹. Le rapport entre corruption et qualité bureaucratique est loin d'avoir été établi. Pour les entreprises, l'absence ou la présence de corruption est peut-être l'élément le plus déterminant pour évaluer la qualité d'une administration publique. On trouve aussi d'autres critères : par exemple, P. Mauro utilise un indice des divisions ethniques dans un pays, comme critère d'efficience des institutions⁹². Cependant, ne risque-t-on pas de porter son choix sur un paramètre plutôt qu'un autre en fonction de la disponibilité de l'information ? Par ailleurs, se pose le problème du poids respectif des indicateurs. A. Linder et Santiso analysent d'un œil critique l'exactitude et le pouvoir de prédiction des *International Country Risk Guide* des groupes *Political Risk Services*, l'un des indicateurs de qualité de gouvernance les plus éminents, car la même pondération est attribuée aux 22 variables, alors qu'on sait que les facteurs de risque sont différents d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre⁹³.

Qu'est-ce que la bonne qualité des administrations ? Aspects normatifs et partialité

Certains indicateurs, malgré leur usage très répandu, peuvent être taxés d'impartialité. L'opinion des experts des *think tanks* reflètent peut-être les choix idéologiques des financiers qui les épaulent⁹⁴. Pour A. Malik, « il est possible que les indicateurs soient influencés à mauvaise escient par l'idéologie de leurs éditeurs, qu'il s'agisse d'associations à but non lucratif ou d'agence de *credit rating* »⁹⁵. Ceci ne devrait surprendre personne, dans la mesure où ces indicateurs n'ont à l'origine pas été développés dans un souci scientifique mais pour guider des choix concrets d'investissement. Il est parfaitement légitime de mesurer l'influence de l'environnement réglementaire sur la bonne marche des affaires⁹⁶. L'indice de liberté économique de l'*Heritage Foundation* va jusqu'à considérer les réglementations sur le travail, l'environnement, le droit des consommateurs et le code de la santé au travail comme des facteurs pouvant conduire à des résultats négatifs⁹⁷. R. La Porta et d'autres auteurs donnent de manière explicite leur définition des bonnes institutions du secteur public comme celles « permettant de mener à la croissance »⁹⁸, mais reconnaissent qu'un gouvernement interventionniste n'est pas nécessairement inefficace. Il en va autrement des agences de notation, qui adhèrent à un point de vue non-interventionniste, en dépit de la « re-découverte » des institutions dans les études sur la croissance économique et sur le développement.

91. Kühl Teles (V.), « *Institutional Quality and Endogenous Economic Growth* », Seminário nº 09/04 – 18/06/2004, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2004, 2.

92. Mauro (P.), « *Corruption and Growth* », *op. cit.*

93. Linder (A.) & Santiso (C.), « *Not Everything that Counts can be Counted* », *op. cit.*, 106.

94. Knack (S.) & Manning (N.), *Towards Consensus on Governance Indicators ...*, *op. cit.*, 13.

95. Malik (A.), « *State of the Art in Governance Indicators...* », *op. cit.*, 5.

96. Voir par exemple les indices de *Business International*, maintenant incorporé à l'*Economist Intelligence Unit*.

97. www.heritage.org

98. La Porta (R.) et autres « *The Quality of Government* », *op. cit.*, 222.

Dès lors, qu'est-ce qu'une bonne administration publique ? On peut toujours comparer l'état d'une bureaucratie donnée vis-à-vis d'un modèle-type. J. E. Rauch et P. B. Evans⁹⁹ se sont livrés à cet exercice dans une étude sur la croissance économique, au cours de laquelle ils ont mesuré l'administration par rapport à un idéal de type wébérien, afin de savoir si les pays qui se rapprochaient de ce modèle étaient caractérisés par une forte croissance économique¹⁰⁰. Leur échelle wébérienne comprend divers aspects, dont le recrutement méritocratique ou les plans de carrières avec des mesures incitatives. Malgré l'intérêt de cette approche, les problèmes restent les mêmes : cet échelonnement repose toujours sur des opinions d'experts, et on n'échappe pas à une certaine imprécision.

LES COMPARAISONS DE DONNÉES LES PLUS FRÉQUENTES

Nous nous proposons de résumer et comparer les caractéristiques de quatre indicateurs différents (mais liés) destinés à mesurer la qualité de la bureaucratie. Nous n'avons choisi que des indicateurs qui couvrent 15 pays de l'Union européenne (ou une partie importante d'entre eux). Nous décrirons tout d'abord brièvement chacun d'entre eux, puis à l'aide d'un tableau nous récapitulerons leur contenu, leurs forces et leurs faiblesses. Il est difficile de dire lequel peut-être considéré comme un authentique indicateur, indépendant des autres. En effet, la plupart reposent sur des bases de données agrégées, et de nombreux nouveaux indicateurs ont été calculés à partir des anciens.

