

Juge et jury: la fiche d'évaluation de la Banque mondiale pour les gouvernements emprunteurs

La Banque mondiale a recours à une fiche d'évaluation « passe-partout » controversée - l'Evaluation politique et des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment - CPIA) – pour noter les gouvernements emprunteurs. Les notations de la CPIA sont préparées tous les ans et consistent en 20 critères (rassemblés en quatre groupes) liés à la performance de la politique et des institutions d'un gouvernement. Le système de classement de la CPIA représente peut-être un nouveau type de conditionnalité plus puissant qui s'immisce dans les affaires intérieures d'un pays. Au lieu de récompenser les gouvernements qui promettent d'adopter des conditionnalités de prêt, la CPIA permet de récompenser ceux qui se sont déjà conformés aux préférences de politique des bailleurs et des créanciers. De nombreux gouvernements pauvres et/ou lourdement endettés considèrent le respect de ces préférences de politiques comme essentielles pour préserver leur accès à l'aide étrangère et à l'allègement de la dette.

Citizens' Network on Essential Services Nancy Alexander¹

I. Un aperçu du système de notation de la CPIA

A. Qu'est-ce que la CPIA ?

Tous les ans, la Banque mondiale note la performance économique, sociale et politique de tous les gouvernements emprunteurs en fonction de la mesure dans laquelle ceux-ci se sont conformés à sa propre définition des « bonnes » politiques et institutions. A cette fin, la Banque a recours à un instrument appelé Evaluation de la politique et des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment – CPIA).

Comme décrit dans la partie B ci-dessous, la CPIA classe la performance de la politique et des institutions de chaque gouvernement par rapport à 20 critères (rassemblés en quatre groupes). La Banque mondiale a recours à ses notations des gouvernements individuels comme outils de diagnostic pour aider à : 1) affecter des ressources sous forme de prêts et de subventions parmi les emprunteurs ; 2) déterminer l'orientation de politique des nouvelles opérations ; et 3) fixer des cibles pour l'allègement de la dette.

Le personnel de la Banque mondiale utilise, pour la répartition des fonds disponibles pour les pays à faible revenu, une formule qui comprend « le besoin » (revenu par tête d'habitant) et « la performance ». Pour les années budgétaires 2003 et 2005, la Banque a mis en place des affectations de ressources qui étaient près de cinq fois plus élevées pour les gouvernements du quintile supérieur en termes de performance que pour ceux du quintile ayant la performance la plus faible.²

B. Que note la CPIA ?

¹ Nancy Alexander est directrice de Citizens' Network on Essential Services. www.servicesforall.org

² L'Affectation par tête par an pondérée par la population (population-weighted average per capita annum allocation- PCPA) présente une gamme substantielle allant de 2,4 dollars pour le quintile inférieur à 12 dollars – soit cinq fois plus pour le quintile supérieur, pour les calculs de son exercice 2004-2006. Ce rapport était de 4,6 au cours de l'exercice 2003-2005. Voir International Development Association (IDA), « Allocating IDA Funds Based on Performance : Fourth Annual Report on IDA's Country Assessment and Allocation Process », mars 2003, p. 8. L'Association internationale pour le développement est la branche de la Banque mondiale qui accorde des prêts aux pays à faible revenu. IFIC (International Finance Corporation) et la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) sont deux autres branches du groupe de la Banque mondiale.

La CPIA note les pays essentiellement en fonction de la performance en cours par rapport à 20 critères également pondérés, répartis en quatre groupes : ³

- *Gestion économique*, notamment la gestion de l'inflation et du compte courant, la politique fiscale ; la gestion de la dette extérieure ; et la gestion et la viabilité du programme de développement.
- *Politiques structurelles*, notamment la politique commerciale et le régime de change ; la stabilité et la vigueur financières ; l'efficacité du secteur bancaire et de la mobilisation des ressources ; la compétitivité de l'environnement pour le secteur privé ; les marchés de facteurs et de produits ; et les politiques et institutions pour la viabilité environnementale.
- *Politiques d'inclusion sociale*, y compris l'équité entre les sexes et l'égalité des chances dans les opportunités économiques, l'équité dans l'utilisation des ressources publiques, la constitution de ressources humaines, les filets de sécurité ; et la surveillance et l'analyse de la pauvreté.
- *Gestion et institutions du secteur public*, notamment les droits de propriété et la gouvernance fondée sur les règles ; la qualité de la gestion budgétaire et financière ; l'efficacité de la mobilisation des recettes ; l'efficacité des dépenses publiques ; et la transparence, l'obligation de rendre compte et la corruption dans le secteur public.

Comme on le montre dans la partie D, la performance pays est jugée non seulement par rapport à ces groupes de critères, mais aussi par rapport à la performance en matière de gouvernance et de portefeuille.

Selon la Banque, l'objectif de la CPIA est de mesurer le cadre de développement de politique et institutionnel d'un pays pour la réduction de la pauvreté, la croissance durable et l'utilisation effective de l'aide au développement. Le point de vue présenté ici est que la CPIA mesure à quel point un gouvernement a : a) adopté des politiques économiques néolibérales (c'est-à-dire libéralisation et privatisation dans le contexte d'une discipline budgétaire stricte) et b) développé des institutions, en particulier celles qui protègent les droits de propriété et qui favorisent un environnement propice aux affaires.

Dans ce sens, la CPIA tire ses prescriptions du mandat récent du Groupe de la Banque mondiale formulé dans sa Stratégie de développement du secteur privé.⁴ Entre autres, les prescriptions de politique découlant de la CPIA se concentrent sur l'appel adressé aux gouvernements par la Stratégie de développement du secteur privé pour qu'ils améliorent le climat en faveur des entreprises et qu'ils élargissent les « frontières » de la privatisation vers les services de base – santé, éducation et en particulier, eau et énergie. (Le FMI, la Banque

³ Une description détaillée de ces groupes et critères figure dans l'Annexe.

⁴ Le Conseil des Administrateurs du Groupe de la Banque mondiale a adopté la Stratégie DSP en tant que nouveau plan d'entreprise le 26 février 2002. La Stratégie DSP fournit aux entreprises de plus grandes incitations à investir dans les pays à faible revenu. Par exemple, le Groupe de la Banque mondiale est en train de concevoir et de lancer de nouveaux produits en matière de prêts, subventions et garanties qui, entre autres, a) subventionnent les coûts encourus par l'entreprise dans la mise en place du réseau de services pour les ménages pauvres et la réduction de leurs coûts à la consommation ; b) accordent un volume plus élevé de prêts et de garanties aux gouvernements locaux, en particulier pour la mise en œuvre de prestations privées ; et c) indemnisent les entreprises pour les pertes découlant des dévaluations de la monnaie locale. La branche de la Banque qui s'occupe du secteur privé, International Finance Corporation (IFC) travaille en étroite collaboration avec l'IDA sur l'agenda de la privatisation dans les pays à faible revenu, en dépit du fait que ces pays ont peu sinon aucune capacité en matière de réglementation. En outre, les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont en train d'être évalués, en partie, sur le point de savoir dans quelle mesure ils favorisent le secteur privé.

mondiale et l'OMC définissent le «secteur privé» pour y inclure à la fois les firmes à but lucratif et les agences ou ONG à but non lucratif).

