

Governance, Liberties and Development in the MENA

Analysis from the Sen's capabilities Approach

Daniel Labaronne *

Fahmi Ben-Abdelkader **

Mai 2006

Abstract

Comparing different regions of the world, we specially investigate the human development deficit and the freedom gaps in the MENA. In line with Sen's capability approach, this paper argues that development should be seen as a process of expansion of human capabilities. In his book "Development as freedom", Sen underlines that focusing on human freedoms contrasts with narrower views of development, such as defining development with the growth of the GDP, or with the rise in personal incomes. He emphasizes that while GDP or income are important means to expanding freedoms, we should also take under consideration other instrumental factors, such as social and economic opportunities, as well as political and civil liberties. Amartya Sen's approach has many implicit insights and implications for our understanding of what "Good Governance" is and the processes by which it can be promoted. This paper argues that governance should be seen as the process by which capabilities can be promoted and the ability to guarantee effective public institutions. We use a new original database from the French Ministry of Economy which covers broad and detailed institutional characteristics from 51 countries. We construct two indicators to capture governance: capabilities index and public institutions effectiveness index. We also employ a multidimensional approach to identify the specificity of the governance in the MENA countries compared to other regions of the world. We find that their institutional profile is associated with an authoritative-paternalistic State; a governance gap; poor capabilities; and a particular traditional community-based society rather than law-based societies. Furthermore, we point out that the MENA countries are wealthy (economically), but under developed in terms of human development.

Keywords : Governance, Capability Approach, human liberties, MENA countries.

* Université Bordeaux IV, danielabaronne@yahoo.fr,
R.O.S.E.S., Maison des sciences économiques, 106-112, boulevard de l'Hôpital, 75 647 Paris cedex 13

** Université Paris 1, Fahmi.Ben-Abdelkader@malix.univ-paris1.fr
R.O.S.E.S., Maison des sciences économiques, 106-112, boulevard de l'Hôpital, 75 647 Paris cedex 13

Résumé

Dans le cadre d'une analyse comparative, nous examinons le déficit en matière de développement humain et des libertés fondamentales dans les pays MENA. Existe-t-il une spécificité des institutions et de la gouvernance dans les MENA qui serait de nature à expliquer ce retard de développement? Dans le prolongement des travaux d'Amartya Sen, ce papier soutient que le développement ne se réduit pas à une mesure de la pauvreté monétaire mais doit être compris comme un processus d'expansion des libertés réelles et des *capabilities* dont les personnes peuvent jouir. En effet, dans son ouvrage *Development as freedom*, Sen souligne que la croissance du Produit Intérieur Brut ou celle du revenu par habitant est un facteur déterminant du développement, mais d'autres facteurs doivent être pris en considération, tels que les opportunités économiques et sociales ainsi que les libertés civiles et politiques. Nous supposons que l'approche des *capabilities* est riche d'enseignements susceptibles d'améliorer notre compréhension de ce que devrait être une « bonne gouvernance » et a de nombreuses implications sur le processus de transformation des systèmes de gouvernance. Dans ce cadre d'analyse, La gouvernance est appréhendée sous l'angle de sa capacité à promouvoir les *capabilities* de la population et à fournir des institutions transparentes garantissant le respect de la loi et la protection des droits. Nous exploitons de façon inédite une base de données ("Profils Institutionnels") élaborée par le Ministère Français de l'Economie et des Finances. Nous tentons d'appréhender la gouvernance en construisant deux indicateurs: un indicateur de *capabilities* et un indicateur d'efficacité des institutions publiques. A l'aide d'une approche multidimensionnelle, nous montrons que le déficit en matière de gouvernance est associé à une forme de régulation et d'organisation sociale spécifique, les pays MENA se caractérisant, pour la plupart, par un profil institutionnel de type autoritaire et paternaliste, profil qui associe solidarités traditionnelles et Etat autoritaire au détriment de l'Etat de droit. Ce qui est susceptible d'expliquer le blocage du processus de réformes qui serait en faveur d'une expansion des libertés fondamentales et des *capabilities*.

Mots clés : Gouvernance ; approche des *capabilities* ; développement humain ; MENA.

“Poverty is not just a matter of being relatively poorer than others in the society, but of not having some basic opportunities of material well-being – the failure to have certain minimum capabilities”

Amartya Sen [1985]

“by showing that the quality of our lives should be measured not by our wealth but by our freedom, his (Sen’s) writings have revolutionized the theory and practice of development”.

Kofi Annan [2005]

Introduction

Les pays du Moyen Orient et d’Afrique du Nord (MENA)¹ comme les pays d’Europe centrale et orientale (PECO)², qui nous serviront de *benchmark* dans cette étude, se singularisent, comparativement aux autres pays en développement, par un nombre réduit de personnes affectées par la pauvreté monétaire. Ils affichent entre eux, toutefois, des niveaux d'indicateurs de développement humain (IDH) et des conditions d’exercice des libertés fondamentales, dans le domaine politique, économique et social, très différents, les PECO étant dans une situation systématiquement plus avantageuse que les MENA. Sur quelle base fondée la

¹ Algérie, Arabie Saoudite, Egypte, Iran, Maroc, Tunisie, Syrie. La région MENA couvre de nombreux pays qui vont du Maroc à l’Iran. Chacun de ces pays jouit d’une histoire riche et est doté de fortes caractéristiques individuelles. Une stratégie qui vise à couvrir l’ensemble des pays de la région fera inévitablement des généralisations qui ne font pas toujours justice à la situation spécifique d’un pays particulier. Néanmoins, il existe des similitudes susceptibles de donner lieu à des principes généraux et des orientations d’ensemble nous permettant de déceler certaines spécificités de la région.

² Bulgarie et Roumanie, pays d’Europe orientale (PEO), Hongrie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, pays d’Europe centrale (PEC).

comparaison du niveau de développement atteint aujourd'hui par les deux groupes de pays ? Doit-on retenir une approche en termes de bien-être économique évalué par le nombre de personnes vivant sous un certain seuil de pauvreté (un ou deux dollars par personne et par jour) ou bien faut-il privilégier une comparaison des pays en termes de bien-être individuel dans une perspective de développement humain et d'expansion des libertés dont bénéficient les populations ?

Notre travail s'inscrit dans la seconde approche. Il s'inspire des analyses d'Amartya Sen qui, dans son dernier ouvrage, *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté* [Sen, 2003], soutient que le développement ne se réduit pas à une mesure de la pauvreté monétaire mais doit être compris comme : "*un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir* " [Sen, 2003, p.56]. Ces libertés constituent la fin première et le moyen principal du développement. En tant que fin, elles ont un rôle constitutif qui concerne les libertés substantielles, élément essentiel à l'épanouissement des vies humaines. En tant que moyen, elles ont un rôle instrumental en contribuant pleinement au développement. Sen retient cinq libertés instrumentales : les "libertés politiques" qui donnent aux individus les possibilités de participer au processus démocratique ; les "facilités économiques" qui offrent les opportunités d'utiliser les ressources économiques à des fins de consommation, de production et d'échanges. Les "opportunités sociales" qui comprennent les dispositions prises par une société en faveur notamment de l'éducation et de la santé qui accroissent la liberté substantielle qu'ont les personnes de vivre mieux. Les "garanties de transparence" qui permettent aux individus de contracter dans une certaine marge de confiance. La "sécurité protectrice" qui recouvrent les dispositions institutionnelles formelles et informelles de protection sociale.

Comment se situent les MENA par rapport à ces libertés instrumentales ? Peut-on définir un indicateur de gouvernance pays qui tiendrait compte du niveau d'expansion de ces libertés ? Quels sont les facteurs explicatifs du processus retardé pour les MENA de développement des libertés dont jouissent leur population ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous proposons d'exploiter de façon inédite une nouvelle base de données récemment mise à la disposition des chercheurs. Cette

base, élaborée par le Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie (base Minefi), propose de décrire les "profils institutionnels" de 51 pays en développement, en transition et développés (Annexe 0.) à partir des réponses à un questionnaire documentés en 2001 par les Missions Economiques françaises de ces pays (Bertheliet *et alii* [2003]). Cette base est organisée au moyen d'une grille qui distingue le cadre institutionnel des pays en neuf grands thèmes : Institutions politiques et libertés civiles, sécurité des personnes et des biens, gouvernance publique, liberté de fonctionnement des marchés, innovation et dispositions pour le futur, sécurités des transactions, régulation des marchés, ouverture et cohésion sociale. A chacun de ces grands thèmes correspond des indicateurs cherchant à évaluer le niveau d'exercice des libertés politiques ou économiques ou sociales qui prévalent dans chacun des 51 pays étudiés.

Nous proposons de conduire notre analyse appliquée aux MENA en croisant les cinq catégories de libertés retenues par Sen avec les indicateurs de liberté proposés dans les thèmes de la base Minefi. Nous procédons à des simplifications et à des regroupements qui débouchent sur l'élaboration de trois grandes variables dont l'agrégation des données nous permet de construire trois indicateurs différents de libertés : Un indicateur de "libertés politiques" qui correspond à la première liberté instrumentale de Sen et reprend les données du thème institutions politiques de la Base Minefi. Un indicateur de liberté économique qui représente les "opportunités économiques" de Sen et repose sur les données du thème liberté et fonctionnement des marchés de la base. Un indicateur de liberté sociale qui tente de rendre compte des "sécurités protectrices" et de la "protection sociale" de Sen et s'appuie sur les données des thèmes sécurité des personnes et cohésion sociale du Minefi. Nous élaborons un quatrième indicateur, appelé indicateur de qualité de l'administration, à partir des données du thème gouvernance publique de la base. A travers cet indicateur, nous proposons d'appréhender, de façon large, la notion de "transparence" évoquée par Sen.

Une fois ces indicateurs construits, nous conduisons tout d'abord notre étude en examinant pour chaque pays MENA la valeur de ses indicateurs de liberté et de qualité de l'administration en fonction de son PIB par tête. Nous proposons, ensuite,

de resituer cette étude dans le débat actuel sur l'évaluation de la gouvernance des pays. En retenant comme définition de la gouvernance *l'exercice de l'autorité au nom de la population*, nous proposons d'identifier le niveau de gouvernance atteint par chacun des pays par la valeur agrégée de ses indicateurs de libertés et de qualité de l'administration. Le contenu et le niveau de cet indicateur, sans être foncièrement différents par rapport à ceux d'autres études sur l'évaluation de la gouvernance des pays, notamment celles de Kaufmann et *alii* [2003] ou de la Banque Mondiale [2003], apportent cependant des éléments d'appréciation nouveaux sur la capacité des autorités à agir en faveur de l'expansion des libertés réelles dont bénéficie leur population. Sous cet angle, nous montrons que les MENA marquent un retard sensible par rapport aux PECO, moins en raison de la qualité de leur administration que du fait d'un désavantage relatif dans l'expansion des libertés réelles dont leur population peuvent jouir. Nous tentons, enfin, à l'aide d'une approche multidimensionnelle, d'éclairer l'origine de résultats de gouvernance médiocres dans les MENA. Nous montrons que cette situation repose sur une forme de régulation et d'organisation sociale spécifique. Les pays MENA se caractérisant, pour la plupart, par un profil institutionnel de type autoritaire et paternaliste, profil qui associe solidarités traditionnelles et état autoritaire. A l'opposé, les PECO bénéficieraient d'un profil de type libéral où les solidarités se jouent à un niveau soit institutionnel soit individualiste dans un contexte de grandes libertés politiques et économiques.