La Banque centrale européenne

L'étude de la Banque centrale européenne relative aux performances du secteur public inclut un élément relatif à la performance et à l'efficacité de l'administration. Trois des quatre variables de cet élément proviennent du *World Competitiveness Yearbook* de l'*International Institute for Management Development*. Ceux-ci sont légèrement différents pour 1990 et pour 2001¹⁰¹. Pour 2001, les données proviennent d'une enquête d'opinion auprès des cadres, portant sur : les pots-de-vin et la corruption (existe ou non dans l'économie), la bureaucratie (source ou non d'entrave aux affaires) et la justice (administrée avec équité ou non). Pour évaluer la taille de l'économie souterraine, des indicateurs portant sur la demande en liquidités ont été utilisés. Par conséquent, les trois-quarts des variables sont de nature subjective.

La Banque mondiale

Depuis 1996, la Banque mondiale produit des indicateurs agrégés de gouvernance pour environ 200 pays, en utilisant 250 mesures individuelles¹⁰². Tous les deux ans, de nouveaux chiffres sont publiés. La gouvernance y est définie comme « les traditions et institutions par lesquelles l'autorité s'exerce dans un pays ». Elle comprend : 1^o le processus par lequel les gouvernements sont élus, contrôlés et remplacés ; 2^o la capacité du

99. Evans (P.) & Rauch (J. E.), « Bureaucracy and Growth... », *op. cit.* ; *iidem* « Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries », *Journal of Public Economics*, 2000, 75(1), 49-71.

100. Evans (P.) & Rauch (J. E.), « Bureaucracy and Growth... », *op. cit.*, 749.

101. Le Forum économique mondial est parfois considéré à tort comme l'auteur du *Yearbook*. La confusion est compréhensible, à cause d'une histoire commune et de ressemblances de noms et de contenus. Pour les données de 1990, le *World Competitiveness Report* fut utilisé alors qu'il était encore une initiative commune au Forum économique mondial et à l'*International Institute for Management Development*.

102. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

gouvernement à formuler et faire appliquer avec efficacité des politiques saines et 3° le respect des citoyens et de l'État à l'égard des institutions qui gouvernent les interactions sociales et économiques »¹⁰³. Les indicateurs sont regroupés en six catégories : capacité d'écoute (*voice*) et capacité à rendre compte (*accountability*), stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, État de droit, lutte contre la corruption.

Nous nous sommes essentiellement intéressés à la catégorie « efficacité des pouvoirs publics ». Cet indicateur qui mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité des services publics, repose sur un grand nombre de sources¹⁰⁴. Il comporte de nombreuses composantes : lenteur bureaucratique, qualité de l'administration publique, compétences administratives et techniques de la fonction publique, taux de rotation dans l'encadrement supérieur.

Le Forum économique mondial et l'*International Institute for Management Development*

Le Forum économique mondial et l'*International Institute for Management Development* publient respectivement le *Global Competitiveness Report* et le *World Competitiveness Yearbook*. Les deux rapports contiennent des indicateurs principalement fondés sur des enquêtes auprès des cadres dirigeants des entreprises.

La grille du Forum économique mondial contient un élément relatif au droit civil et au droit des affaires (indépendance de la justice, protection des biens financiers, crime organisé, neutralité de l'État lors des rachats d'entreprise), et un autre à la corruption (paiements illégaux ou additionnels pour l'obtention de permis d'importation et d'exportation, licences professionnelles, contrôle des changes, établissement de l'impôt, protection de la police, système de prêts, établissements publics et paiement des impôts).

L'indicateur d'efficience des pouvoirs publics de l'*International Institute for Management Development* contient 77 critères liés aux finances publiques, à la politique fiscale, au cadre institutionnel, à la législation sur les affaires et au cadre social. Ces critères ne sont parfois liés que de loin à l'efficience des pouvoirs publics, comme la répartition des revenus selon le sexe. Mis à part l'indicateur général, qui prend en compte des éléments très divers, certains éléments sont directement liés à l'administration publique : le poids de la bureaucratie sur la vie des affaires, l'existence de pots-de-vin et de la corruption, l'indépendance du service public. Bien sûr, la plupart des paramètres sont liés à la législation sur les affaires et à la réglementation de la concurrence.