Depuis l'adoption de la Stratégie DSP par le Conseil des Administrateurs, la direction du Groupe de la Banque mondiale a été chargée de veiller à ce que toutes les stratégies et plans d'action institutionnels et sectoriels soient conformes à la Stratégie DSP. Le Groupe de la Banque mondiale est récemment devenu plus équilibré dans les présentations rhétoriques de son approche des rôles respectifs des secteurs public et privé. Toutefois, ses instruments récents (et prochains) en matière de prêts et de garanties, ainsi que ses nouvelles collaborations entre les branches du Groupe se concentrent de manière significative sur la promotion du rôle du secteur privé.⁵

Y a-t-il un projet de divulguer toutes les notations CPIA ?

Pas encore. La Banque mondiale garde totalement secrets les notations *nominales* de l'ensemble de ses emprunteurs. La Banque divulgue effectivement les notations *relatives* – c'est-à-dire les notations de la performance des emprunteurs les uns par rapport aux autres – de près de 80 gouvernements *à faible revenu*. (Voir annexe, «Notation de la CPIA pour 2003»). Toutefois, comme le montre le tableau 1, seules les notations relatives de la performance des gouvernements par *groupes de critères* sont divulguées, et non les notations de la performance des gouvernements pour chacun des *vingt critères qui constituent les groupes*.

Jusqu'il y a peu, le personnel de la Banque discutait sur les notations CPIA avec les gouvernements qui avaient une bonne performance, mais rarement avec les gouvernements ayant une faible performance. Aujourd'hui, la Banque commence à sensibiliser ses emprunteurs sur le système de notation et à discuter avec eux de leurs notations CPIA en cours. Après avoir divulgué l'ensemble des notations aux bailleurs et créanciers multilatéraux et bilatéraux, la Banque projette de les divulguer au public.

Fin 2003, des Membres du Conseil des Administrateurs de la Banque avaient des points de vue divers sur la divulgation des notations CPIA. Différents membres proposaient :

- Une divulgation rapide;
- Une divulgation différée;
- Pas de divulgation, de crainte que ceci ne compromette la capacité de certains pays à attirer l'investissement étranger direct et d'autres flux financiers;
- Une méthodologie de notation CPIA plus objective et plus solide avant la divulgation des notations. A cette fin, un groupe spécial de réexamen externe a récemment achevé son rapport sur le système de notation de la CPIA.⁶
- Une « voix » pays plus forte. Certains membres du Conseil sont préoccupés du fait que les pays en développement ne s'approprient pas le processus CPIA et estiment que la direction de la Banque ne devrait pas se contenter d'instruire les gouvernements sur le système de la CPIA. Ils estiment que d'autres bailleurs et créanciers, ainsi que les gouvernements eux-mêmes, devraient participer au processus de notation en tant que « partenaires » égaux de la Banque.

Les gouvernements des pays à faible revenu n'ont pas donné leur approbation à la divulgation par la Banque de leurs scores par groupe. De nombreux emprunteurs de la Banque, y compris nombre des Gouverneurs africains de la Banque mondiale, s'opposent fermement proposé au projet de la Banque mondiale de divulguer également tous les scores par critère. Toutefois, les

⁵ International Development Association « Allocating IDA Funds Based on Performance », mars 2003, p. 1.

⁶ Au moment où cet article était rédigé, le groupe spécial ne savait pas si son rapport serait divulgué.

pays à faible revenu peuvent avoir peu de choix sur le point de savoir s'il y aura d'autres scores seront divulgués. La Banque adopte un système de deux poids, deux mesures, quand c'est en fonction des niveaux de revenu des emprunteurs qu'elle détermine si elle ignorera ou respectera leurs voix. Un tel traitement inégal des pays emprunteurs contrevient au mandat de la Banque.⁷

TABLEAU 1

Politique de divulgation de la CPIA			
Pays emprunteurs	Scores relatifs des groupes	Scores relatifs des critères	Scores absolus des groupes et des critères (numériques, sur une échelle de 1 à 6)
Pays IDA à faible revenu	OUI. Divulgué dans les quintiles de performance (voir annexe)	PAS DE DIVULGATION	PAS DE DIVULGATION
	PAS DE DIVULGATION	PAS DE DIVULGATION	PAS DE DIVULGATION

DIAGRAMME 1

Notation de la performance pays IDA
Evaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) – 80%
Revue annuelle de la performance du portefeuille (ARPP) – 20%
Facteur de gouvernance
Notation de la performance pays IDA
Source : « Allocating IDA Funds Based on Performance ». International Development Association. Mars 2003

D. Comment la CPIA est-elle utilisée pour affecter des fonds aux pays à faible revenu ?

Comme on l'a noté ci-dessus, la Banque mondiale répartit ses fonds aux pays à faible revenu en tenant compte à la fois du « besoin » (revenu par tête d'habitant) et de la « performance ». La CPIA a une part importante dans le calcul de la notation de la performance d'un gouvernement. Afin d'établir la notation de la performance générale d'un gouvernement (c'est-à-dire la Performance pays IDA – le classement ICP) la Banque s'assure que les scores sont cohérents, au sein des régions et dans l'ensemble des régions, pour les calculs suivants :

- La CPIA (comprenant les quatre groupes cités dans la partie B ci-dessus) compte pour 80% dans la notation d'un gouvernement.
- La Banque note également la performance de chaque gouvernement sur le portefeuille de prêts non amortis. Ceci compte pour 20% de la notation d'un gouvernement, et évalue également dans quelle mesure un gouvernement gère correctement ses ressources en matière de prêts, notamment dans quelle mesure il fait ses décaissements à temps à travers des pratiques efficaces dans les marchés publics.

⁷ Par exemple, la Banque a accordé aux emprunteurs de la BIRD la latitude de décider de la divulgation ou non de leurs Stratégie assistance pays (Country Assistance Strategy – CAS), alors que les pays à faible revenu n'ont pas eu le choix. En outre, contrairement aux emprunteurs de l'IDA, les emprunteurs de la BIRD ne sont pas tenus de préparer un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Les emprunteurs de la BIRD ont refusé de voir leur souveraineté compromise par le processus de préparation et de présentation d'un DSRP pour « approbation » par les Conseils des Institutions financières internationales (IFI).