Pour conduire cette analyse, nous situons notre démarche dans le prolongement de celle de Sen et de son approche en termes de « *développement comme liberté* » (1). Nous présentons la base de données Minefi qui est le support empirique de notre étude (2). Nous proposons et interprétons nos principaux résultats statistiques et nous conduisons notre approche multidimensionnelle de la gouvernance des pays (3).

1. Le développement comme liberté

Amartya Sen est celui qui a poussé le plus loin l'analyse du développement, en y introduisant des considérations politiques, éthiques, environnementales et sociales [Sen, 1996]. Un nouveau cadre analytique est clairement posé en repensant

l'évaluation du bien être et de la pauvreté sur des bases non plus seulement monétaires mais aussi politiques, sociales et surtout humaines [Sen, 1983,1985]. Sen recentre son approche sur le concept des *capabilities* définies comme étant les opportunités dont bénéficient les personnes afin de convertir leurs biens premiers en libertés réelles ainsi que de pouvoir jouir véritablement des droits fondamentaux (éducation, santé, etc.). Derrière cette théorie des *capabilities*, il y a une vision d'épanouissement de la plénitude des potentialités humaines (*human flourishing*) et de jouissance des libertés fondamentales [Sen, 1999].

Sen [2003] considère le développement comme un processus intégré d'expansion des libertés substantielles, en corrélation étroite les unes avec les autres. Dans son analyse, les libertés substantielles sont constituées par l'ensemble des "capacités" élémentaires, telles que la faculté d'échapper à la famine et à la morbidité évitable, la liberté de bénéficier de l'alphabétisation, la possibilité de participer au processus politique et de prendre des initiatives dans le champ économique. Ces libertés publiques doivent être considérées du point de vue de leur valeur intrinsèque sans chercher à les justifier par leurs effets positifs sur le développement. Elles sont constitutives de la notion de liberté humaine, leur simple absence constitue un handicap. Dans cette perspective, la pauvreté doit être appréhendée comme une privation de liberté substantielle et non, selon la norme habituelle, comme une simple faiblesse de revenus.

Ces libertés ne sont pas seulement une base d'évaluation des avancées ou des retards du développement. Elles peuvent être aussi un déterminant essentiel du processus de développement. A côté de la priorité intrinsèque accordée à la liberté humaine comme objectif du développement, Sen considère l'efficacité instrumentale des formes diverses de libertés. Dans son approche, le rôle instrumental de la liberté concerne la manière dont une grande variété de droits, de possibilités et d'acquis contribue à l'expansion de la liberté humaine, et par voie de conséquence à la promotion du développement. L'efficacité de la liberté comme *moyen*, et non seulement comme *fin*, réside dans les interdépendances qu'entretiennent les différents types de liberté, chacun d'eux étant susceptible d'en favoriser d'autres.

Sen distingue cinq libertés instrumentales qui contribuent à la capacité générale d'une personne de vivre plus librement. Les *libertés politiques* renvoient à l'éventail des droits politiques et des libertés publiques que l'on associe au fonctionnement démocratique. Elles comprennent l'ensemble des possibilités offertes aux individus d'élire, de contrôler et de critiquer les autorités, de s'exprimer sans restriction, de lire une presse libre et de choisir entre des partis antagonistes. Les *facilités économiques* décrivent les marges de manœuvre économiques qui dépendent des ressources dont les individus disposent, des conditions d'échanges et de fonctionnement des marchés dans lesquelles ils évoluent, des financements qu'ils peuvent obtenir. Les *opportunités sociales* découlent de l'existence ou non de services d'éducation et de santé qui profitent à l'ensemble de la population et contribuent à l'accroissement des libertés substantielles des individus. Les *garanties de transparence* reposent sur le fait que le fonctionnement d'une société implique une certaine marge de confiance dans les relations sociales. La corruption, la collusion entre l'Etat, les entreprises, les banques, l'absence de transparence et de lisibilité de l'action publique minent la confiance et jouent un rôle instrumental contre-productif pour le développement. Les *sécurités protectrices* concernent les personnes vulnérables aux fluctuations économiques. Ces personnes doivent pouvoir bénéficier d'un filet de protection sociale. Cette protection relève soit d'une solidarité traditionnelle (famille, par exemple) soit d'une solidarité institutionnelle (Etat).

En présentant le "*développement comme liberté*", Sen propose une approche du développement qui se veut globale en intégrant l'ensemble des aspects politiques, économiques et sociaux de ce processus. Cette démarche tente d'apprécier, de façon simultanée, le rôle vital des institutions, par nature diverse, dans le processus de développement, qu'il s'agisse des institutions publiques qui permettent l'expression démocratique, du marché et des institutions de régulation qui autorisent la libre initiative, du système éducatif et de soin qui favorise le développement humain, du système administratif qui décrit la qualité de l'administration, enfin du système de solidarités qui renseigne sur les institutions informelles comme les valeurs sociales et les traditions dominantes.

2. La base de données du Minefi support empirique de notre étude

Pour Sen, la liberté est au cœur de l'évaluation du développement. Il considère que tout jugement sur le progrès n'a de sens que rapporté aux libertés : une avancée est une avancée des libertés. Dès lors, l'évaluation du progrès consiste à estimer quelles entraves aux libertés affectent les membres d'une société donnée, le développement pouvant être assimilé à l'histoire du dépassement de ces entraves. La notion de liberté est complexe, elle comprend des éléments hétérogènes. Chaque pays représente une situation particulière, avec une histoire, une culture, des institutions, un peuple différent. Le "développement comme liberté" s'inscrit par conséquent moins dans une logique de classement des Etats au regard du processus de développement que dans une démarche visant à souligner l'intérêt de prendre en compte cette problématique dans l'analyse des trajectoires différenciées du développement.

Pour tenter d'évaluer dans le processus de développement des MENA le rôle des libertés et des institutions concernées par ces libertés, nous proposons d'exploiter la nouvelle base de données du Minefi. Cette base offre des données originales sur les caractéristiques institutionnelles de 51 pays. Ces données ont été recueillies au moyen d'un questionnaire adressé aux fonctionnaires français des Missions Economiques des pays couverts. Elles ont été retraitées centralement, comparées à celles d'autres bases en vue de les valider ou de procéder à d'éventuels redressements, enrichies par d'autres indicateurs provenant d'autres bases.

Pour notre étude, cette base présente au moins trois intérêts. Sur le plan conceptuel, ses auteurs retiennent une définition large des institutions, qui reprend celle de North : les institutions sont constituées par les règles formelles et informelles structurant les incitations qui agissent sur le comportement des individus et modèlent l'économie. Sur le plan méthodologique, les auteurs présentent les caractéristiques institutionnelles sous forme de "profils" par pays, ces profils n'étant pas strictement ordonnable. Ils ne présupposent pas l'existence d'une norme institutionnelle *a priori* qui servirait de modèle unique optimal quel que soit le niveau de développement des pays. En revanche, ils considèrent que tous les cadres

institutionnels ne se valent pas, l'examen empirique suggérant que certains environnements institutionnels seraient des facteurs de blocage ou favoriseraient au contraire le développement.

Sur le plan empirique, les auteurs proposent une grille de "capture" des caractéristiques institutionnelles, et des niveaux de libertés qui leur sont associées, des différents pays de la base. Cette grille décompose le cadre institutionnel en 9 thèmes croisés avec quatre secteurs (Tableau1).

Tableau 1. Grille de capture des institutions

Secteurs institutionnels en colonnes	Environnement institutionnel	Marchés		
Thèmes institutionnels en lignes	A. Institutions publiques et sociétés civiles	B. Marchés des biens et services	C. Marché des capitaux	D. Marché du travail et relations sociales
1. Institutions politiques	Droits et libertés publiques			Libertés, pluralisme syndical
2. Sécurité et ordre public	Sécurités des personnes et des biens			
3. Gouvernance publique	Transparence, contrôle de la corruption, efficacité de l'administration, indépendance de la justice	Collusion Etat/entreprises	Collusion Etat/ banques	Travail informel
4. Liberté de fonctionnement des marchés		Part du secteur privé, privatisation, distorsion de prix introduite par l'Etat	Part du secteur privé, liberté des taux d'intérêt, indépendance de la Banque centrale	Flexibilité du marché du travail formel
5. Environnement technologique, dispositions pour le futur	Innovations et R&D dispositions pour le futur		Capital-risque, accès au crédit	Formation professionnelle
6. Sécurité des transactions et des contrats	Sécurité des droits de propriété et des contrats, justice commerciale, droit sur la faillite	Information sur la qualité des biens, sur la situation des entreprises, propriété intellectuelle	Systèmes de garanties, obligations d'information	Respect du droit du travail
7. Régulations et gouvernance d'entreprise	Régulation de la concurrence	Concurrence gouvernance d'entreprise	Concurrence, règles prudentielles, supervision	Dialogue social
8. Ouverture sur l'extérieur	Circulation des personnes, de l'information	Ouverture commerciale	Ouverture financière	Circulation des travailleurs
9. Cohésion sociale	Equilibre social, égalité de traitement, mobilité sociale, solidarités		Micro-crédit	Segmentation du marché

Source : Bertheliet *alii* [2003]

Avant de présenter la manière dont nous avons exploité cette base de données, il convient de s'arrêter sur les réserves méthodologiques et statistiques que l'on peut formuler à l'encontre de cette nouvelle base.

De très nombreuses agences de rating, fondations diverses, organisations non gouvernementales, institutions internationales ou financières, universités et unités de recherche proposent aujourd'hui des bases de données internationales dans le champ économique, politique ou social. Comment évaluer la fiabilité de ces bases, notamment celles à données qualitatives, comme celle du Minefi, qui reposent sur la perception subjective d'experts interrogés sur la situation donnée d'un pays ? Cinq critères d'appréciation d'une base qualitative peuvent être retenus (Malik [2002]): i) Le nombre d'experts, d'investisseurs et de citoyens interrogés. ii) Sa valeur marchande ou encore son "market test". iii). Le nombre de pays étudiés qu'elle représente. iv) Le nombre d'études théoriques et empiriques qui en font référence. v) Sa corrélation avec d'autres indicateurs provenant de sources différentes.

La base Minefi repose sur des données recueillies à partir d'un questionnaire réalisé auprès des seuls membres des Missions françaises. Un biais culturel peut en résulter. Les fonctionnaires français, qui sont issus d'un environnement culturel comparable, auront-ils la même conception que leurs homologues anglo-saxons du rôle et de l'importance, par exemple, des institutions publiques dans la régulation du marché ou dans la préservation de la cohésion sociale ? Adopteront-ils les mêmes critères d'évaluation de l'étendue des libertés publiques, syndicales notamment, au regard de ceux qui pourraient être retenus par des chefs d'entreprises résidents ou étrangers ? La variété des sources d'évaluation en provenance d'experts d'horizons différents n'est-elle pas de nature à neutraliser le risque de ce biais culturel ? L'accès à cette base est gratuit. Faut-il y voir la marque d'un "market test" négatif et donc celle d'un relatif désintérêt des entreprises pour l'acquisition marchande de ces indices jugés par elles non opérationnels ? A ce jour, et à notre connaissance, peu d'études ont emprunté les résultats de cette base dans leurs travaux économétriques. Le nombre de pays retenus dans la base est faible -51- comparé aux 199 pays de la dernière livraison d'indicateurs de gouvernance de Kaufmann *et alii* [2003]. De plus, la base Minefi ne propose qu'une photographie, en 2001, de la situation institutionnelle des pays là où les indicateurs de Kaufmann *et alii* peuvent être suivis à travers des séries temporelles établies en 1996, 1998, 2000 et 2002.