Le fait que nous ayons examiné le *Report* et le *Yearbook* comme deux documents distincts peut surprendre, dans la mesure où les deux rapports sont souvent utilisés de façon interchangeable¹⁰⁵. La différence fondamentale entre les deux rapports est que le Forum économique mondial a recours à moins d'indicateurs et s'appuie davantage sur des données qualitatives, ce qui lui permet de traiter un plus grand nombre de pays.

103. Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Mastruzzi (M.), *Governance Matters III...*, *op. cit.*, 2.

104. Le BEEPS, le BERI, le CPIA, le State Capacity Survey, le DRI, le EUI, la Freedom House, Gallup, le FEM, l'ICRG, les enquêtes économiques de la Banque mondiale (WBES), l'IMD, le PWC, l'Afrobaromètre et le Latinobaromètre.

105. De fortes similitudes dans les termes, et le fait que l'*International Institute for Management Development*, comme le Forum économique mondial aient publié conjointement, à l'origine, le *World Competitiveness Report*, peut expliquer cette confusion. Suite à des divergences portant sur les mesures et la définition de la compétitivité, ces institutions, toutes deux basées en Suisse, ont décidé de lancer chacune leur propre publication.

Tableau 3 : Comparaison des indicateurs de mesure de la performance et de la qualité des administrations publiques

	Banque centrale européenne	Banque mondiale	Forum Économique mondial	IMD
Indicateur	Efficacité du secteur public — administration	Efficacité des pouvoirs publics	Indice des institutions publiques	Efficacité des pouvoirs publics
Source	Document de travail de la BCE, Afonso (A.), Schuknecht (L.) & Tanzi (V.), « Public Sector Efficiency : an International Comparison », <i>op. cit.</i>	<i>Worldwide Governance Research Indicators Dataset</i> www.worldbank.org/whib/governance	Fait partie du <i>Growth Competitiveness Index in Global Competitiveness Report (GCR)</i> www.weforum.org	<i>World Competitiveness Yearbook (WCY)</i> http://www02.imd.ch/wcy/
Péodicité	1990 et 2000	1996, 1998, 2000, 2002, 2004	Annuelle, publication commune entre 1989 et 1996	60
Pays	23 (OCDE)	209	117	
Sous-indicateurs	Corruption, poids de la réglementation, qualité de l'appareil judiciaire, et étendue de l'économie souterraine	31 sous-indicateurs disponibles. (grande variété)	Sous-indicateur : « Droit des affaires et droit civil » Sous-indicateur « corruption »	Finances publiques, fiscalité, cadre institutionnel, droit des affaires, cadre sociétal (77 critères). Aborde aussi certains problèmes comme la répartition des revenus selon les sexes : (gamme assez large). De nombreux indicateurs individuels utiles, fondés sur des enquêtes. Riche en informations sur le droit de la concurrence
Objectif	Mesurer la performance et l'efficacité du secteur public	Évaluer les conditions de réalisation des politiques publiques adéquates et de la production de biens publics	Évaluer la compétitivité d'un pays	Évaluer la compétitivité d'un pays (dans quelle mesure la politique du gouvernement encourage-t-elle cette compétitivité ?)
Type de données	Principalement subjectives	Principalement subjectives	L'indice sur les institutions publiques est entièrement fondé sur des données subjectives	Données chiffrées (2/3) et données subjectives (1/3, enquêtes)
Méthodes d'évaluation et enquêtes d'opinion	Repose sur des enquêtes de l'IMD	Indicateur agrégés	Enquête auprès des cadres cadres dirigeants anciens élèves de l'IMD = panel international d'experts. Taille de l'échantillon proportionnel au PNB, et quota pour 3 grands secteurs (primaire, production, services)	Enquête auprès des cadres junior et senior. Panel = 7741 dans le monde en 2003, soit une moyenne de 75 par pays, de 20 (Australie) à 264 (Russie)
Partialité	Préférence possible en faveur d'une limitation du rôle des pouvoirs publics	/	Liberté du marché, forte protection du droit de la propriété intellectuelle, absence d'intervention de l'Etat, ne reconnaît pas les échecs du marché	Partialité admise : hormis le respect du droit de la concurrence, l'intervention doit être réduite au minimum ; préservation du tissu social en réduisant les disparités salariales et en renforçant la classe moyenne
Faiblesses majeures	Très petit nombre d'indicateurs et choix non méthodique. Mesures de l'efficacité déficiente. Bon point : l'une des premières études synthétiques	Trop général. Tous les pays ne sont pas traités avec le même nombre d'indicateurs. Bon point : transparence sur les méthodes de travail et les erreurs	Panel trop petit dans certains pays, possible surreprésentation des multinationales	Panel trop petit dans certains pays, possible surreprésentation des multinationales — centré sur les point de vue des élèves de l'IMD
Meilleur vraiment la qualité bureaucratique ou la performance de l'administration ?	Non	L'indicateur est trop général et recouvre trop d'aspects ; que mesure-t-il exactement ?	Les indicateurs mesurent probablement plus l'image que la performance.	Pas vraiment, seuls quelques-uns des 77 indicateurs ont à avoir avec l'efficacité administrative. Mesure probablement plus l'image que la performance

Quels en sont les résultats ?