- Enfin, le niveau des subventions et des prêts auquel un gouvernement emprunteur a accès augmentera ou baissera donc à la suite de l'application par la Banque d'un « facteur de gouvernance » aux notations CPIA et de la performance du portefeuille de ce gouvernement.⁸ Le « facteur de gouvernance » de chaque pays est tiré de notations choisies, notamment la qualité de l'ensemble de son programme de développement, de la gestion de son secteur privé et de ses institutions. Le facteur de gouvernance a donc un très grand poids par rapport à d'autres critères. Au cours des dernières années, l'application d'un facteur de gouvernance a entraîné des réductions allant jusqu'à 50% dans l'affectation de ressources à certains pays.⁹

E. Qu'y a-t-il de discutabile dans la notation de la performance des gouvernements emprunteurs par la Banque ?

- La plupart des spécialistes du développement sont critiques d'un système tel que celui de la CPIA, qui est en gros un ensemble « passe-partout » de « bonnes » politiques et de « bonnes » institutions. Par exemple, on s'accorde peu sur le point de savoir ce qui constitue une « bonne » politique commerciale. Même là où on s'accorde sur des principes de politique généraux, il y a toujours des désaccords, même entre économistes néolibéraux, sur le rythme, la chronologie et la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que sur leurs impacts, tels que les effets de distribution à court terme.
- La méthodologie adoptée par la Banque pour l'évaluation de la gouvernance d'un pays, par exemple, sa responsabilité envers ses citoyens, manque totalement de fiabilité. Toutefois, la CPIA accorde plus de poids au facteur gouvernance qu'à tout autre ensemble d'indicateurs. L'indicateur de la gouvernance actuellement à la mode est l'indicateur Kaufmann-Kraay de la Banque mondiale. Cependant, les inventeurs de cet indicateur eux-mêmes concèdent ouvertement qu'il a une marge d'erreur très large.
- Quand les scores relatifs à certains critères (gouvernance, genre, responsabilité du gouvernement) restreignent ou déterminent des décisions fondamentales relatives à l'affectation des ressources et au rôle du gouvernement, le processus peut porter atteinte à l'Accord du Groupe de la Banque mondiale, qui interdit l'ingérence dans les affaires politiques intérieures d'un pays.¹⁰
- Le système de notation peut exacerber davantage le traitement inégal des pays en incitant les gouvernements ayant moins de pouvoir et moins de ressources à se conformer aux prescriptions découlant de la CPIA, alors que les pays plus riches et plus puissants agissent à leur guise. Par exemple, le FMI et la Banque mondiale ont incité des gouvernements – en particulier des pays pauvres – à adopter certaines règles d'accords

⁸ La méthodologie implique la recherche d'une moyenne pondérée du score CPIA et du score de la performance du portefeuille, ainsi que la multiplication du résultat par le « facteur de gouvernance » pour produire la notation de la performance IDA du pays.

⁹ International Development Association : « IDA's Performance-Based Allocation System : Current and Emerging Issues ». Octobre 2003, p. 2. Actuellement, selon les projections, le poids du facteur de gouvernance déclinera par rapport à d'autres facteurs.

¹⁰ Cette ingérence est courante, mais n'est généralement pas reconnue comme telle. Par exemple, la « Strategic Communications Toolkit on Privatization » (2002) de la Banque donne au personnel de la Banque des instructions sur la manière de rassembler les majorités dans les parlements des pays emprunteurs pour faire approuver la législation relative à la privatisation appuyée par la Banque.

commerciaux qui n'ont même pas été négociés.¹¹ Les pays plus prospères jouissent d'une plus grande autonomie.

- La Banque est l'institution adéquate pour noter la performance dans des domaines où elle a un bilan faible et peu de connaissances appliquées (développement institutionnel, égalité entre les sexes et croissance à forte intensité de main-d'œuvre). En outre, le mandat conféré aux Nations-Unies pour œuvrer dans le domaine politique et pour évaluer la gouvernance est plus fort que celui de la Banque mondiale.
- Dans le monde actuel, de nombreuses décisions de politique nationales sont fortement influencées par des facteurs externes (chocs exogènes tels que la baisse des prix des produits de base ; catastrophes naturelles ; irrégularité des flux financiers des bailleurs et autres ; et le processus CPIA lui-même). En conséquence, la notation de la CPIA peut sanctionner des gouvernements pour des facteurs qu'ils n'ont pas la capacité de contrôler.
- Il y a trop peu de débat sur la légitimité d'un système de classification qui englobe une gamme si large de critères de performance économique, politique et sociale. Il n'y a pas beaucoup de débat, non plus, autour des incidences du système sur l'autonomie politique des emprunteurs – en particulier des emprunteurs à faible revenu. Au lieu de prendre en compte de telles questions fondamentales, les bailleurs et les créanciers se concurrencent sur le point de savoir qui a le meilleur système de notation.

F. Que se passe-t-il quand un gouvernement est recalé par la CPIA ?

Les pays qui reçoivent des notes faibles pour la CPIA sont généralement désignés sous l'appellation «Pays à faible revenu en difficulté». (Voir annexe pour les pays qui reçoivent des scores transposés «D» ou «F»). Les bailleurs et les créanciers prennent en charge de nombreuses fonctions des gouvernements dits «en faillite» de ces pays. En 2002, les bailleurs et les créanciers ont établi une gamme de mécanismes tels que l'ISA (Independent Service Authority) dans chacun des 30 pays à faible revenu en difficulté. Ces mécanismes permettent aux bailleurs et aux créanciers de gérer les finances et de donner les services publics en sous-traitance à des prestataires privés (y compris à des ONG et à des organisations intergouvernementales).¹²

G. Les «bonnes politiques» (tel qu'indiqué par la CPIA) favorisent-elles la croissance économique ?

Des économistes prééminents de la Banque mondiale tels que David Dollar, se servent des statistiques de la CPIA pour prouver, entre autres, que les gouvernements ayant de «bonnes politiques» (telles que définies par la CPIA) prospèrent et font bon usage de l'aide et du

¹¹ Le FMI et la Banque mondiale exigent des gouvernements qu'ils adoptent des procédures pour la mise en place de la «transparence dans les marchés publics» quand, à Cancun, 169 pays en développement s'opposaient à l'ouverture de négociations commerciales sur cette question. Encore plus scandaleux, la Banque a proposé des conditions contraignantes sur l'emprunt qui exigent des emprunteurs qu'ils adoptent des lois préconisant un «traitement national» dans la passation des marchés publics. Ceci signifie que les gouvernements auraient à traiter les prestataires étrangers (par exemple pour les fournisseurs d'eau, de santé, d'éducation) sur un pied d'égalité avec les prestataires nationaux à tous les égards, y compris l'octroi de subventions équivalentes. (Voir Ghana's July 2003 Poverty Reduction Support Credit).