Ces observations critiques doivent être resituées par rapport à la nature même de la base Minefi. Rappelons que cette base présente les caractéristiques institutionnelles sous forme de profils par pays en évitant tout classement ou indicateur synthétique de performances. Elle aborde le champ large des libertés politiques et économiques et, de façon moins conventionnelle par rapport à d'autres bases, celui des "opportunités sociales" à travers des indicateurs de cohésion sociale ou des indices fournis par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Dès lors, cette base n'a pas le même caractère d'opérationnalité que la plupart des autres sources de données. Cette base est avant tout un outil de recherche au service de la communauté scientifique et moins une banque de données destinée à satisfaire les besoins spécifiques du monde économique. C'est ce qui explique aussi qu'elle soit disponible gratuitement. A cet égard, notons que les bases de Kaufmann *et alii* sont également gratuites ce qui ne les empêche pas d'être parmi les plus citées dans les travaux académiques. La neutralité supposée des fonctionnaires français dans l'appréciation non normative des profils institutionnels des pays peut éviter l'apparition de biais idéologiques qui caractérisent certaines bases et faussent la valeur des indicateurs. Ces biais apparaissent, notamment, quand les experts interrogés sont tentés de sanctionner des pays qui suivraient des politiques économiques ou sociales contraires à leurs conceptions ou aux recommandations des institutions auxquelles ils appartiennent. Le nombre de pays retenus dans la base Minefi représente 80 % du PIB de la population de la planète. Vouloir quantifier les aspects politiques ou économique ou sociaux d'un maximum de pays n'est-elle pas une gageure dont la base Minefi s'affranchit ? Un biais informationnel ne peut-il apparaître quand cette évaluation concerne des pays dont la qualité et la quantité de l'information font défaut soit parce que ces pays sont en dehors des circuits classiques de l'économie mondiale, donc mal connus des experts étrangers, soit par suite de tricheries informationnelles ou de black out de l'information de la part des autorités ?

Le critère de qualité qu'il convient d'examiner avec attention, nous semble-t-il, concerne celui de la convergence des indicateurs de la base Minefi avec ceux proposés, habituellement, dans d'autres bases, notamment celle de Kaufmann *et alii*. La définition des indicateurs de libertés et d'environnement institutionnel n'est pas

toujours la même entre les différentes bases. Des rapprochements sont donc nécessaires pour favoriser les comparaisons. Les auteurs de la base Minefi ont calculé des coefficients de corrélation qui apparaissent significatifs quand le contenu de leurs indicateurs est assez proche de celui des autres bases. D'une façon générale, ils concluent que la confrontation de leurs données indique une forte convergence de leurs indicateurs avec ceux de Kaufmann *et alii*. Leurs études comparatives montrent l'existence de biais ponctuels et peu nombreux avec ceux des autres bases de données, biais qu'ils redressent par la suite grâce à l'apport d'informations supplémentaires.

Nous proposons de conduire notre analyse des libertés instrumentales dans les MENA, avec une comparaison avec les PECO, en tentant d'évaluer, pour chacun des pays retenus, le niveau atteint de chacune des cinq libertés définies par Sen. Pour cela, nous avons construit des variables, à partir des données issues de la base Minefi, dont le contenu se rapproche des définitions des libertés données par Sen. Nous avons élaboré trois indicateurs synthétiques de liberté : l'indicateur de libertés politiques (ILP), de facilités économiques (IFE) et d'opportunités sociales (IOS). Nous proposons un quatrième indicateur portant sur la qualité de l'administration (IDQA). Les différentes variables retenues pour construire ces indicateurs sont données en annexe 1.

3. Pauvreté monétaire et humaine : une approche statistique

Le point de départ de notre analyse est un constat : les pays MENA, comme les pays d'Europe centrale et orientale, se singularisent comparativement aux autres pays en développement, par un nombre réduit de personnes affectées par la pauvreté monétaire absolue ou relative de leur population (3.1.). Cette comparaison reste cependant insuffisante si l'on considère que la pauvreté ne s'appréhende pas seulement en termes monétaires mais aussi sur un plan humain, du point de vue de la privation relative de libertés fondamentales. Sous cet angle, nous présentons les résultats de nos indicateurs de libertés et de qualité de l'administration, appliqués aux MENA, avec une comparaison avec les PECO. Nous montrons que les

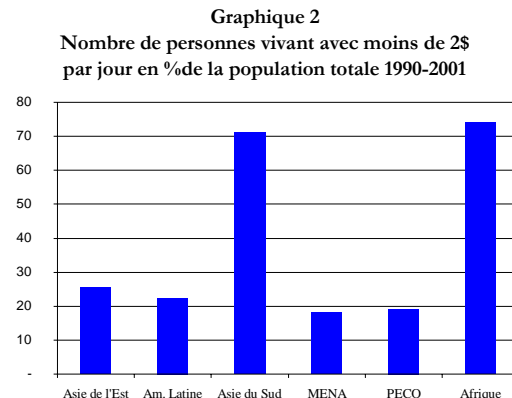
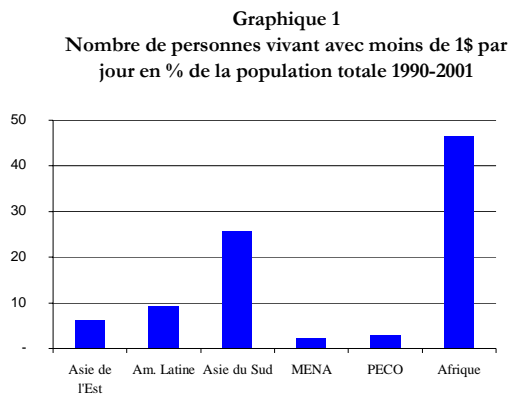
populations des MENA jouissent d'un niveau de libertés politiques, économiques et sociales inférieur à celui des PECO. En revanche, elles ne semblent pas être désavantagées par une qualité de l'administration qui serait inférieure à celle que l'on observe dans les pays de l'Est (3.2). Pour synthétiser ces résultats, nous proposons le calcul d'un indicateur original de gouvernance qui agrège nos indicateurs de libertés et de qualité administrative (3.3). Pour mieux tenter d'expliquer l'origine des différences de gouvernance entre les deux groupes de pays, nous approfondissons l'exploitation statistique de la base Minefi et proposons une approche multidimensionnelle de la gouvernance des pays (3.4).

3.1. Pauvreté monétaire, absolue et relative

La pauvreté absolue est définie comme la part de la population disposant de moins de 1 \$ par jour, la pauvreté relative étant calculée à partir de 2 dollars par jour (Graphiques 1 et 2, situés en fin d'article). Ici il ne s'agit pas de discuter du bien fondé et des limites respectives de ces définitions (voir CNUCED [2001]), mais simplement d'observer que les populations des MENA et des PECO semblent relativement moins touchées que les autres pays par ce phénomène.

Cette caractéristique commune ne s'explique pas par les mêmes déterminants dans les deux groupes de pays. Dans le cas des pays MENA on constate une réelle solidarité traditionnelle. Ces pays se caractérisent par un système de responsabilité sociale fort et cohésif par lequel les familles s'entraident. La pratique du transfert des revenus des travailleurs émigrés à leur famille, comme la tradition islamique de la *zakât* ou de la *sadaqua*, qui encourage les mieux nantis à venir en aide à leur famille et aux pauvres, peuvent expliquer qu'une partie de la population de ces pays échappent à la grande pauvreté. Dans le cas des PECO, c'est davantage la solidarité institutionnelle qui joue, bien que la situation de ces pays ne soit pas homogène du point de vue du niveau et de l'évolution de la pauvreté des populations. Ils ont tous hérité d'un système de répartition des revenus égalitaire, d'un régime social très développé et d'un accès avantageux aux services sociaux. Si certains ont pu conserver l'esprit de la politique de répartition de l'ancien système, préserver quelques acquis de l'ancien régime et favoriser une relative égalité d'accès aux services collectifs grâce à une croissance soutenue de leur richesse nationale

(Hongrie, Lituanie, Pologne et République Tchèque), d'autres (Bulgarie, Roumanie), depuis la transition, n'ont pu faire face à une chute de leur revenu, à un démantèlement de la protection sociale et à un désengagement des entreprises de la sphère sociale. Dès lors, la situation de ces pays reste contrastée entre des pays relativement épargnés par le phénomène de grande pauvreté et d'autres davantage touchés par un déclin de leurs revenus et des solidarités.



Sources : d'après UNDP [2003]

3.2 Pauvreté en termes de libertés dans les MENA

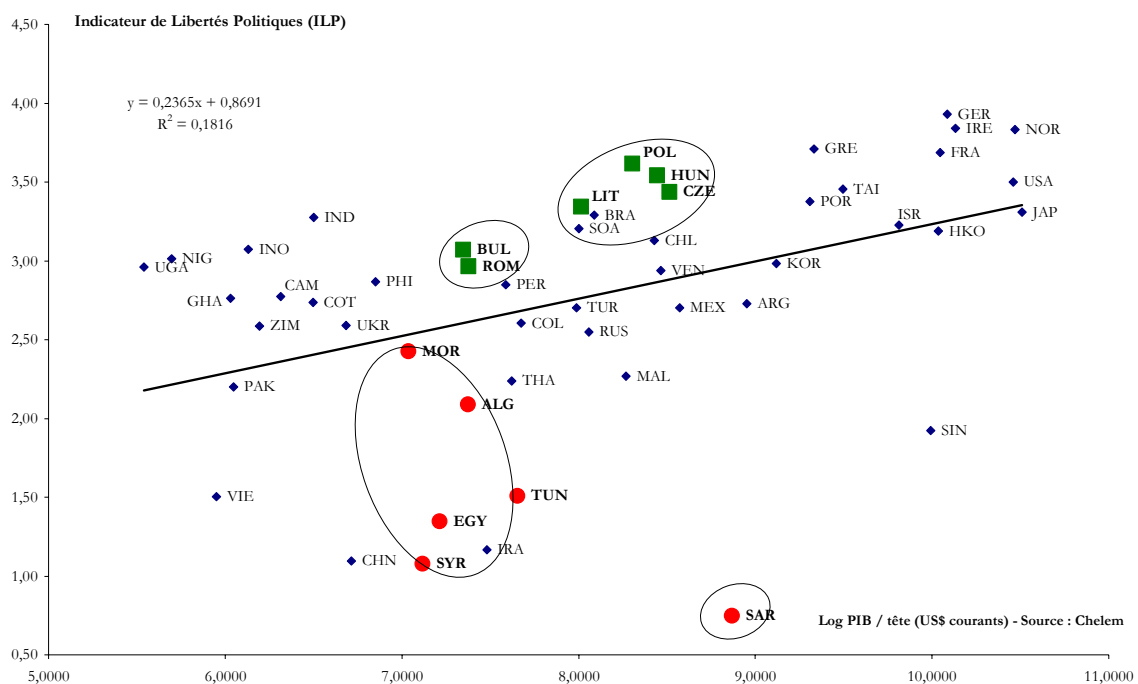
Le constat précédant montre une relative similitude des populations des MENA et des PECO face à la pauvreté monétaire. A l'aune de ce critère il apparaît que le processus de développement de ces pays, débouche aujourd'hui sur des niveaux de bien être économique assez semblables. Toutefois, si l'on considère que le développement se juge aussi en fonction des progrès réalisés dans l'accès des populations aux libertés fondamentales, il peut être instructif d'approfondir la première comparaison sous l'angle d'une seconde qui met l'accent sur le "développement comme liberté".