Nous allons maintenant comparer les résultats des administrations publiques de différents pays selon ces quatre groupes d'indicateurs. Deux de ces indicateurs (Forum économique mondial et *International Institute for Management Development*) mesurent un taux de compétitivité, où l'accent est mis sur le fonctionnement économique d'un pays en général, et du rôle que peut y jouer, entre autres, l'administration publique, le but premier n'étant pas d'évaluer en tant que tel le fonctionnement global des administrations. On gardera à l'esprit les vives critiques dont ces rapports ont fait l'objet.

Le public et les décideurs interprètent souvent ces données comme un reflet significatif de la performance de l'administration publique. Du fait de leur imprécision, ces indicateurs risquent pourtant d'induire en erreur les décideurs. Dans les tableaux ci-dessous, nous comparerons les résultats et le classement (entre parenthèses et par ordre décroissant) des administrations publiques selon quatre indicateurs, pour 15 pays de l'Union européenne. À côté de l'indicateur de performance administrative de la Banque centrale européenne, nous avons ajouté son indicateur d'efficience.

Tableau 4 : Comparaison des scores des administrations publiques et classement de 15 pays de l'Union européenne

	BCE Performance du secteur public (administration)		BCE Efficience du secteur public (administration)		BM Efficacité des pouvoirs publics		FEM Indice des Institutions Publiques		IMD Efficience des pouvoirs publics	
	Scores de 2000		Scores de 2000		Scores de 2004		Scores de 2003 à 2004		Scores de 2004	
AU	1,21	(2)	1,22	(1)	1,76	(7)	5,83	(8)	69,06	(5)
BE	0,73	(11)	0,64	(13)	1,71	(8)	5,41	(12)	43,74	(13)
DE	1,02	(8)	1,01	(5)	1,38	(11)	6,10	(4)	50,22	(11)
DK	1,16	(3)	0,86	(9)	2,15	(1)	6,56	(1)	77,40	(2)
ES	0,77	(10)	0,97	(6)	1,29	(12)	5,28	(13)	61,03	(7)
FI	1,26	(1)	1,22	(1)	2,06	(3)	6,52	(2)	77,62	(1)
FR	0,72	(12)	0,61	(14)	1,42	(10)	5,50	(10)	44,80	(12)
GR	0,60	(13)	0,79	(11)	0,74	(14)	4,71	(14)	37,99	(14)
IE	1,06	(6)	1,10	(3)	1,48	(9)	5,46	(11)	69,07	(4)
IT	0,52	(15)	0,54	(15)	0,58	(15)	4,56	(15)	25,41	(15)
LU	1,05	(7)	1,10	(3)	2,08	(2)	5,92	(7)	71,19	(3)
PB	1,16	(3)	0,9	(8)	2,00	(4)	6,02	(5)	59,09	(8)
PT	0,54	(14)	0,74	(12)	0,92	(13)	5,52	(9)	51,84	(10)
SU	1,16	(3)	0,81	(10)	1,92	(5)	6,28	(3)	64,12	(6)
GB	1,00	(9)	0,94	(7)	1,85	(6)	6,01	(6)	53,06	(9)

AU Australie ; BE Belgique ; DE Allemagne ; DK Danemark ; ES Espagne ; FI Finlande ; FR France ; GR Grèce ; IE Irlande ; IT Italie ; LU Luxembourg ; PB Pays-Bas ; PT Portugal ; SU Suède ; GB – RU Royaume-Uni.

On peut s'étonner du mauvais classement qu'attribue la Banque centrale européenne aux pays scandinaves en matière d'efficacité, ce qui jette un peu le doute sur les méthodes de calcul. Nous observons également des différences très marquées entre les classements de l'Autriche, de l'Espagne, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Irlande. Fait rassurant, aucun des pays classés dans les trois premiers selon un indicateur ne se retrouve parmi les trois derniers selon un autre. Pour la plupart des indicateurs, le Danemark, la Finlande et le Luxembourg se situent en tête de classement, tandis que l'Italie et la Grèce affichent partout de mauvais résultats. Pour les cinq classements, l'Italie est classée quinzième.