¹² *World Development Report 2004* de la Banque mondiale décrit le rôle des ISAs à la page 215. En raison de la situation spéciale des pays à faible revenu en difficulté, la Banque mondiale est en train de concevoir une nouvelle échelle de notation de la performance qui établira une distinction plus claire entre ces pays.

crédit étrangers. Cette affirmation importante est à la base des politiques de « sélectivité » des bailleurs et des créanciers, à travers lesquelles, de plus en plus, ceux-ci allouent des prêts aux gouvernements qui ont adopté de « bonnes politiques ». Par exemple, les crédits de la Banque mondiale se concentrent sur trois des 24 Etats de l'Inde qui se sont engagés à mettre en œuvre le développement du secteur privé.¹³

Une équipe d'économistes indépendants, dirigée par William Easterly,¹⁴ a eu un accès privilégié à la base de données essentiellement secrète de la CPIA – et a donc été en mesure d'évaluer l'affirmation de la Banque selon laquelle il y avait une corrélation entre les « bonnes politiques » et la croissance économique dans les pays en développement. Toutefois, en recourant à un ensemble de données élargi de la CPIA, l'équipe d'Easterly n'a pas été en mesure de reproduire les résultats de Dollar, et a conclu à la place que « l'aide étrangère ne rehausse pas la croissance dans un environnement de bonnes politiques. »¹⁵

Le propres évaluateurs internes de la Banque mondiale lancent une mise en garde contre le fait d'interpréter toute recherche de la Banque pour en conclure que les « bonnes politiques » telles que mesurées par la CPIA entre 1997 et 2000 aident à expliquer la bonne croissance économique.¹⁶

II. Comment la CPIA peut-elle saper la souveraineté ?

A. Une voie pour tous ?

Nombre des critères de notation de la CPIA laissent entendre que la performance des gouvernements se réalise par des progrès durement réalisés en direction des politiques préférées des Institutions de Bretton Woods (par exemple libéralisation totale des échanges ; excédents budgétaires) plutôt que par des politiques adaptées pour répondre aux conditions spécifiques d'un pays, et encore moins aux préférences des citoyens (même des majorités substantielles) ou de leurs représentants élus.

Ce système de notation de la Banque mondiale peut être assimilé à une approche « passe-partout » de la prise de décisions pour tous les pays en développement et les pays en transition emprunteurs. Les opérations financées par la Banque sont subordonnées au respect par le gouvernement des prescriptions de politique de l'institution, notamment de celles qui sont destinées à remédier aux faiblesses de sa performance, *telles qu'évaluées par la CPIA*.

Il est vrai que les gouvernements transmettent régulièrement des demandes à la Banque mondiale à travers des instruments tels que les Lettres de politique de développement, qui adhèrent aux engagements envers certaines politiques. Toutefois, ces lettres sont souvent rédigées par la Banque elle-même. Même lorsque les gouvernements eux-mêmes formulent des engagements, ils le font souvent pour avoir accès à des crédits, et non parce que les politiques sont approuvées au niveau national. Ainsi, lorsque la Banque incorpore ces engagements dans les conditions auxquelles les gouvernements sont tenus de se conformer, elle peut saper davantage non seulement les processus démocratiques de prise de décision, mais aussi l'appropriation institutionnelle nécessaire pour soutenir la mise en œuvre des politiques.

¹³ La Banque travaille actuellement de manière particulièrement étroite avec le Karnataka, le Tamil Nadu et l'Andhra Pradesh. Bien qu'il ait suivi les prescriptions de la Banque pendant 7 ans, l'Andhra Pradesh a vu son taux de croissance stagner.

¹⁴ Jusqu'il y a peu, Easterly était économiste principal (*senior economist*) de la Banque mondiale.

¹⁵ Communication de W. Easterly à l'auteur, 27 février 2004.

¹⁶ Cité dans Herman, Barry "How Should Measurements of an Enabling Environment for Development Be Used ?" Document de discussion pour la 18^{ème} Réunion du Groupe technique du Groupe des 24, Genève, 8-9 mars 2004.

B. CPIA et conditionnalité : en désaccord avec l'appropriation par les pays ?

Le système de notation de la CPIA – en particulier son évaluation de la qualité de la gouvernance d'un emprunteur – peut représenter une nouvelle forme plus puissante de conditionnalité qui s'immisce dans les affaires intérieures d'un pays. Au lieu de récompenser les gouvernements qui promettent d'adopter des conditions de prêts, la CPIA permet à la Banque mondiale de récompenser ceux qui se sont *déjà* conformés à ses préférences de politique. *Il n'y a absolument aucun engagement des pays emprunteurs dans le processus de la CPIA, ni aucune appropriation de ce processus par ces pays.* En conséquence, lorsque l'impulsion en vue de réformes économiques et d'accords d'allègement de la dette est donnée par des instruments influents tels que la CPIA, qui n'impliquent pas d'engagement et d'appropriation de la part des pays emprunteurs, la légitimité des réformes peut être contestée.

C. CPIA et DSRP ?

Le FMI et la Banque mondiale ont promis qu'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) énoncerait les propres priorités d'un gouvernement qui, en retour, orienteraient les opérations financées par les bailleurs et les créanciers. Toutefois, la souveraineté des gouvernements est compromise parce que :

- Les institutions ont manqué à cette promesse. La CPIA de la Banque mondiale peut, en pratique, avoir plus d'influence que le DSRP pour déterminer des politiques économiques clés dans les pays emprunteurs. Comme on l'a noté plus haut, la Banque mondiale exigera d'un gouvernement qu'il corrige les faiblesses dans sa notation CPIA afin de pouvoir prétendre éligible à un financement ou à un allègement de la dette supplémentaire. En outre, les cibles budgétaires d'un gouvernement, y compris le plafond budgétaire pour les actions prioritaires identifiées par un DSRP, doivent se conformer aux cibles «réalistes» telles que conçues par le FMI.
- Les bailleurs et les créanciers encouragent les priorités de la CPIA car elles jouent un rôle majeur dans la préparation du DSRP de chaque gouvernement. De fait, l'influence des acteurs externes peut éclipser l'influence des bases nationales, même des parlementaires. Le processus de formulation des DSRP peut évincer les processus plus autonome d'élaboration des politiques.¹⁷
- Les prescriptions de politique découlant de la CPIA peuvent supplanter les priorités de politique des citoyens et des responsables élus. Les bases nationales ne sont pas conscientes des notations CPIA de leurs gouvernements et des implications de ces notations pour les politiques publiques.