Pour conduire cette comparaison, nous devons abandonner la référence aux montants de 1 et 2 dollars par jour, qui caractérisent le seuil de pauvreté monétaire, pour recourir à une démarche qui tente d'évaluer par pays le niveau de liberté atteint par sa population compte tenu de son niveau de revenu par habitant. Sur le plan statistique, nous proposons pour les 51 pays de la base Minefi, une régression de nos quatre indicateurs en fonction du PIB par tête des pays. Nous plaçons une droite de

régression sur les graphiques obtenus et examinons la position des MENA et des PECO par rapport à cette droite.

Nous constatons, alors, des différences significatives entre les deux groupes de pays. C'est en particulier le cas en matière de libertés politiques (Graphique 3) et économiques (Graphique 4). Les écarts sont moins importants entre les deux groupes de pays dans le champ des opportunités sociales (Graphique 5) et dans celui de la qualité de l'administration (Graphique 6). Ces différences rompent avec la relative homogénéité des deux groupes de pays observée précédemment en matière de pauvreté absolue et relative de leur population.

Graphique 3. Libertés politiques



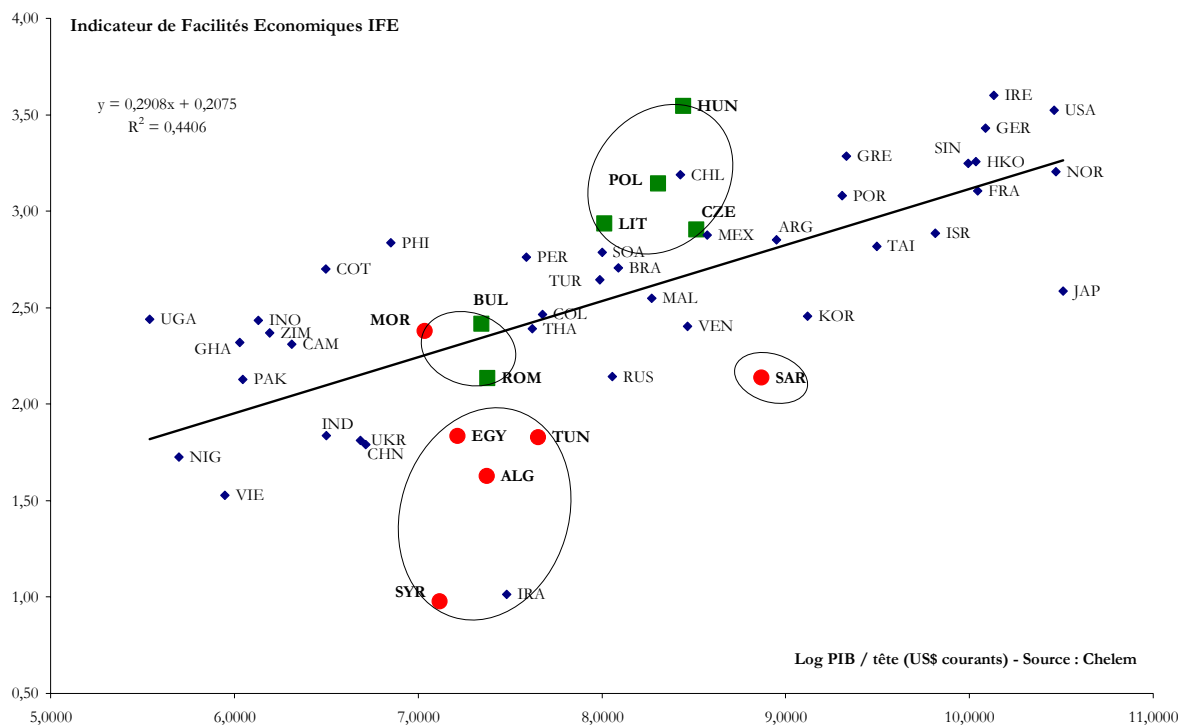
Source : calcul des auteurs à partir de la base « profils institutionnels », MINEFI.

Pour chaque indicateur de liberté, les MENA se situent systématiquement au dessous de la droite de régression pour les 51 pays, et obtiennent les résultats les plus défavorables du total de l'échantillon, notamment pour les libertés politiques et économiques, tandis que les PECO, *benchmark* dans notre étude, se placent au dessus. En d'autres termes, nos calculs, à partir des chiffres fournis par la base Minefi, montrent que le niveau de liberté atteint par les populations dans les MENA (*les PECO*) se situent à un degrés inférieur (*supérieur*) à ce qu'il devrait être compte tenu

de leur revenu par tête, ce niveau se plaçant en-dessous (*au dessous*) de la moyenne des 51 pays ajustés selon le PIB par habitant.

Les écarts les plus significatifs s’observent dans le champ des libertés politiques. Les PECO affichent des niveaux de droits et de libertés publiques à peu près similaires entre eux, et comparables à ceux du Chili, du Brésil ou de l’Afrique du Sud. Le PIB par tête dans chacun des PECO est cependant assez différent d’un pays à l’autre, celui des PEC étant systématiquement supérieur à celui des PEO. Les MENA présentent un profil exactement inverse. Ils disposent chacun d’un revenu par habitant à peu près similaire (en dehors de l’Arabie Saoudite –SAR– dont le niveau de PIB par tête avoisine celui des PEC). Toutefois, ils exhibent, pour la même valeur du PIB par tête (hors SAR), des niveaux de liberté politique très différents, le Maroc se situant à l’échelon le plus élevé (proche de la droite de régression), la Syrie à celui le plus bas. L’Arabie Saoudite enregistre le niveau de liberté politique le plus faible parmi tous les pays sous revue et se place loin derrière les pays ayant le même niveau de PIB par tête, notamment les PEC.

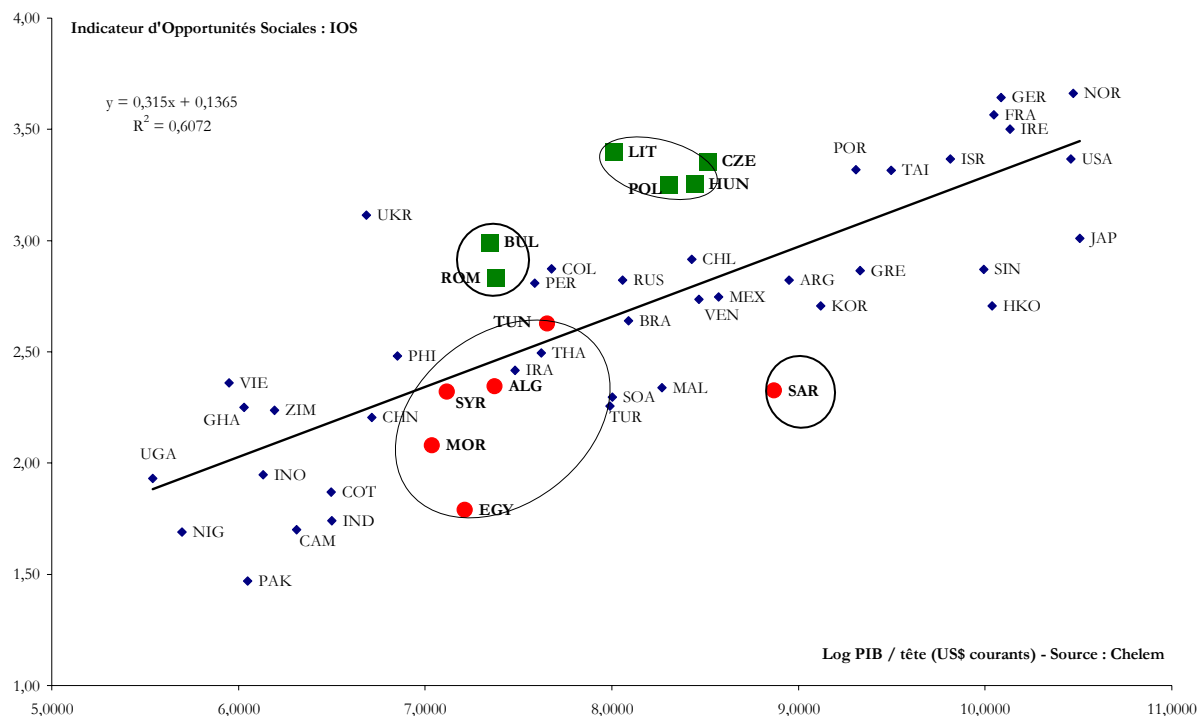
Graphique 4. Facilités économiques



Source : calcul des auteurs à partir de la base « profils institutionnels », MINEFI.

Nos résultats confirment ceux obtenus dans d'autres études, notamment celles de la Banque Mondiale [2003a] qui construit un *Index of Public Accountability* -IPA- et de Ould Aoudia [2003] qui propose un indicateur de redevabilité politique -IRP-. La comparaison des valeurs de notre ILP avec celles, par exemple, de Ould Aoudia [2003] montre une concordance des représentations qui confirme la proximité de nos indicateurs respectifs³.

Graphique 5. Opportunités sociales



Source : calcul des auteurs à partir de la base « profils institutionnels », MINEFI.

Dans le champ des libertés économiques, les PEC affichent de nouveau des niveaux de "facilités économiques" supérieurs à ce qu'ils devraient être compte tenu de leur revenu par tête. Les PEO régressent nettement à la fois par rapport aux autres PEC mais aussi au regard de leur positionnement favorable dans le champ politique. La Roumanie se situe en dessous de la droite de régression ce qui traduit un décalage

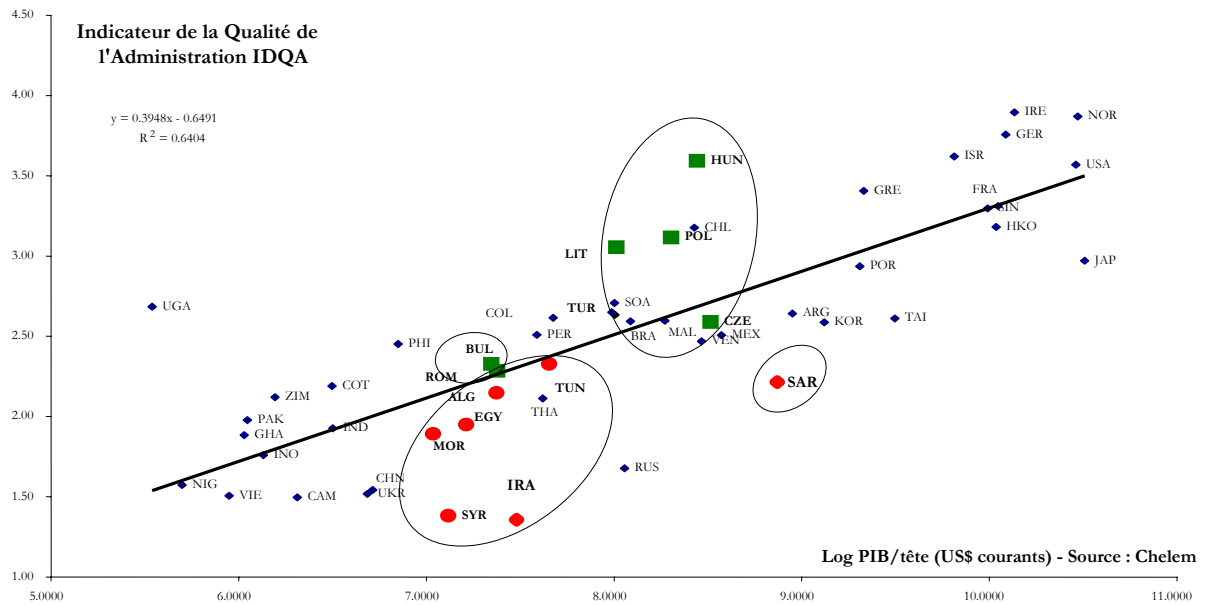
³ Ould Aoudia [2003] note une similitude de résultats entre son indicateur (IRP), obtenu à partir de la base Minefi, et ceux de la Banque Mondiale [2003a] (IPA). Il construit son indicateur en se rapprochant le mieux possible de la première composante des indicateurs de gouvernance de la Banque Mondiale, à savoir le processus par lequel les gouvernements sont sélectionnés, tenus redevables, surveillés et remplacés (*voice and accountability* et *political stability*). Le contenu de notre indicateur d'ILP est moins large que celui d'Ould Aoudia. Nous ne prenons pas en compte, contrairement à lui, l'indice d'évaluation de la transparence et celui de la lisibilité de la politique gouvernementale. Nous intégrons ces deux indices dans le calcul de l'indicateur de la qualité de l'administration, indicateur dont nous avons dit qu'il tentait d'appréhender de façon large la notion de "transparence" évoquée par Sen.

théorique entre l'appréciation de son niveau de liberté économique et ce qu'il devrait être compte tenu de son PIB par tête. La Bulgarie se situe à proximité de la droite. Elle est rejointe dans cet espace par le Maroc qui se détache nettement des autres pays MENA. Ces derniers enregistrent, comme pour les libertés politiques, des performances qui les situent parmi les pays les plus en "retard" de l'échantillon. Le déficit de l'Arabie Saoudite, en termes de liberté économique, semble moins prononcé que celui observé au niveau des libertés politiques, mais demeure considérable aux regards des pays avec un niveau de PIB par habitant similaire.