Les corrélations entre classement et résultats confirment la vision générale donnée par le classement, comme le montrent les deux tableaux ci-dessous. De nombreuses corrélations sont significatives. Cependant, du fait d'un panel N trop peu élevé, nous négligerons les corrélations inférieures à 0,01.

Tableau 5 : Corrélations entre les scores (Pearson)

	BCE (performance)	BM	FEM	IMD
BCE (efficience)	0,75**	0,52*	0,53*	0,78**
BCE (performance)		0,86**	0,85**	0,83**
BM			0,87**	0,79**
FEM				0,79**

Tableau 6 : Corrélations entre les classements (Spearman)

	BCE (performance)	BM	FEM	IMD
BCE (efficacité)	0,75**	0,47	0,43	0,76**
BCE (performance)		0,80**	0,75**	0,84**
BM			0,79**	0,78**
FEM				0,65**

N = 15.

** La corrélation est significative au niveau 0,01.

* La corrélation est significative au niveau 0,05.

ns = non significative.

Les corrélations entre les différents indicateurs sont très élevées, à l'exception de l'indicateur d'efficience de la Banque centrale européenne. Ces ressemblances n'ont rien de surprenant, étant données les liens entre les indicateurs¹⁰⁶. Ces fortes corrélations ne sont donc pas un signe de validité des résultats. Les quatre indicateurs partagent surtout les mêmes défauts et les mêmes lacunes.

106. La Banque centrale européenne utilise en partie des données du Forum économique mondial ; l'*International Institute for Management Development* et le Forum économique mondial ont tous les deux recours à des enquêtes d'opinion auprès des cadres et leurs indicateurs ont des origines communes ; la Banque mondiale incorpore à ses données certains des autres indicateurs dans ses scores agrégés.

LES CLASSEMENTS DES PERFORMANCES ADMINISTRATIVES GLOBALES : DÉFIS FONDAMENTAUX

Le fait de comparer le fonctionnement des administrations publiques exige bien plus qu'une simple agrégation d'indicateurs. Le choix et la synthèse réelle des données dépendent de la conception que l'on a de l'État et des pouvoirs publics : domaine de compétence, nature et finalités. Les valeurs qui guident la composition d'un indicateur agrégé ne sont souvent pas explicites, même s'il est permis, en fonction de l'auteur des données, de se livrer à certaines spéculations. Dans certains cas exceptionnels, comme celui du *World Competitiveness Yearbook*, les problèmes de fond et certains postulats de base sont exposés de manière très claire¹⁰⁷.

Avant d'utiliser ou de produire un indicateur, il est nécessaire de répondre à quatre questions fondamentales. Premièrement, qu'appelle-t-on « pouvoirs publics » ou « administration » ? Quel en est le champ ? Deuxièmement, accepte-t-on de se fier à des indicateurs subjectifs, ou choisit-on des données chiffrées ? Troisièmement, comment définit-on la performance ? Faut-il se fonder sur l'*input* (les moyens mis en œuvre), l'*output* (la production), les résultats, l'efficience ou l'efficacité ? Comment mesure-t-on une augmentation de la performance ? Quatrièmement, comment peut-on agréger différents indicateurs de performance ?

Qu'appelle-t-on « pouvoirs publics » ou « administration publique » ?

Pour comparer la qualité générale d'une administration publique ou la performance du secteur public, il faut d'abord s'entendre sur les définitions de ces termes, ainsi que sur celui de « pouvoirs publics ». On peut avoir recours à divers critères : financiers, juridiques, identification ou image, noms et titres officiels, etc. Cette différenciation est plus facile à opérer dans certains secteurs que dans d'autres. Que dire, par exemple, des écoles ? Ou des organisations à but non lucratif qui n'existaient pas sans le soutien financier de l'État ? Les pouvoirs publics exécutent une multitude de tâches : ils produisent, consomment, dépensent, empruntent, redistribuent, emploient, etc. De nombreux indicateurs, qui à première vue semblent aller de soi, perdent de leur sens lors de classements internationaux¹⁰⁸. Les statistiques sur les dépenses ou les effectifs des pouvoirs publics sont disponibles, mais ne se prêtent pas facilement à la comparaison. Le fait de se cantonner à des fonctions centrales, comme le maintien de l'ordre ou la redistribution des richesses, ne permet pas de résoudre le problème.