D. La CPIA et la Stratégie d'assistance pays : rehausser les coûts de la non observation des obligations ?

Dans chaque stratégie d'assistance pays, la Banque spécifie les conditions de politique (c'est-à-dire les déclencheurs) que le gouvernement doit remplir pour conserver ou rehausser son accès aux ressources. La Banque stipule que ces déclencheurs devraient découler de la notation de la performance de la CPIA. Un document de 2003 de la Banque spécifiait que les

¹⁷ Lorsque le Sénégal a tenté d'adopter une approche de politiques autonome pour son «10^{ème} Plan de développement économique et social 2002-2007», le FMI et la Banque mondiale ont conclu que le DSRP devrait prévaloir sur ce plan autonome, qu'ils ont qualifié de « chose du passé ».

principales prescriptions de politique incluses dans la Stratégie d'assistance pays « se concentrent de plus en plus sur les aspects de la CPIA qui se montrent faibles. Les déclencheurs peuvent également comprendre des cibles de politique du DSRP, dans la mesure où on attend d'eux qu'ils renforcent la performance de la politique et des institutions ».¹⁸ (Les italiques sont de l'auteur).

Lorsqu'un gouvernement omet de se conformer à une condition attachée à un prêt, il peut perdre l'accès à des tranches futures de ce prêt. Toutefois, lorsqu'une condition figure dans la Stratégie d'assistance pays de la Banque mondiale pour un gouvernement, le non respect de cette condition a des conséquences beaucoup plus grandes. Un gouvernement qui ne respecte pas une condition peut perdre l'accès à une *succession de prêts* et, dans certains cas, la Banque peut mettre fin à l'assistance apportée à un secteur tout entier ou à un pays et, avec le FMI, suspendre l'allègement de la dette.

Du fait que la Stratégie d'assistance pays de la Banque mondiale n'inclue que de manière sélective des cibles de politique figurant dans les DSRP définis par les gouvernements, le plan de développement de la Banque peut refléter des priorités différentes de celles qu'un gouvernement a adoptées.

E. La CPIA et les OMD

Bien que le DSRP soit censé être la « feuille de route » pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'influence de la CPIA sur le DSRP souligne le manque d'appropriation par les gouvernements de leur propre avenir en termes de développement. En outre, la réalisation des OMD dépend de manière significative du point de savoir si les préférences néolibérales ancrées dans la CPIA peuvent aider à lutter contre la pauvreté et le dénuement. Il y a davantage de preuves pour rejeter une telle allégation que pour l'appuyer.¹⁹ En conséquence, il est légitime de se poser la question suivante : Qui est responsable de la réalisation des OMD ? *Les gouvernements*, qui peuvent avoir besoin d'adopter les politiques découlant de la CPIA, pour préserver leur accès financier aux bailleurs et aux créanciers ? Ou *les bailleurs et les créanciers*, qui dirigent le processus de développement « en coulisses » ?

F. La CPIA et l'allègement de la dette pour les pays à faible revenu

Il semble probable que le calcul du surendettement et de l'allègement de la dette d'un gouvernement ne reposera plus essentiellement sur le ratio dette/exportations de ce gouvernement, comme c'est actuellement le cas. Il est plutôt probable que ce calcul sera fait sur la base des fardeaux de la dette d'un gouvernement ; la qualité de ses politiques et de ses institutions, telle que mesurée par la CPIA ; et sur la base des chocs.²⁰

III. Conclusion

Les bailleurs et les créanciers jouent un rôle plus prédominant que jamais auparavant dans l'élaboration des politiques des pays à faible revenu. La CPIA représente un carcan. Quel que

¹⁸ Banque mondiale, « Country Assistance Strategies : Retrospective and Future Directions. » 14 mars 2003, p. 49.

¹⁹ Qui plus est, Weisbrod et Baker constatent que les taux de croissance de chaque région étaient plus élevés durant la période 1960-1980, avant l'introduction de l'ajustement structurel, que durant la période 1980-1997. De même, Easterly constate une corrélation inverse entre le nombre de crédits d'ajustement accordés par an et les taux de croissance des pays en développement. Voir également, King, Lawrence P., *The Emperor Exposed : Neoliberal Theory and De-Modernization in Post Communist Society*, Yale University, 2002.

²⁰ Voir Kraay, Aart et Vikram Nehru, « When is External Debt Sustainable », World Bank Working Paper, 28 janvier 2004.

soit ce que dit la propre stratégie de développement d'un pays (ou son DSRP), il est probable que le pays adhèrera aux prescriptions de politique découlant de la CPIA s'il s'attend à conserver le soutien extérieur. Les gouvernements se retrouvent en difficulté si les citoyens et les responsables élus choisissent une voie autre que celle spécifiée par les priorités découlant de la CPIA. En raison d'instruments tels que la CPIA, l'appropriation du processus de développement par un pays peut être illusoire.²¹

Le système de notation de la CPIA compromet la démocratie dans les pays emprunteurs en restreignant les choix de politique à la disposition des citoyens et de leurs responsables élus. Si les bailleurs et d'autres créanciers multilatéraux adoptent le système de notation de la CPIA, l'octroi de la majeure partie de l'aide, du crédit et de l'allègement de la dette à travers un cartel de politique dispensant aura des conséquences encore plus profondes pour la démocratie et le développement.

Le carcan de la CPIA est un indicateur de l'approche de plus en plus idéologique croissante de l'élaboration des politiques. Le professeur Dani Rodrik de Harvard conclut que « plus est grande l'emprise de la discipline du marché, plus est restreint l'espace pour la gouvernance démocratique ... Les règles économiques internationales doivent incorporer des clauses 'de désengagement' ou de sortie [qui] permettent aux démocraties de réaffirmer leurs priorités lorsque ces priorités sont en contradiction avec les obligations envers les institutions économiques internationales. Celles-ci doivent être perçues non comme des 'dérogations' ou des atteintes aux règles, mais comme faisant partie intégrante des arrangements économiques internationaux. »²² De temps en temps, de tels désengagements des obligations sont possibles pour les grands emprunteurs auprès de la Banque mondiale et du FMI, mais les institutions sont discriminatoires à l'égard des pays à faible revenu.