Dans le domaine des opportunités sociales, les écarts entre les deux groupes de pays sont moins prononcés. Les PECO se placent toujours au dessus de la droite de régression mais les MENA sont regroupés à présent à proximité de celle-ci et sont relativement peu distants des PECO. Notons la situation très défavorable de l'Egypte et du Maroc, ce dernier pays affichant dans ce champ des résultats médiocres qui contrastent avec ceux supérieurs obtenus dans le domaine des libertés politiques et économiques. L'Arabie Saoudite, bien qu'elle affiche un niveau de libertés sociales proche de la moyenne des MENA, reste potentiellement en retard par rapport à son niveau de PIB par tête.

Les résultats précédents montrent que les MENA ont un niveau d'exercice de libertés inférieur à ce qu'il devrait être compte tenu de leur niveau de développement économique. Ce constat rejoint celui obtenu dans un rapport récent du PNUD qui souligne que la région MENA « est plus riche qu'elle n'est développée » PNUD [2002, page 28].

Graphique 6. Qualité de l'administration



Source : calcul des auteurs à partir de la base « profils institutionnels », MINEFI.

Concernant la qualité de l'administration, il n'apparaît pas de différence significative entre les PECO et les MENA. En dehors de la Hongrie, de la Pologne et de la Lituanie, qui ont des niveaux de qualité de l'administration élevés, les pays d'Europe orientale et les MENA sont proches de la droite de régression et peu éloignés les uns des autres. Notons, cependant, la position singulière de la République tchèque qui apparaît légèrement en dessous de la droite de régression et nettement décrochée par rapport aux autres PEC⁴. Pour les MENA, la perception de la qualité de leur administration semble comparable à celle relevée dans des pays disposant à peu près des mêmes revenus. Ce résultat corrobore celui obtenu, à partir d'indicateurs légèrement différents des nôtres, dans une étude récente de la Banque Mondiale [2003a] sur la région MENA. Dans cette étude, on peut lire, page 58 : «*Most MENA countries do not perform much worse in the quality of their administration than other countries at similar income levels, and several countries do better*»⁵.

⁴ Cette situation s'explique en partie par le retard de la République tchèque, comparativement aux autres PEC, dans la modernisation de son système financier, dans ses garanties en matière de droits de propriété et des contrats, dans l'efficacité de sa justice commerciale.

⁵ Dans cette étude, les pays du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (Middle East and North Africa –MENA–) comprennent : l'Algérie, l'Arabie Saoudite, Bahrayn, l'Égypte, les Emirats Arabes Unis, l'Iran, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, le Qatar, Oman, la Syrie, la Tunisie, le Yémen.

A partir des indicateurs que nous venons de calculer, nous proposons à présent de définir un indicateur non conventionnel de gouvernance des pays.

3.2. Libertés, qualité de l'administration et gouvernance

Pour construire cet indicateur, nous faisons l'hypothèse que la gouvernance d'un pays est déterminée, en premier lieu, par la capacité des autorités à agir en faveur d'une expansion des libertés réelles dont bénéficie leur population, en second lieu, par la qualité et l'efficacité de son administration publique. Nous avons construit un indicateur de gouvernance par pays (IGP) en agrégeant nos indicateurs de libertés (ILP, IFE, IOS) et notre indicateur de qualité de l'administration (IDQA).

Le contenu de notre IGP apparaît légèrement différent de celui des indicateurs de gouvernance élaborés par Kaufmann et *alii* [1999, 2003] pour les 199 pays de leur base de données ou ceux calculés par la banque Mondiale [2003a] et Ould Aoudia [2003] pour les pays du Nord Afrique et Moyen Orient. Rappelons que les deux dernières études définissent un indice de qualité de la gouvernance (*Index of Governance Quality -IGQ-*) en agrégeant un indice de redevabilité politique (*Index of Public Accountability -IPA-*) et un indice de qualité de l'administration (*Index of Quality of Administration-IQA*). Les variables comprises dans le calcul de leur indicateur d'IPA sont peu éloignées de celles retenues pour l'élaboration de notre indicateur de libertés politiques (ILP), nos résultats étant, comme nous l'avons dit, comparables. La différence entre notre indicateur de gouvernance et ceux proposés par ces auteurs ne joue donc pas au niveau de l'évaluation des libertés politiques, mais davantage dans le calcul du second indice, celui de l'IQA. Examinons la construction des indicateurs de gouvernance élaborés par Kaufmann et *alii*.

Ces indicateurs peuvent être exposés sous la forme de deux séries de variables "qualitatives". La première porte sur la capacité des autorités politiques d'un pays à définir et à mettre en œuvre une politique publique. Elle comprend deux types d'indices. Le premier, "*gouvernement effectiveness*", tente de capturer la perception qu'ont les experts de la qualité des services publics, de l'efficacité de l'administration publique, de la compétence des fonctionnaires publics, de la crédibilité des autorités

dans la mise en œuvre des réformes. Le second, "*regulatory quality*", est plus axé sur la nature des politiques mises en œuvre. Il inclut des valeurs qui mesurent l'incidence de ces politiques sur la libéralisation de l'activité économique (contrôle des prix, supervision bancaire, entraves aux échanges). La seconde série de variables s'intéresse au respect par les citoyens et les responsables politiques de l'Etat de droit. Elle comprend deux indices. Le premier, "*rule of law*", évalue dans quelle mesure les acteurs économiques ont confiance et se conforment aux règles édictées par la société. Il comprend des valeurs relatives à la criminalisation de l'activité, à l'efficacité et au caractère prévisible des décisions de justice, au respect des contrats. Le second, "*control of corruption*", tente de mesurer la corruption définie comme l'abus d'une position publique à des fins privées. Il comprend des valeurs qui mesurent l'importance de la capture de l'Etat par des groupes d'intérêt et le niveau de corruption administrative.

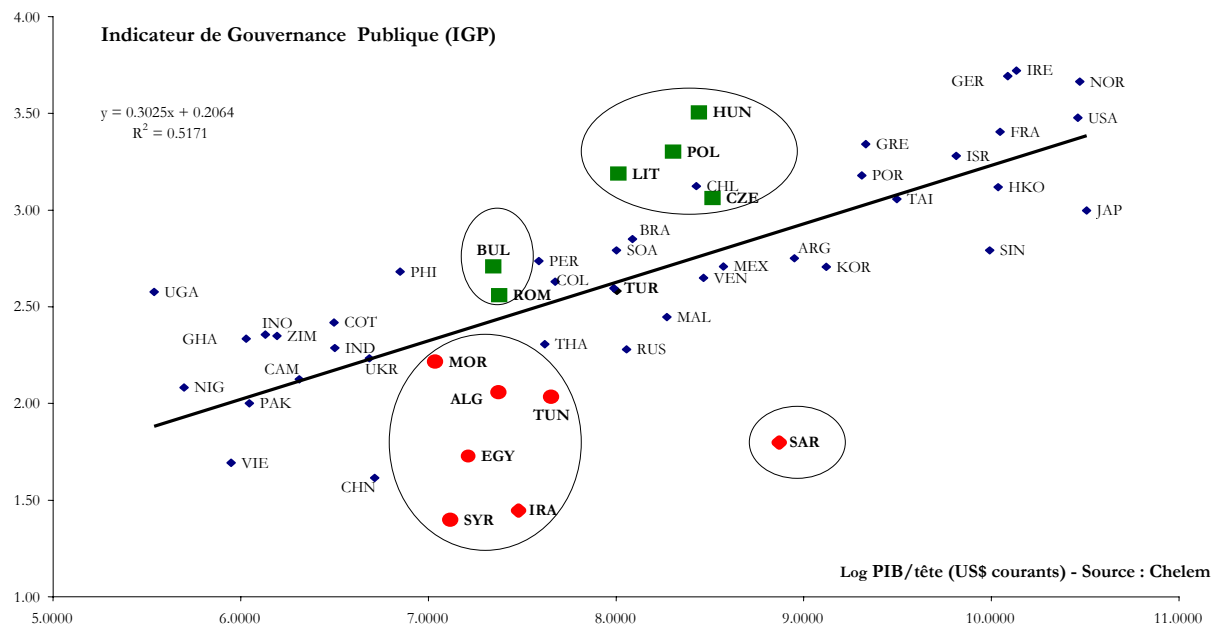
Observons que l'IQA ainsi calculé incorpore des variables hétérogènes allant de la régulation économique à la corruption, de la qualité des services publics à la criminalisation de l'activité. Dans l'élaboration de notre indicateur de gouvernance des pays (IGP) nous avons opté pour une identification plus précise des variables constitutives de cet indicateur en les regroupant de façon plus homogène soit dans l'espace économique (notre indicateur IFE) soit dans celui de la qualité de l'administration (notre indicateur IDQA). Plus important, notre indicateur de gouvernance incorpore, à côté de variables traditionnelles de nature politique, économique et administrative, des variables moins conventionnelles représentatives du champ social. La prise en compte de ces variables est de nature à enrichir l'approche standard du concept de gouvernance. Celle-ci est défini, notamment, par Kaufman et *alii* [2003] comme : «*the traditions and institutions by which authority in a country is exercised*». Sous cet angle, la bonne gouvernance désigne un bon gouvernement, ou la saine gestion des affaires publiques d'un pays, qui crée les infrastructures légales et institutionnelles favorisant l'efficacité, l'honnêteté, la transparence, l'Etat de droit et la responsabilité dans la conduite des affaires politiques et économiques. Cette conception envisage la gouvernance essentiellement du point de vue des interventions et des relations de pouvoir qui visent strictement le gouvernement dans le champ politique, économique ou administratif. Elle

s'intéresse faiblement, d'une part, à la capacité d'initiative de la société civile ou du secteur privé dans la prise de décision collective, d'autre part, à la qualité des interventions des pouvoirs publics dans le champ social. Une approche plus englobante de la gouvernance a notamment été proposée par le PNUD [1995] qui définit la gouvernance comme un processus d'interactions entre les individus, les groupes et le gouvernement⁶. La Banque Mondiale [2003b], plus récemment, conçoit la gouvernance comme « *l'autorité s'exerçant au nom de la population* » dans le but d'instaurer non seulement un bon gouvernement « redevable » et transparent, au sens précédent, mais aussi un environnement qui soit de nature à promouvoir les opportunités sociales et de consolider une valeur fondamentale: l'inclusion. Selon la Banque Mondiale, cette notion renvoie à celle d'égalité de traitement des individus, égalité des citoyens dans la participation au processus politique, égalité des acteurs économiques dans le respect de leurs droits, égalité sociale par l'accès de tous aux services publics et le bénéfice de chacun à un traitement social non discriminatoire.