Il existe des différences substantielles entre certaines définitions des pouvoirs publics ou de l'administration publique. Quand on mesure l'efficience du secteur public selon le nombre de fonctionnaires, qui doit-on prendre en compte ? Les titulaires, ou aussi ceux qui travaillent pour des institutions parapubliques ? Il est évident que les critères d'évaluation risquent d'être différents selon que l'on étudie un pays doté d'un fort État-providence ou bien d'un pays où par tradition (ou idéologie) l'État est peu interventionniste.

Pour les personnes interrogées lors des différents sondages servant à produire des indicateurs de gouvernance, les mêmes problèmes se posent : que doit-on considérer comme relevant de l'administration publique ou du secteur public ? Le sens de ces notions

107. Entre autres dans le chapitre *Golden rules of competitiveness* (règles d'or de la compétitivité) et *Principles of world competitiveness* (principe de compétitivité mondiale).

108. Van de Walle (S.), *Perceptions of Administrative Performance : the Key to Trust in Government ?*, Diss. doct. Leuven : Instituut voor de Overheid, 2004.

varie beaucoup d'un pays à l'autre (il peut même arriver que ces termes soient inconnus ou non pertinents), ce qui rend toute comparaison périlleuse. Ce n'est pas seulement une question de bonne traduction¹⁰⁹. Déterminer où commence « l'administration publique » et où finissent « les pouvoirs publics », sans parler de « la société », est un défi qui ne peut pas être relevé en se contentant de meilleures définitions. La taille actuelle du secteur public est encore aujourd'hui un sujet de controverse¹¹⁰. Le succès des partenariats privés/publics et des agences ne font que compliquer la tâche. Il existe même certaines cultures pour lesquelles ce genre de distinction n'est pas considérée comme opératoire. J. Blondel considère que la définition des pouvoirs publics est l'un des problèmes essentiels de la recherche comparative « mais toutes les tentatives d'établir une enquête générale vient s'échouer sur cet écueil : notre incapacité, jusqu'à présent, à définir ce que sont les pouvoirs publics »¹¹¹. Pour lui, la question fondamentale est : « où commencent les pouvoirs publics et où finit l'administration ? »¹¹². C'est finalement G. B. Peters qui pose peut-être la bonne question, en se demandant s'il y a « une seule bureaucratie dans la plupart des sociétés, ou un regroupement de plusieurs bureaucraties ? »¹¹³.

De plus, définir des pouvoirs publics n'est pas seulement une question d'observation empirique, mais aussi de limites admises : quelle doit être l'étendue de leurs compétences ?

Indicateurs subjectifs ou objectifs ?

1°) Évaluation ou image ?

Du fait de l'absence d'indicateurs objectifs, permettant de mesurer en une seule donnée statistique la performance d'une administration toute entière, tous les résultats que nous avons présentés dans cette étude s'appuient, à des degrés divers, sur des indicateurs subjectifs. Ces perceptions, toutefois, ne reflètent pas toujours la réalité, et peuvent renvoyer une fausse image des performances du secteur public¹¹⁴.

Le doute subsiste sur la possibilité que ces indicateurs, fondés sur des opinions, ne servent à mesurer que l'image de l'administration publique, plutôt que sa réalité objective. J. Aron émet des doutes sur la validité des sondages des évaluations de risque : tout d'abord parce que la qualité des institutions, dans les pays en voie de développement, peut changer de manière rapide et drastique ; ensuite, parce que les évaluations subjectives sont souvent influencées par les bouleversements macroéconomiques (par exemple, un *boom* économique), ce qui rend caduque toute corrélation entre la qualité des institutions et la croissance¹¹⁵.

109. Les termes administration, *administratie*, *regering*, *government*, *gouvernement*, *Verwaltung*, *Regierung*, *bureaucracy* ont tous des sens similaires, mais non identiques. Voir Rutgers (M. R.), « Comparative Public Administration : Navigating Scylla and Charybdis — Global Comparison as Translation », *Administrative Theory and Praxis*, 2004, 26(2), 150-168.

110. The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres, « The Size of the Government Sector : How to Measure », 24th CEIES seminar, Vienne, 23-24/10 2003.

111. Blondel (J.), *The Organization of Governments : A Comparative Analysis of Governmental Structures*, London, Sage, 1982, 5.

112. *Ibid.*, 206.

113. Peters (B. G.), « Comparative Perspectives on Bureaucracy in the Policy Process », in L. B. Hill (ed.), *The State of Public Bureaucracy*, Armonk, New York : M. E. Sharpe, 1992, pp. 87-110.