L'approche adoptée par Rodrik est minimaliste dans la mesure où elle permettrait à des gouvernements de se soustraire à des engagements qu'ils avaient pris, librement ou sous la contrainte, envers le FMI et la Banque mondiale. Toutefois, l'idéal – si souvent proclamé et si peu pratiqué – serait d'inviter les gouvernements à être les auteurs et à s'approprier leurs stratégies nationales.

Pour mettre ces idées peu orthodoxes en perspective, on pourrait raisonnablement se demander quel type de notation CPIA les gouvernements des pays *industrialisés* pourraient recevoir. Les gouvernements des pays en développement ne bénéficient pas de la même flexibilité que les pays riches revendiquent pour eux-mêmes pour déterminer s'il est nécessaire de libéraliser, privatiser, ou appliquer une plus discipline budgétaire, ou quand le faire. Par exemple, si les Etats-Unis et l'Union européenne étaient soumis à un réexamen CPIA, leurs politiques fiscales actuelles entraîneraient des mesures d'austérité politiquement inimaginables. Du protectionnisme flagrant aux subventions qui ont des effets de distorsion sur le marché et aux déficits exorbitants, les politiques quotidiennes des gouvernements qui contrôlent le FMI et la Banque mondiale révèlent un système choquant du deux poids deux mesures qui tourne en dérision la souveraineté nationale pour la plupart des pays du monde.

Qu'est-ce que le DSRP ? la SAP ? les OMD ?

Le DSRP. Le FMI et la Banque mondiale exigent de tous les pays à faible revenu qu'ils préparent un Document énonçant la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) – une « stratégie de développement national » de trois ans – pour être habilité à bénéficier d'un

²¹ Les exceptions concerneraient les grands pays qui ne sont pas fortement tributaires des financements extérieurs et qui peuvent adopter une position indépendante. Des pays tels que la Chine, empruntent souvent des montants significatifs des IFI, mais n'ont pas de fardeaux de la dette déstabilisants.

²² Rodrik, Dani, "Four Simple Principles for Democratic Governance of Globalization", Harvard University, mai 2001. www.demglob.de/rodrikpaper.html

financement extérieur et à un allègement de la dette. En préparant un DSRP, les gouvernements sollicitent souvent la contribution d'une large gamme de bases nationales. En apparence, un objectif principal du DSRP est de renforcer l'appropriation par un pays de l'avenir de son développement. Toutefois, l'appropriation peut ne pas se matérialiser car, entre autres, les bailleurs et les créanciers ont un rôle majeur dans la préparation du DSRP. En outre, chaque DSRP doit recevoir l'aval des Conseils des Administrateurs de la Banque mondiale et du FMI.

Le DSRP est supposé fournir un cadre pour l'assistance extérieure, mais ceci n'est pas toujours le cas. La Banque choisit quelles politiques appuyées par le DSRP intégrer dans sa stratégie d'assistance pays.

La stratégie d'assistance pays (SAP). Pour chaque gouvernement emprunteur, la Banque prépare une stratégie d'assistance pays qui présente les possibilités d'investissements de la Banque à moyen terme (par exemple trois ans) et stipule quelles conditions de politique (c'est-à-dire 'les déclencheurs de performance - triggers') un gouvernement est tenu de mettre en œuvre. Le document est important, car il identifie les opérations financées par la Banque qui seront effectivement mises en œuvre sur le terrain, en coopération avec d'autres créanciers et bailleurs.

Il y a des années, les dirigeants de la Banque avaient proposé que la Stratégie d'assistance pays constitue un contrat entre la Banque et un gouvernement emprunteur. Cette proposition avait été rejetée. En conséquence, la stratégie d'assistance pays n'appartient à présent qu'à la Banque.

Les OMD. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) visent à réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans la pauvreté d'ici 2015. Le DSRP est la «feuille de route» pour les OMD. En conséquence, la réalisation des OMD est fortement tributaire des prescriptions de politique découlant de la CPIA qui orientent la mise en œuvre des opérations financées par la Banque mondiale (telles que formulées dans sa Stratégie d'assistance pays), en collaboration avec d'autres bailleurs et créanciers.

Annexe :

1. Notations de la performance pays pour 2003

Pour chaque groupe d'éléments de l'évaluation de la politique et des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment - CPIA), la Banque applique des notations numériques de la performance allant de 1 (faible) à 6 (élevé). Les tableaux illustrant cet article convertissent ces chiffres en cinq « lettres » (A, B, C, D et F). Les données sont présentées ainsi parce que la Banque elle-même place chaque gouvernement dans un quintile sur 5, sur la base de la qualité de la performance du pays dans chaque domaine. Les quintiles affichent la performance des gouvernements les uns *par rapport* aux autres, alors que les données réelles, non divulguées, présentent des scores nominaux. Les tableaux suivants présentent les notations agrégées, par la Banque mondiale, de la performance des gouvernements emprunteurs à faible revenu, les uns par rapport aux autres. (Toutes les notes données aux autres emprunteurs de la Banque sont secrètes). Si les notes par lettres et les quintiles à partir desquels elles sont tirées ne sont pas des représentations exactes des scores numériques, elles sont tout de même très révélatrices.

Pour produire la notation de la performance générale d'un pays, la Banque applique un « facteur de gouvernance » fortement pondéré à la moyenne pondérée de la note CPIA (qui compte pour 80% de la notation générale), plus la note de la performance du portefeuille du gouvernement (qui compte pour 20%). En d'autres termes, pour obtenir la notation pays IDA, la Banque applique la notation (absolue) du « facteur de gouvernance » dans la colonne « A » à la moyenne des notations (absolues) dans les colonnes « B » et « C ».²³

Notations de la performance des pays pour 2003								
	Notation Pays IDA	A Gouvernance	B Notation Générale CPIA	1 Gestion écon.	2 Politiques structurelles	3 Inclusion sociale	4 Secteur public	C Performance portefeuille
Europe/Asie centrale								
Albanie	C	C	C	C	B	C	D	B
Arménie	A	B	A	A	A	B	B	A
Azerbaïdjan	B	B	B	A	C	D	C	A
Bosnie Herzégovine	B	B	B	B	B	C	C	B
Georgie	D	D	C	D	D	B	F	C
Kirghizstan	C	C	C	C	D	B	D	C
Moldavie	C	C	C	D	C	C	D	C
Serbie & Monténégro	B	B	C	C	C	A	C	D
Tadjikistan	D	D	D	D	F	D	F	B
Ouzbékistan	F	F	F	F	F	C	F	C
Amérique latine et Caraïbes								
Bolivie	C	D	B	C	B	B	B	D
Dominique	B	B	C	F	A	B	B	C
Grenade	A	A	A	B	A	A	A	C
Guyana	B	C	C	C	C	D	C	A
Haïti	F	F	F	F	F	F	F	N/R
Honduras	B	B	A	C	A	A	B	D
Nicaragua	B	B	A	C	A	A	A	F
St. Lucie	A	A	A	A	A	A	A	C
St. Vincent & Grenadines	A	A	A	A	A	A	A	F
Afrique								
Angola	F	F	F	F	F	F	F	C
Bénin	A	A	B	B	A	F	B	A
Burkina Faso	B	B	B	A	C	B	A	D

²³ Certains pays n'ont pas été notés et n'apparaissent dans aucun des tableaux ci-dessous, par exemple l'Afghanistan, le Liberia, Myanmar, la Somalie, Timor-Leste. Une entrée « N/R » indique que le pays n'est pas noté dans cette catégorie.