Notre indicateur de gouvernance tient compte de ces avancées analytiques en proposant d'incorporer en plus des indicateurs politiques, économiques et administratifs un indicateur de libertés sociales (IOS). Cet indicateur tente de prendre en compte la dimension sociale de la gouvernance au moyen de deux types d'indices : ceux qui mesurent la cohésion sociale du pays (équilibre régional, social, égalité de traitement, solidarités, mobilité sociale, emploi des enfants, etc.) ; ceux qui émanent du PNUD et qui évaluent le montant des dépenses de santé et d'éducation mais aussi le taux d'alphabétisme et l'espérance de vie des femmes et des hommes dans le pays étudiés (Annexe 1.3).

⁶ Le PNUD définit la gouvernance comme: «*The exercise of political, economic and administrative authority to manage a society's affairs. Governance comprises the mechanisms, processes and institutions through which collective decisions are made and implemented, citizens, groups and communities pursue their visions, articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences. Governance, as defined in this manner, emphasizes the nature and quality of interactions among social actors and between social actors and the state*» (PNUD [1995]).

Graphique 7. Gouvernance pays



Source : calcul des auteurs à partir de la base « profils institutionnels », MINEFI.

L'agrégation de nos variables de libertés (ILP, IFE, IOS) et de qualité de l'administration (IDQA) nous donne une représentation du niveau de gouvernance des pays (Graphique 7). A partir de cette représentation, nous constatons une divergence des niveaux d'IGP entre les MENA et les PECO que nous interprétons comme une différence qui tient moins à la qualité de leur administration, à peu près comparable entre elle comme nous l'avons vu, qu'à un écart dans l'exercice des libertés des populations des deux groupes de pays. Les PEC bénéficient d'un niveau de gouvernance élevé et supérieur à ce qu'il devrait être compte tenu de leur PIB par habitant. Ils se situent nettement au dessus de la droite de régression. Les PEO, Bulgarie et Roumanie, ont un niveau de gouvernance inférieur à celui des PEC. Ils se placent cependant à proximité de la droite. Parmi les pays MENA, le Maroc se détache avec un niveau de gouvernance avancé. Ses performances en matière de libertés politiques et économiques expliquent cette position avantageuse. Sans doute ce pays obtiendrait-il de meilleurs résultats s'il n'accusait pas un handicap en matière d'opportunités sociales offertes à sa population. L'Algérie et la Tunisie sont assez proches l'une de l'autre, avec un niveau de gouvernance inférieur à ce qu'il devrait être compte tenu de leur revenu par habitant. L'Égypte, la Syrie, l'Iran et l'Arabie Saoudite enregistrent les performances parmi les moins bonnes des 51 pays étudiés.

4. Approche multidimensionnelle de la gouvernance

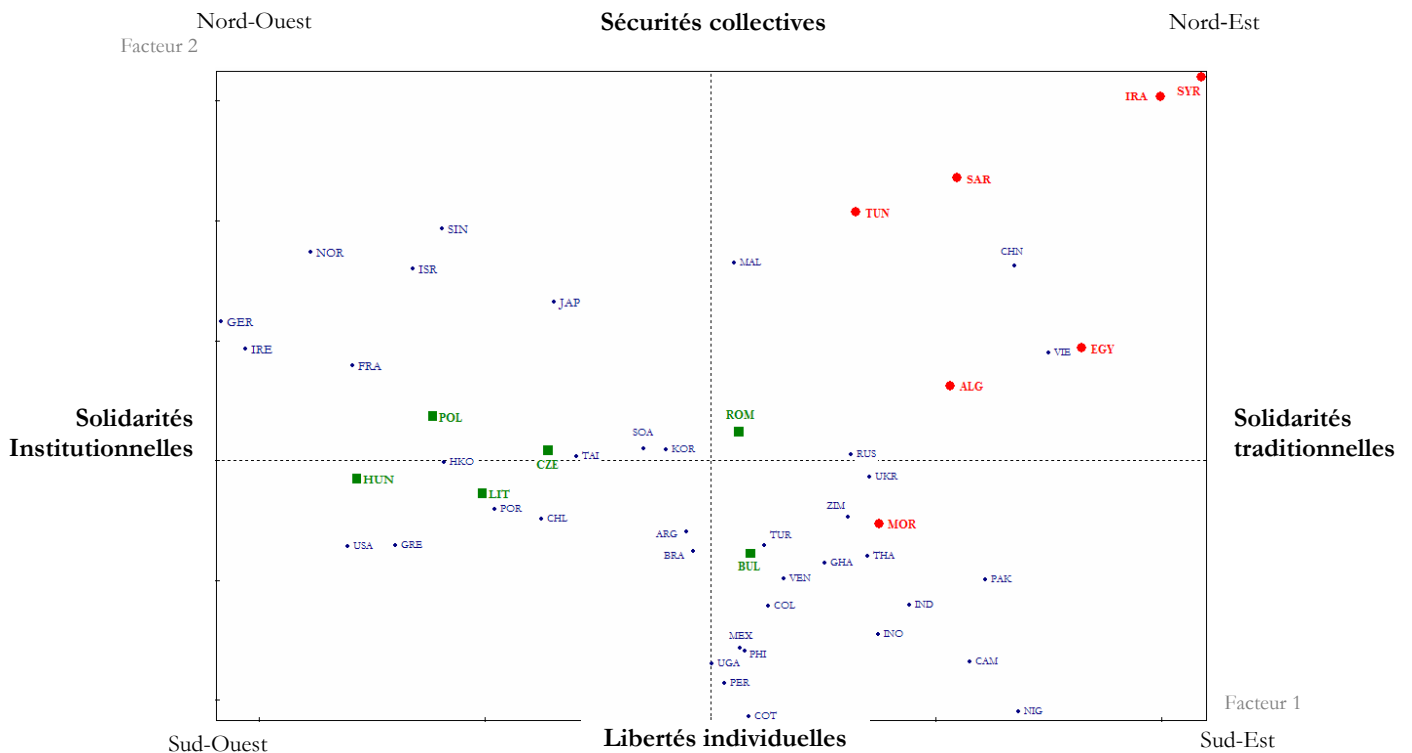
Pour tenter de mieux saisir, d'un point de vue analytique, l'origine des profils de développement médiocres des MENA, nous proposons d'approfondir l'exploitation statistique de la base Minefi au moyen des outils relatifs à l'analyse des données. Nous reprenons ici la même méthode statistique que celle suivie par Berthelier et *alii* qui, dans leur document de travail [2003], présentent la construction de cette base et en proposent une première analyse exploratoire. L'outil adopté à ce niveau est l'Analyse en Composantes Principales.

Pour conduire notre approche multidimensionnelle (Annexe 2), nous appliquons une ACP sur les 44 variables institutionnelles constituant notre base réduite (Annexe 2.1). La représentation des 44 variables sur le cercle de corrélation (Annexe 2.2, Graphique A.2.2.) est très utile à l'interprétation du graphique 8 (ci-dessous) qui reproduit la projection des individus - 51 pays - sur le premier plan factoriel issu de l'ACP. L'observation du cercle des corrélations nous permet de mener l'analyse suivante. Le premier axe (vertical), qui capte 42 % de la variance totale (Tableau A.2.2.), permet de distinguer deux familles de régulations sociales différentes. D'un côté (à gauche), nous voyons que les variables les mieux représentées se rapportent à la solidarité institutionnelle (garantie par l'Etat), la sécurité des transactions et la régulation des marchés (toute deux assurées par la puissance publique à travers le respect des droits de propriété formels, la sécurité des transactions commerciales et financières, la régulation publique du système financier). Ces variables décrivent une famille où les régulations sont impulsées par l'Etat, dans le cadre d'une société de droit. De l'autre côté, nous observons que les variables les mieux représentées se rapportent aux solidarités traditionnelles et aux subventions de base. Elles indiquent une forme spécifique de solidarité informelle qui, en l'absence d'institutions formelles de solidarité, assure un filet social minimum au moyen d'une solidarité traditionnelle (famille) et d'un soutien public attribué collectivement (subventions). Ces variables dessinent ainsi une famille où la régulation sociale relève davantage d'instances traditionnelles dans le cadre de ce que l'on peut appeler une société de lien.

Sur le second axe (horizontal), qui concentre 9% de la variance (Tableau A.2.2.), nous relevons deux types d'organisation sociale opposée. D'un côté (en bas), nous constatons que les variables qui ressortent le plus se rapportent aux libertés individuelles (pluralisme des médias, libertés syndicales, circulation des personnes et des idées) et à la libéralisation de l'activité (flexibilité du marché du travail, liberté du fonctionnement du système financier, ouverture financière, lisibilité de l'action publique). Ces variables décrivent une famille où l'organisation sociale repose sur le libéralisme. De l'autre côté (en haut), nous observons que les variables positionnées se réfèrent à la sécurité (sécurité intérieure des biens et des personnes, sécurité du contrat de travail, efficience de la justice prud'homale) et aux opportunités sociales offertes par le marché du travail (faible part du travail informel, mobilité sociale par le mérite). Ces variables présentent une famille où l'organisation sociale s'appuie davantage sur des sécurités collectives.

En étudiant la position des pays dans chacun des quadrants obtenus à partir de cette démarche statistique (Graphique 8), nous pouvons obtenir de l'information susceptible d'éclairer nos résultats obtenus précédemment en matière de développement des pays.

Graphique 8. Développement, libertés et profils institutionnels



Note : représentation des pays sur le premier plan factoriel issue de l'ACP des variables institutionnelles actives.
 Source : calcul des auteurs, application d'une ACP sur des variables institutionnelles actives de la base de données "profils institutionnels" du MINEFI. Visualisation des résultats à l'aide du logiciel SPAD⁷.

Tous les MENA, à l'exception du Maroc, et un pays d'Europe orientale, la Roumanie, sont positionnés dans le quadrant Nord-Est qui comprend également, la Chine, la Malaisie, le Vietnam. Les caractéristiques de ce quadrant associent solidarité traditionnelle et sécurité collective. Cette forme particulière de solidarité explique sans doute, comme nous l'avons dit, le fait que les MENA soient relativement moins touchés que les autres pays par la pauvreté monétaire. Mais elle s'accompagne d'une forme de régulation et d'organisation sociales qui peut aller à l'encontre de l'épanouissement des libertés substantielles des populations. Cette organisation risque en effet de figer les évolutions politiques en raison du poids des traditions (népotisme, faible participation des femmes), de freiner les réformes économiques (conservatisme, faible proportion à l'innovation) ou de bloquer les perspectives de mobilité sociale (embauches et promotions sociales qui tiennent plus au capital social qu'au mérite). La sécurité collective est assurée par un Etat qui est bien souvent

⁷ Pour une lecture plus détaillée de l'analyse en composante principale ainsi qu'une illustration à l'aide du logiciel SPAD, voir Morineau A., Aluja-Banet.T [1998].

autoritaire et faiblement efficace. Autoritaire dans la mesure où, sur le plan politique, les droits et libertés politiques ne sont pas toujours garantis, la centralisation du pouvoir l'emporte sur la décentralisation, les libertés publiques et l'autonomie de la société sont faiblement respectées, la liberté de circulation des personnes et surtout des idées est réduite, les médias sont sous contrôle de droit ou de fait de l'Etat. Sur le plan économique, le fonctionnement des marchés, relativement peu ouverts, est dominé par l'Etat et la libéralisation de l'activité est retardée. Dans le domaine social, l'Etat joue un rôle protecteur en garantissant un filet social alimentaire, par les subventions aux produits de base, qui impose davantage une forme d'allégeance que d'indépendance des populations à l'égard de l'autorité centrale. Peu efficace au sens où l'action de l'Etat apparaît peu cohérente, la lisibilité de la politique est faiblement assurée, l'économie informelle l'emporte sur l'économie formelle, l'indépendance de la justice est toute relative, la corruption est endémique, la sécurité des droits de propriété et des contrats est faiblement garantie.