114. Van de Walle (S.) et al., « Public Administration. Social and Cultural Planning Office », *op. cit.*, 2004.

115. Aron (J.), « Growth and Institutions ... », *op. cit.*, 114.

Les indicateurs subjectifs semblent tous pointer dans la même direction, ce qui pourrait signifier que les experts, interrogés sur un large éventail de questions liées au secteur public, « se contentent d'exprimer un sentiment général sur un pays donné »¹¹⁶.

2°) Existe-t-il une alternative aux approches subjectives ?

Malgré la supériorité numérique des indicateurs subjectifs, on trouve des tentatives de mesurer la performance des pouvoirs publics de manière objective en utilisant les comptes de la nation (par exemple, les dépenses publiques). Aussi séduisante que soit cette approche, elle n'est pas sans écueil. Il n'est pas toujours possible de mettre en regard telle dépense avec tel résultat, et la comptabilité est souvent trop vague pour permettre une définition optimale de la production. De plus, même si les comptes de la nation sont établis selon les normes de l'*European System of Integrated Accounts (ESA)*, certaines différences entre les pays peuvent rendre impossible toute comparaison. Ces disparités ne sont pas dues à un manque de conformité à l'ESA, mais à des différences institutionnelles. Pour ne prendre qu'un seul exemple, les musées et bibliothèques privés mais subventionnés par l'État rentrent dans deux catégories différentes de comptes publics, selon qu'on se trouve en Allemagne ou aux Pays-Bas¹¹⁷.

On peut également tenter d'obtenir des indicateurs objectifs par une approche *bottom-up* : on peut construire son indicateur général en réunissant des indicateurs objectifs, service par service. Des travaux très prometteurs sont en cours en ce domaine à la Banque mondiale, où l'on étudie la possibilité d'établir des indicateurs objectifs : par exemple, en comptabilisant le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise, ou en mesurant le nombre de pannes de téléphone ou le temps d'attente en ligne¹¹⁸. L'utilisation d'indicateurs objectifs n'est toutefois pas entièrement neuve. R. D. Putnam, dans sa fameuse étude sur l'Italie, avait mis au point une « méthode citoyenne », élaborée en fonction de réponses apportées à des tests anonymes pour mesurer la réactivité bureaucratique¹¹⁹.

Le principal écueil de cette approche est qu'elle ne résout pas le problème de l'agrégation des données, et qu'elle ne permet que des études portant sur un nombre de services limités, organisés de manière similaire dans différents pays. Du fait des disparités entre nations, il est peu vraisemblable que ce type de méthode permette d'établir des classements internationaux. Mais elle est néanmoins très utile pour comparer ou tenter d'améliorer tel secteur spécifique.

3°) Comment définir la performance ?

Comment peut-on établir que la performance a augmenté, ou que la qualité de telle administration publique s'est améliorée ? Il n'existe aucune valeur de marché à l'aune de laquelle on peut mesurer la production des pouvoirs publics¹²⁰. Pour pouvoir comparer la performance du secteur public, encore faut-il s'entendre sur la définition de la performance.

116. La Porta (R.) *et al.* « The Quality of Government ... », *op. cit.*, 234.

117. Streppel (I.) & Van Tongeren (D.), *Comparability of the Sector General Government in the National Accounts : a Case Study for The Netherlands and Germany*, nr. NA-066, 1994.

118. Knack (S.) & Kugler (M.), *Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance*, PREM Public Sector Group, Banque mondiale, 2002.

119. Putnam (R. D.) *et al.*, *Making Democracy Work*, *op. cit.*, 1993.

120. Handler (H.) *et al.*, « The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe », *op. cit.*, 17.

Doit-on mesurer la production, l'efficience ou l'efficacité ? Il est clair que, dans la production de certains effets, les pouvoirs publics ne sont pas les seuls agents à entrer en compte. Il est parfois possible de mesurer certains résultats isolés, mais il est difficile de décider si l'évolution de tel indicateur est « positive » ou non. Les organismes publics ont des objectifs ambigus¹²¹, et certains de ces objectifs sont atteints au détriment des autres. Les définitions de l'efficacité d'un secteur sont donc sujettes à débat.

À quel moment des pouvoirs publics ont-ils atteint leur but ? Doivent-ils viser au progrès de l'humanité (Organisation des Nations Unies) ou tenter d'éradiquer l'extrême pauvreté (Banque mondiale) ? Ou peut-être s'aligner sur les critères de Lisbonne (Union européenne) ? Certains investissements publics, aussi souhaitables qu'ils soient, sont considérés comme des moyens inacceptables d'atteindre un objectif dans certains pays, et comme parfaitement légitimes dans d'autres. Ces différents seuils d'acceptation ont un impact sur les méthodes de mesure d'efficience publique.