Burundi	D	D	F	D	F	F	F	A
Cameroun	C	D	C	B	B	D	D	D
Cap Vert	A	A	A	B	A	A	A	A
République centrafricaine	F	F	F	F	D	F	F	F
Tchad	D	D	D	C	D	D	D	F
Comores	F	F	F	F	F	F	F	D
Rép. Dém. du Congo	D	D	D	D	F	F	F	C
République du Congo	D	D	D	D	D	F	D	C
Côte d'Ivoire	D	D	D	F	C	F	C	F

Notations de la performance des pays pour 2003								
	Notation Pays IDA	A Gouvernance	B Notation Générale CPIA	1 Gestion écon.	2 politiques structurelles	3 Inclusion sociale	4 Secteur public	C Performance portefeuille
Djibouti	D	D	D	D	C	D	D	D
Erythrée	D	D	D	F	F	B	C	C
Ethiopie	C	B	C	C	F	C	B	C
Gambie	C	C	D	D	C	D	D	D
Ghana	A	A	B	C	B	B	A	D
Guinée	D	D	D	F	D	D	D	D
Guinée-Bissau	F	D	F	F	F	F	F	F
Kenya	C	C	C	C	C	C	B	F
Lesotho	C	C	C	B	C	D	B	F
Madagascar	A	A	B	B	B	B	B	A
Malawi	B	B	C	D	C	B	B	C
Mali	B	C	B	A	C	C	B	C
Mauritanie	A	A	A	A	B	B	A	A
Mozambique	B	B	C	C	D	C	C	C
Niger	D	D	D	C	D	D	D	D
Nigeria	F	F	F	F	F	F	F	F
Rwanda	B	A	B	C	B	C	B	C
Sao Tomé Principe	D	C	F	F	F	F	D	B
Sénégal	B	B	A	A	A	C	B	C
Sierra Leone	D	C	D	D	D	D	D	D
Soudan	F	F	F	F	F	F	F	N/R
Tanzanie	A	A	A	A	B	A	A	C
Togo	F	F	F	F	D	F	F	F
Ouganda	A	A	A	A	A	A	B	B
Zambie	C	C	C	D	B	C	B	C
Zimbabwe	F	F	F	F	F	F	F	F
Asie du sud/Asie de l'est/Pacifique								
Bangladesh	C	D	B	A	B	B	D	F
Bhutan	A	A	A	A	C	A	A	A
Cambodge	F	F	D	C	F	D	F	F
Inde	A	A	A	A	B	B	A	C
Indonésie	C	D	B	B	B	B	C	D
Kiribati	D	C	D	B	F	F	C	N/R
Rép. dém. Lao	D	F	F	D	F	D	F	A
Maldives	C	C	A	B	A	B	A	F
Mongolie	C	C	C	C	C	C	C	C
Népal	B	B	B	A	B	D	B	D
Pakistan	B	C	B	B	A	C	A	C
PapouasieNLGuinée	F	F	F	F	D	F	F	N/R
Samoa	A	B	A	A	A	C	A	B
Sri Lanka	A	A	A	A	A	A	A	F
Iles Salomon	F	F	F	F	F	F	F	F
Tonga	F	F	D	D	F	C	D	C
Vanuatu	F	F	D	D	F	F	C	N/R
Vietnam	C	D	A	A	D	A	C	C
Moyen-Orient/Afrique du nord								
Yémen	B	C	B	A	D	C	C	C

II. Critères de notation

La Banque classe tous les gouvernements des pays à faible revenu en fonction de 20 critères à l'aide d'une échelle numérique (de 1 à 6). La version 2002 de ces critères se résume comme suit. Peu de changements ont été apportés dans la version 2003.²⁴

A. Gestion économique

- **Gestion de l'inflation et du compte courant.** Les pays ayant la notation la plus élevée (6) n'ont pas besoin de programme de stabilisation pendant 3 ans ou plus. Les pays ayant la notation la plus faible (1) ont eu besoin d'un programme acceptable – mais ne l'ont pas eu - pendant 3 ans ou plus.
- **Politique fiscale.** Les pays ayant des notations élevées disposent des politiques fiscales compatibles avec les conditions macroéconomiques globales et génèrent un solde fiscal qui peut être financé de manière durable dans un avenir prévisible, notamment par des flux d'aide là où cela est applicable.
- **Gestion de la dette extérieure.** Les notations prennent en compte l'existence et le montant de tout arriéré ; le point de savoir si et pour combien de temps le pays a remboursé le service de la dette ; la structure des échéances de la dette ; les possibilités de rééchelonnement, et les obligations futures en matière de services de la dette, par rapport aux perspectives d'exportation et aux réserves.
- **Gestion et viabilité du programme de développement.** La mesure dans laquelle la gestion de l'économie et le programme de développement reflètent : les compétences techniques ; un engagement politique et un appui public soutenus et des processus participatifs à travers lesquels le public peut influencer sur les décisions.

B. Politiques structurelles

- **Politique commerciale et régime de changes.** Dans quelle mesure le cadre de politique favorise les échanges et les mouvements de capitaux. Les pays ayant une note élevée ont des droits moyens faibles (10% ou moins) (pondérés par les flux commerciaux globaux), avec une faible dispersion et des restrictions quantitatives ou des taxes à l'exportation peu significatives ou nulles. Il n'y a pas de monopoles commerciaux. Les impôts indirects (par exemple sur les ventes, droits d'accise ou surtaxes) ne sont pas discriminatoires à l'égard des importations. L'administration des douanes est efficiente et liée par des règles. Il y n'a pas, ou peu, de restrictions de change sur les entrées de capitaux d'investissement à long terme.
- **Stabilité et vigueur financières.** Cet élément évalue le point de savoir si la structure du secteur financier et les politiques et réglementations qui l'affectent, appuient la diversification des services financiers et présentent un risque minimal d'échec systémique. Les pays ayant une notation faible ont des obstacles élevés à l'entrée et le ratio total des capitaux / actifs est inférieur à 8%. Les pays ayant des notes élevées disposent de secteurs financiers diversifiés et compétitifs qui couvrent le financement des assurances et du capital et la consolidation la dette, ainsi que d'institutions d'épargne non bancaires. Une

²⁴ On peut voir les changements récents dans le système d'affectation à : www.worldbank.org/ida

ou des agences indépendantes réglementent effectivement les banques et les institutions non bancaires sur la base des normes de prudence. Les lois de gouvernance des entreprises garantissent la protection des actionnaires minoritaires.