La Bulgarie et le Maroc apparaissent dans le quadrant Sud-Est en compagnie, notamment, de la Turquie, de la Russie et de l'Ukraine. Les caractéristiques de ce quadrant combinent libéralisme et déclin des solidarités. Au Maroc, les solidarités qui subsistent sont encore de nature traditionnelles, le pays est proche de l'axe horizontal. Elles sont sans doute à l'origine des mêmes rigidités politiques, économiques et sociales que celles évoquées plus haut. En Bulgarie, les solidarités s'érodent, les solidarités institutionnelles étant faibles. Nous avons déjà noté que ces deux pays étaient proches l'un de l'autre dans le domaine des libertés économiques. Nous les retrouvons ici dans un contexte institutionnel marqué par une forme prononcée de libéralisme. L'Etat se retire progressivement de la vie économique et sociale et il apparaît peu efficace. Les libertés individuelles, notamment dans le champ politique, sont moins bien garanties que dans les pays se situant à gauche de l'axe vertical, mais des facilités économiques réelles existent notamment à la suite de leur réforme dans le champ économique.

La Hongrie, la République tchèque et la Lituanie sont situées dans le quadrant Sud-Ouest, en compagnie du Chili ou des USA. Ce quadrant associe libéralisme et systèmes sociaux individualistes et peu protecteurs. Les libertés politiques et économiques sont garanties, les sociétés sont ouvertes sur l'extérieur, les institutions

garantissent les droits de propriété et les contrats. Cependant, la Hongrie et la Lituanie se distinguent de la République tchèque. Dans les trois pays, les libertés démocratiques et les opportunités économiques sont comparables. Les trois Etats sont aussi peu protecteurs sur le plan social. Mais, dans le cas de la Hongrie et de la Lituanie, l'Etat apparaît efficace (les deux pays sont éloignés de l'axe vertical), alors que dans celui de la République tchèque il apparaît moins performant (proche de cet axe). Nous avons déjà noté cette particularité en relevant la position singulière de la République tchèque en matière de qualité de son administration.

La Pologne est placée dans le quadrant Nord-Ouest, à proximité notamment de la France. Ce quadrant combine solidarité institutionnelle et sécurité collective. La solidarité est garantie par l'Etat à travers un système collectif de protection sociale. La puissance publique est peu corrompue et elle assure une sécurité des droits, des contrats et des personnes par le respect du droit. L'administration est considérée comme efficace. Les pays concernés par ce profil institutionnel bénéficient de modèles sociaux originaux, qu'il s'agisse du modèle social européen, auquel semble s'associer la Pologne, (Allemagne, France, Irlande, Norvège) ou du modèle des pays d'Asie de l'Est (Corée du Sud, Japon, Taiwan, Singapour).

Conclusion

Notre papier est l'un des tous premiers travaux qui exploitent les données de la base Minefi. Il s'appuie sur ces données pour illustrer l'analyse de Sen qui soutient que le développement ne se réduit pas à une mesure de la pauvreté monétaire mais doit être compris comme : *"un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir "*. Dans le cadre d'une démarche comparative MENA/PECO, nous montrons que, si les deux groupes de pays ont des caractéristiques communes en matière de pauvreté monétaire, ils apparaissent très différents dans l'exercice des libertés politiques, économiques ou sociales, les PECO étant dans une situation systématiquement plus avantageuse que celle des MENA. Nous construisons un indicateur de gouvernance qui prend en compte ces niveaux différents d'expansion des libertés et la qualité de l'administration dans les deux groupes de pays, cette dernière variable n'apparaissant toutefois pas discriminante. L'intérêt de cet

indicateur, au regard de ceux proposés dans la littérature, est qu'il intègre une dimension sociale dans l'appréciation de la gouvernance des pays. A l'aide d'une approche multidimensionnelle nous éclairons l'origine des différences de gouvernance entre les MENA et les PECO. Nous montrons que cette différence repose sur une forme de régulation et d'organisation sociale opposée. Les MENA et la Roumanie, mais pas le Maroc, se caractérisant par un profil institutionnel de type autoritaire et paternaliste qui associe solidarités traditionnelles et Etat autoritaire. Le Maroc et la Bulgarie ayant un profil hybride à la fois libéral et moyennement solidaire. Les pays d'Europe centrale se caractérisant par un profil de type libéral tempéré (Pologne), qui relie solidarité institutionnelle et sécurité collective, ou libéral pur (Hongrie Lituanie, République tchèque) qui se caractérise par un système social individualiste et de grande libertés politiques et économiques.

Ce travail doit être approfondi afin d'être plus précis dans la définition des concepts utilisés et dans l'interprétation des résultats obtenus et dans le maniement des outils statistiques utilisés. Il ouvre cependant des perspectives prometteuses de recherches favorisées par la richesse des informations fournies par la base Minefi.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE [1994], *Managing Development, the Governance Dimension*, Washington D.C. The World Bank.

BANQUE MONDIALE [2002], *World Development Report 2002 : Building Institutions for Markets*, Washington D.C. The World Bank

BANQUE MONDIALE [2003a], *MENA Development Report 2003 : Better Governance for Development in the Middle East and North Africa*, Washington D.C. The World Bank.

BANQUE MONDIALE [2003b], *Dialogue on Governance & Development in the Middle East and North Africa*, (Conférence) Paris, 21 novembre.

BERTHELIER P., DESDOIGTS A., OULD AOUDIA J. [2003], "Profils institutionnels, présentation et analyse d'une base de données originale sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement, en transition et développés.", Conférence FEMISE 2003.

CNUCED [2001], *Les objectifs de développement du programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010. Elaboration d'un ensemble d'indicateurs permettant de surveiller les progrès*. Genève, 1 octobre.

EASTERLY W. ; RITZEN J. et WOOLCOCK M. [2000] "On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth", *World Bank Working Paper*, N° 2448. September 1, 2000.

KAUFMANN. D., KRAAY A., ZOIDO-LOBATON P. [1999], *Aggregating Governance Indicators, World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2195, Washington D.C.

KAUFMANN. D., KRAAY A., MASTRUZZI M.[2003], "Governance Matters III. Governance Indicators for 1996-2002", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2772, Washington D.C.

MALIK A. [2002], "State of Art in Governance Indicators", *Occasional Paper*, UNDP, n° 2002/7.

MORINEAU A., ALUJA-BANET.T [1998], "Analyse en Composantes Principales. (avec illustration SPAD) ", CISIA-CERESTA.

NORTH D. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

OULD AOUDIA J., [2003], "Gouvernance et pauvreté dans les pays MENA, analyse par une approche multidimensionnelle. ", *Colloque sur la gouvernance et le développement au Moyen Orient et en Afrique du Nord*, Banque mondiale, Paris, 21 novembre.

SEN A. [1983], "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, Vol. 35 (2) pp. 153-69. Oxford University Press.

SEN A. [1985], "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply [Poor, Relatively Speaking]", *Oxford Economic Papers*, Vol. 37 (4) pp. 669-76. Oxford University Press.

SEN A. [1996], *Inequality Reexamined*, Harvard U.P., Cambridge, Mass.

Sen A. [1999], *l'économie est une science morale*, La découverte, Paris.

SEN A. [2003], *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, 2^e édition, Paris.

PNUD [2002], *Rapport arabe sur le développement humain 2002*.

PNUD [1995], *Decentralised Governance Programme*, New York, september

PNUD [2003], *Human Development Report, Millennium Development Goals: A compact among nations to end human pover*.

Annexes

Annexe 0. Les 51 pays sous revue : Liste des pays par zone (et abréviations utilisées)

Asie		PECO		MENA		Amérique latine		Afrique		OCDE	
China	CHN	Bulgaria	BUL	Algeria	ALG	Argentina	ARG	Cameroon	CAM	France	FRA
Hong Kong	HKO	Czech Rep	CZE	Egypt	EGY	Brazil	BRA	Cote d'Ivoire	COT	Germany	GER
India	IND	Hungary	HUN	Iran	IRA	Chile	CHL	Ghana	GHA	Japan	JAP
Indonesia	INO	Lithuania	LIT	Israel	ISR	Colombia	COL	Nigeria	NIG	Norway	NOR
Korea South	KOR	Poland	POL	Morocco	MOR	Mexico	MEX	South Africa	SOA	United State	USA
Malaysia	MAL	Romania	ROM	Saudi Arabia	SAR	Peru	PER	Uganda	UGA		
Pakistan	PAK	Russia	RUS	Syria	SYR	Venezuela	VEN	Zimbabwe	ZIM		
Philippines	PHI	Turkey	TUR	Tunisia	TUN					Ireland	IRE
Singapore	SIN	Ukraine	UKR							Greece	GRE
Taiwan	TAI									Portugal	POR
Thailand	THA										
Vietnam	VIE										

Annexe 1. Composition des indicateurs et classification des variables selon la grille de capture des institutions (Tableau 1)

Annexe 1.1. Construction de l'Indicateur de Libertés Politiques : ILP

Thèmes institutionnels	Secteurs institutionnels	Intitulé de la variable
Institutions politiques	Droits et libertés publiques	Droits politiques et fonctionnement des institutions politiques
		Centralisation / décentralisation
		Libertés publiques et autonomie de la société civile
		Concentration des media (presse écrite, audiovisuel)
		Force et organisation des forces sociales qui poussent aux réformes
	Liberté et pluralisme syndical	Libertés publiques et autonomie de la société civile : libertés syndicales
		Liberté d'organisation syndicale
Ouverture sur l'extérieur	Liberté de circulation	Circulation des personnes, de l'information

Annexe 1.2. Construction de l'Indicateur de Libertés Economiques : IFE

Thèmes institutionnels	Secteurs institutionnels	Intitulé de la variable
Libertés de fonctionnement des marchés	Part du secteur privé sur le marché des biens et services, privatisation, distorsions de prix introduites par l'Etat	Part du secteur public dans le PIB
		Conduite du programme de privatisation
		Ouverture du programme de privatisation
		Distorsions introduites par l'Etat : prix administrés et prix de marché
	Part du secteur privé et intervention de l'Etat sur le marché des capitaux	Part du secteur privé dans le secteur bancaire
		Niveau d'intervention de l'Etat dans l'affectation des crédits
Flexibilité du marché de travail formel	Rigidité du marché du travail formel (privé et public)	
	Marché du travail informel	
Régulations et Concurrence	Concurrence sur le marché des biens et services	Concurrence : secteur productif : facilité d'entrée sur le marché pour de nouvelles entreprises
	Régulations dans la sphère publique	Régulation de la concurrence
		Concurrence : secteur productif
		Concurrence : secteur de la distribution
		Organisations patronales
	Concurrence sur le marché des capitaux	Concurrence au sein du système bancaire