La tendance qui consiste à se reposer toujours davantage sur les indicateurs de résultats, lorsqu'on évalue ce qui a été accompli par le secteur public, n'est que le reflet d'une pénurie de données sur les *output*¹²². Pour la même raison, on préfère parfois aux indicateurs d'*input*. En tout état de cause, la mesure des résultats ne permet pas de résoudre la question de savoir à qui en revient le mérite ? De la même manière, lorsque R. D. Putnam compare les régions italiennes, il explique clairement qu'il mesure la production (*outputs*), et non les effets (*outcomes*) de l'action des pouvoirs publics, car il ne veut pas leur attribuer des résultats, bons ou mauvais, dans des affaires qui dépassent leur domaine de compétences¹²³.

4°) Comment agréger la performance ?

L'agrégation de plusieurs indicateurs de performance spécifiques représente le dernier défi à relever pour établir une comparaison internationale des performances administratives. Comment, en effet, les mesures de performance de plusieurs services publics individuels (ou la perception de cette performance) peuvent-elles être agrégées pour devenir la performance de l'administration ou des pouvoirs publics ?

L. Cherchye, W. Moesen et P. Van Puyenbroeck, dans leurs travaux sur les agrégations des indicateurs entrant dans la composition des *Knowledge Economy Indicators*, ont distingué trois problèmes¹²⁴ : premièrement, circonscrire le champ des indicateurs pertinents ; deuxièmement, définir une norme des indicateurs ; troisièmement, procéder à l'agrégation des données, avec l'attribution de pondérations.

Les auteurs nous livrent un précieux conseil : attribuer des pondérations propres à chaque pays, et avoir recours à une approche « bienveillante », laissant le bénéfice du doute aux pouvoirs publics. Ainsi, des pondérations plus élevées sont attribuées aux domaines dans lesquels un pays particulier excelle. Cette méthode a la faveur grandissante des

121. Fukuyama (F.), « Why there is no Science of Public Administration », *Journal of International Affairs*, 2004, 58 (1), 189-201.

122. O'Mahony (M.) & Stevens (P.), « Outcome Based Measures in International Comparisons of Productivity in Public Service Provision : a Review », Paper presented at a *Conference on the Determinants of Performance in Public Organisations*, Cardiff Business School, May 7 2004 ; Pritchard (A.), « Measuring Productivity Change in the Provision of Public Services », paper produced for the *NIESR Conference on Productivity and Performance in the Provision of Public Services*, London, 19 November 2002.

123. Putnam (R. D.) *et al.*, *Making Democracy Work*, *op. cit.*, 65.

124. Cherchye (L.) *et al.*, « Legitimately Diverse, yet Comparable », *op. cit.*, 927, voir aussi www.keypublicstatistics.net

politiques, car elle prend en compte les secteurs compétitifs de pointe sans véritablement fausser les résultats.

*
* * *

Dans cet article, nous avons étudié une tendance actuelle qui consiste à utiliser plusieurs indicateurs de gouvernance pour établir des comparaisons internationales de performance administrative et de qualité bureaucratique. Malgré l'augmentation des indicateurs disponibles sur le marché, leur utilisation reste limitée au sein de la communauté des chercheurs en administration publique. Les indicateurs que nous avons analysés et comparés souffrent des mêmes problèmes méthodologiques. Très souvent, ils ne mesurent pas ce qu'ils prétendent mesurer. C'est pourquoi nous pensons utile de répéter le conseil que nous prodiguent M. Sudders et J. Nahem dans leur guide de l'usager des indicateurs de gouvernance : il faut bien comprendre un indicateur avant de l'utiliser¹²⁵.

Au-delà des diverses techniques de mesure, il faut souligner les difficultés de fond. Au cœur du problème, on retrouve le besoin de définir précisément ce que sont la performance et la qualité, et séparer ce qui relève des pouvoirs publics et ce qui relève de la société. Faute de répondre à ces questions, il ne sera pas possible de proposer une comparaison pertinente de différents pays. Du fait des immenses disparités culturelles entre les différentes organisations des pouvoirs publics, nous devons nous contenter, soit d'indicateurs grossiers et subjectifs, soit d'une multitude d'indicateurs de performance objectifs, mais ciblés sur un secteur particulier. Les premiers ne mesurent probablement que l'image, bonne ou mauvaise, de l'administration publique, tandis que les seconds ne peuvent pas être agrégés dans une comparaison cohérente.

125. Sudders (M.) & Nahem (J.), *Governance Indicators...*, op. cit.