- **Efficiencia del sector bancario y movilización de recursos.** Cet élément évalue la mesure dans laquelle les politiques et les réglementations qui affectent les institutions financières aident à mobiliser l'épargne et prévoient une intermédiation financière efficace. Les pays ayant des scores élevés ont des taux d'intérêt réels, déterminés par le marché, sur les crédits. Les taux d'intérêt réels sur les dépôts sont significativement positifs. La répartition entre taux de dépôts et taux d'intérêt est raisonnable. Il y a une part peu significative de crédit contrôlé par rapport au crédit total. Les flux de crédit vers le secteur privé sont supérieurs aux flux de crédit vers le gouvernement.
- **Environnement compétitif pour le secteur privé.** Cet élément évalue le point de savoir si l'Etat entrave la compétitivité du secteur privé, soit à travers une réglementation directe, soit en réservant des activités économiques significatives à des entités contrôlées par l'Etat. Il n'évalue pas le degré d'appropriation par l'Etat, mais plutôt dans quelle mesure l'Etat peut restreindre la concurrence de marché. Idéalement, les entreprises ont un accès égal à l'entrée et à la sortie de tous les produits et secteurs.
- **Marchés de facteurs et de produits.** Cet élément porte sur les politiques qui affectent l'efficacité des marchés des biens fonciers, du travail et des marchandises. Les pays ayant des scores élevés restreignent tout contrôle et toute subvention sur les prix, les salaires, les biens fonciers, ou le travail. Les contrôles restants sont appliqués de manière cohérente et justifiés de manière explicite aux motifs de la protection sociale ou de l'efficacité.
- **Politiques et institutions pour la viabilité écologique.** Cet élément évalue dans quelle mesure les politiques économiques et environnementales encouragent la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles (sols, eau, forêts, etc.), la lutte contre la pollution, et la collecte et l'investissement des rentes tirées des ressources.

C. Politiques d'inclusion sociale et d'équité

- **Genre.** Cet élément évalue la mesure dans laquelle le pays a mis en place des lois, politiques, pratiques et institutions qui favorisent l'accès égal des hommes et des femmes à des ressources et à des opportunités sociales, économiques et politiques.
- **Équité dans l'utilisation des ressources publiques.** Cet élément évalue dans quelle mesure la stratégie de développement globale et la structure des dépenses et des recettes publiques favorisent les pauvres.
- **Constitution des ressources humaines.** Cet élément évalue les politiques et les institutions qui affectent l'accès à – et la qualité de – l'éducation, la formation, l'alphabétisation, la santé, la prévention du sida, la nutrition et des aspects qui y sont liés, dans le développement des ressources humaines d'un pays.
- **Protection sociale et travail.** Les politiques publiques réduisent les risques d'appauvrissement et appuient les stratégies mises en œuvre par les pauvres pour s'en sortir. Des filets de sécurité sont nécessaires pour protéger les personnes vivant dans la pauvreté chronique et les personnes vulnérables. Les besoins des deux groupes sont

importants, mais dans les pays où les personnes vivant dans la pauvreté chronique ont une protection inadéquate, un score insatisfaisant (2 ou 3) est accordé.

- **Contrôle et analyse de la pauvreté.** Cet élément évalue à la fois la qualité des données sur la pauvreté et leur utilisation dans la formulation des politiques.

D. Gestions et institutions du secteur public

- **Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles.** Les pays ayant des scores élevés ont une structure de gouvernance fondée sur les règles. Les contrats sont exécutés. Les lois et les réglementations qui affectent les entreprises et les personnes sont appliquées de manière systématique et ne font pas l'objet de négociation.
- **Qualité de la gestion budgétaire et financière.** Cet élément évalue la qualité des processus utilisés pour élaborer le budget et pour rendre compte des dépenses publiques. Il évalue également dans quelle mesure le public, à travers le pouvoir législatif, participe aux processus des budgets et des audits. Les notations devraient couvrir à la fois les gouvernements nationaux et sous-nationaux, pondérés de manière adéquate.
- **Efficiences de la mobilisation de recettes.** Cet élément évalue la structure générale de la mobilisation de recettes, non seulement la structure fiscale telle qu'elle existe sur le papier, mais les recettes provenant de toutes les sources, telles qu'elles sont effectivement collectées. Les pays ayant des scores élevés génèrent le gros des recettes à partir d'impôt à faible distorsion, tels que les taxes sur les ventes/TVA, l'impôt foncier, etc. Les taux fiscaux élevés sur le revenu des personnes physiques et sur le revenu des sociétés sont en conformité avec les niveaux internationaux. La base pour les grands impôts est large, sans exemptions arbitraires. L'administration fiscale est efficace, rentable et entièrement fondée sur les règles.
- **Efficiences des dépenses publiques.** Cet élément évalue la mesure dans laquelle les résultats souhaités des programmes publics sont clairement définis et les ressources disponibles, utilisées de manière efficace pour les réaliser. Les gouvernements nationaux et sous-nationaux devraient être pondérés de manière appropriée. Les pays ayant des scores élevés spécifient les résultats attendus des programmes publics. La performance fait l'objet de rapport et influe sur les affectations budgétaires. La rémunération des fonctionnaires est adéquate (par exemple au moins 75% de la rémunération comparable dans le secteur privé) et leur recrutement et leur avancement sont fondés sur les compétences. Les agences d'encadrement ont la flexibilité de prendre des décisions opérationnelles et sont comptables des résultats et adhèrent au budget.
- **Transparence. Obligation de rendre compte et corruption dans le secteur public.** Dans les pays ayant des scores élevés, les raisons pour lesquelles les décisions sont prises et leurs résultats ainsi que leurs coûts sont clairs et sont communiqués au grand public. L'obligation de rendre compte des décisions est assurée à travers des audits, des inspections, etc. Les réglementations relatives aux conflits d'intérêt pour les fonctionnaires sont appliquées. Les autorités surveillent la prévalence de la corruption et appliquent des sanctions de manière transparente.