Annexe 1.3. Construction de l'Indicateur d'opportunités Sociales : IOS

Thèmes institutionnels	Secteurs institutionnels	Intitulé de la variable
Sécurité et ordre public	Sécurité des personnes et des biens	Sécurité publique
Cohésion sociale	Equilibre social, égalité de traitement, Solidarités	Equilibre régional au sein du pays : disparités géographiques de revenu
		Egalité de traitement : ségrégations fondées sur les traditions et croyances
		Solidarités institutionnelles
	Micro crédit	Micro-crédit
	Segmentation du marché du travail, mobilités sociales, travail des enfants	Segmentation du marché du travail
		Mobilité sociale : recrutement et promotion dans le secteur public et le privé
Mobilité sociale : jeunes diplômés de l'enseignement supérieur		
Enfants comme source de revenu pour les parents		
Sécurité des contrats	Respect du droit du travail	Existence et respect des dispositifs concernant le droit du travail
Indicateurs PNUD		Dépenses publiques d'éducation (% RNB) - 2000 *
		Dépenses publiques de santé - 2000 *
		Taux d'alphabétisme adulte - 2000 *
		Espérance de vie des femmes - 2000 *
		Espérance de vie des hommes - 2000 *

Annexe 1.4. Construction de l'Indicateur de la Qualité de l'Administration (IDQA)

Thèmes institutionnels	Secteurs institutionnels	Intitulé de la variable
Gouvernance publique	Transparence, contrôle de la corruption, efficacité de l'action Publique, indépendance de la justice	Transparence de l'action publique dans le champ économique
		Lisibilité de la politique économique (politique budgétaire, fiscale, monétaire, de change...)
		Corruption
		Efficacité de l'action publique
		Efficacité de l'action publique : système fiscal
		Efficacité de l'action publique : justice (non commerciale)
	Collusion Etat/entreprise	Collusion entre Etat et entreprises (privées ou publiques)
		Démarches administratives pour créer une entreprise
	Collusion Etat/banque	Collusion entre Etat et Banques (privées ou publiques)
Ouverture sur l'extérieur	Ouverture commerciale	Fonctionnement de l'Administrations douanière
Sécurité des transactions et des contrats	Sécurité des droits de propriété et des contrats, justice commerciale, droit sur la faillite	Sécurité des droits de propriété : droits de propriété formels
		Forme des contrats entre acteurs privés
		Sécurité des contrats entre acteurs privés
		Dénonciation des contrats par l'Etat (dénonciations ouvertes ou rampantes, sans contreparties "raisonnables")
		Règlement des différends économiques : justice en matière commerciale
		Recours à l'arbitrage international
		Droit sur la faillite des entreprises
		Application du droit sur la faillite des entreprises
	Information sur la qualité des biens, sur la situation des entreprises, propriété intellectuelle	Information sur la situation des entreprises
		Information sur la qualité des biens et services échangés
		Propriété intellectuelle
		Dispositif de défense de la propriété intellectuelle
	Système de garantie obligation information	Information sur la situation des banques
		Loi de garantie des dépôts
		Garantie du prêteur : système bancaire (garanties hypothécaires...)
	Respect du droit du travail	Obligation de publication pour les entreprises émettrices ?
		Règlement des différends : inspection du travail, justice prudhomale

Annexe 2. Analyse multidimensionnelle des variables institutionnelles

Annexe 2.1 Liste des variables institutionnelles (base réduite⁸)

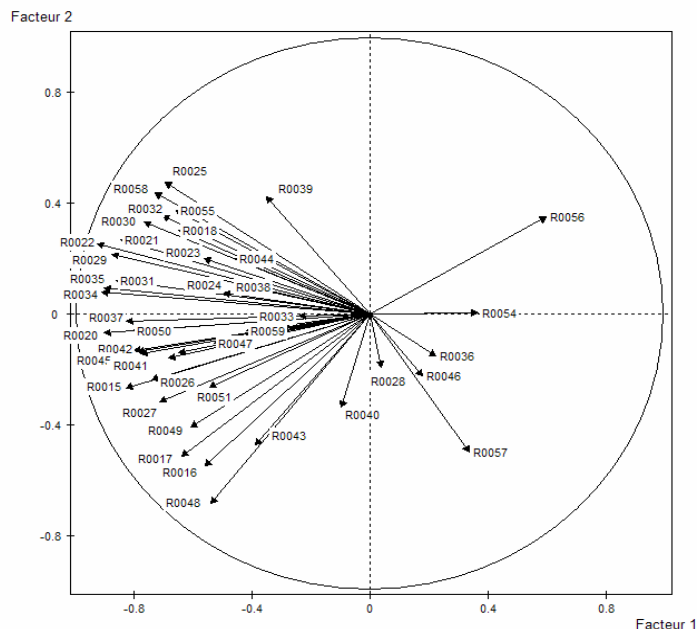
	Chapitre / secteur	Intitulés	Codes
1	1/A	Droits politiques et libertés civiles	R0015
2	1/A	Pluralisme des Médias	R0016
3	1/D	Libertés syndicales	R0017
4	2/A	Ordre public, sécurité des biens et des personnes	R0018
5	3/A	Transparence et lisibilité de l'action publique	R0020
6	3/A	Contrôle de la corruption	R0021
7	3/A	Efficacité des administrations publiques	R0022
8	3/B	Démarches pour la création d'entreprise	R0023
9	3/C	Collusion Etat-Banques	R0024
10	3/D	Travail informel	R0025
11	4/B	Liberté de fonctionnement du marché des B&S	R0026
12	4/C	Liberté de fonctionnement du système bancaire	R0027
13	4/D	Flexibilité du marché de travail	R0028
14	5/A	Dispositions pour le futur	R0029
15	5/B	Environnement technologique, diffusion des technologies	R0030
16	5/C	Sophistication du système financier	R0031
17	5/D	Formation professionnelle	R0032
18	6/A	Système de droits de propriétés traditionnels	R0033
19	6/A	Droits de propriétés formels	R0034
20	6/B	Sécurité des transactions sur le marché des B&S non financiers	R0035
21	6/C	Système de crédit traditionnel	R0036
22	6/C	Sécurité des transactions dans le système financier	R0037
23	6/D	Droit du travail	R0038
24	6/A	Justice prud'homale	R0039
25	6/D	Sécurité du contrat de travail	R0040
26	7/B	Régulation publique de la concurrence sur le marché des B&S non financiers	R0041
27	7/B	Fonctionnement concurrentiel du marché des B&S non financiers	R0042
28	7/C	Fonctionnement concurrentiel du système bancaire	R0043
29	7/C	Régulation publique du taux d'usure	R0044
30	7/C	Régulation du système financier	R0045
31	7/D	Niveau de négociation salariale	R0046
32	7/D	Dialogue social	R0047
33	8/A	Circulation des personnes et des idées	R0048
34	8/B	Convertibilité courante, OMC, licences d'importations	R0049
35	8/B	Barrières tarifaires et non tarifaires	R0050
36	8/C	Ouverture financière	R0051
37	8/A	Ouverture au personnel étranger	R0052
38	9/A	Cohésion sociale: égalité de traitement	R0053
39	9/A	Cohésion sociale: solidarités traditionnelles	R0054
40	9/A	Cohésion sociale : solidarités institutionnelles	R0055
41	9/B	Cohésion sociale : subventions aux produits de base	R0056
42	9/C	Micro-crédit	R0057
43	9/A	Mobilité sociale	R0058
44	9/A	Chômage des jeunes diplômés	R0059

⁸ Compte tenu du nombre élevé de variables (85 variables de stock), nous construisons une base plus réduite comprenant 44 variables. La réduction de la base de données initiale est effectuée en agrégeant certaines variables institutionnelles tout en respectant la structuration en 9 chapitres et 4 secteurs. La sélection des variables repose sur l'analyse des cercles de corrélations issus de l'ACP appliquée aux différents chapitres constituant la base Minefi. Les variables retenues sont celles dont la contribution à l'inertie des nuages est la plus importante.

Annexe 2.2. Analyse en Composantes Principales appliquée à 44 variables institutionnelles

Le cercle des corrélations nous donne une idée de la force des associations linéaires entre les variables. La configuration des 44 variables institutionnelles (Graphique 5.A.2.) fournit la meilleure approximation des angles réels⁹ entre les variables, et par conséquent la meilleure représentation plane de la matrice des corrélations. Ce graphique fait ressortir des résultats très utiles à l'interprétation du plan factoriel reproduisant le nuage des points-individus et à l'analyse de la structure qui se dégage de cet ensemble de données.

Graphique. A.2.2.
ACP sur 44 variables institutionnelles de stock
Cercle des corrélations (zoom) du premier plan factoriel



Source : calcul des auteurs, application d'une ACP sur des variables de la base de données « profils institutionnels » du Minefi. Visualisation des résultats à l'aide du logiciel SPAD.

Le tableau A.5.2.1 donne une appréciation du pourcentage de l'inertie porté par chaque axe. Ce tableau fait apparaître une première composante principale dominante qui représente 42% de l'inertie (ou de la dispersion) du nuage de points. La seconde composante représente 9% de la dispersion. Le premier plan factoriel (graphique 8) est construit sur la base des deux premières composantes principales (ou axes). Les deux axes concentrent ainsi 51 % de l'inertie, ce qui constitue la majeure partie de la dispersion totale.

⁹ Deux variables proches correspondent à un coefficient de corrélation élevé entre les deux variables. Deux variables liées par une forte corrélation négative seront représentées par deux points diagonalement opposés sur la sphère. Deux variables indépendantes auront un coefficient de corrélation nul et formeront un angle droit. MORINEAU A., ALUJA-BANET.T [1998]

Tableau A.2.2. : Histogramme des 44 premières valeurs propres

NUMERO	VALEUR	POURCENT.	POURCENT.
PROPRE ¹⁰			CUMULE
1	18.4305	41.89	41.89
2	3.8159	8.67	50.56
3	2.4741	5.62	56.18
4	1.9425	4.41	60.60
5	1.7667	4.02	64.61
6	1.4450	3.28	67.90
7	1.3680	3.11	71.01
8	1.2800	2.91	73.92
9	1.1528	2.62	76.54
10	1.0682	2.43	78.96
11	0.9355	2.13	81.09
12	0.9012	2.05	83.14
13	0.7945	1.81	84.94
14	0.7272	1.65	86.60
15	0.6827	1.55	88.15
16	0.6041	1.37	89.52
17	0.5089	1.16	90.68
18	0.4824	1.10	91.77
19	0.4444	1.01	92.78
20	0.4055	0.92	93.70
21	0.3620	0.82	94.53
22	0.3218	0.73	95.26
23	0.2880	0.65	95.91
24	0.2690	0.61	96.52
25	0.2271	0.52	97.04
26	0.2052	0.47	97.51
27	0.1952	0.44	97.95
28	0.1529	0.35	98.30
29	0.1368	0.31	98.61
30	0.1114	0.25	98.86
31	0.0938	0.21	99.08
32	0.0869	0.20	99.27
33	0.0729	0.17	99.44
34	0.0613	0.14	99.58
35	0.0391	0.09	99.67
36	0.0343	0.08	99.75
37	0.0302	0.07	99.81
38	0.0230	0.05	99.87
39	0.0176	0.04	99.91
40	0.0144	0.03	99.94
41	0.0114	0.03	99.96
42	0.0093	0.02	99.99
43	0.0044	0.01	100.00
44	0.0018	0.00	100.00

Source : Calcul des auteurs, tableau issu d'une ACP sur des variables de la base de données "profils institutionnels" du Minefi. Visualisation des résultats à l'aide du logiciel SPAD.

¹⁰ Cette colonne affiche l'inertie correspondant à chaque axe factoriel. La somme est égale à l'inertie globale du nuage des pays.