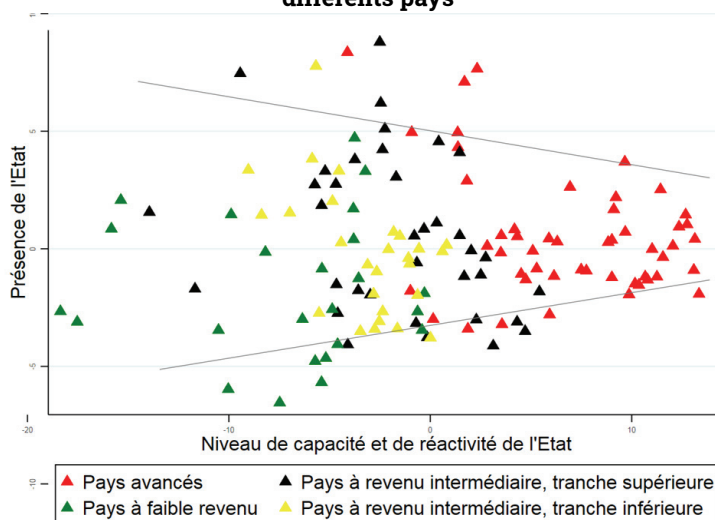


Institutions et développement : que dit l'enquête *Profils institutionnels* ?

- Créée en 2001 et couvrant aujourd'hui 144 pays représentant 99,6 % de l'économie mondiale, la base de données *Profils institutionnels* (« *Institutional Profiles Database* », IPD)), développée par la direction générale du Trésor, vise à éclairer le rôle des institutions (politiques, économiques, sociales...) dans les politiques de développement. Elle s'efforce de fournir une mesure quantitative des caractéristiques institutionnelles des pays, à partir d'une enquête de perception auprès des Services économiques à l'étranger du ministère français de l'Économie et des Finances (MEF).
- Les données de l'édition 2016 soulignent l'existence de quelques grands traits institutionnels fortement corrélés au niveau de développement économique des pays, mais aussi fortement corrélés entre eux. Ce sont *i)* le fonctionnement des administrations publiques, *ii)* la coordination des acteurs, la vision stratégique et l'innovation, *iii)* la cohésion et la mobilité sociales, *iv)* la sécurité des transactions et des contrats et *v)* la régulation des marchés et le dialogue social. D'autres dimensions, comme les institutions politiques et leur caractère démocratique, ou le degré de liberté de fonctionnement des marchés, ont une moindre corrélation avec le niveau de développement.
- La base fait également apparaître une grande diversité des profils institutionnels parmi les pays en développement, alors que les économies avancées affichent, elles, des profils plus similaires (*cf.* graphique). Ce résultat tend à accréditer l'hypothèse d'une convergence des caractéristiques institutionnelles à mesure que les pays se développent.
- Cette convergence apparaît particulièrement marquée s'agissant *(i)* de la capacité de l'État à assurer les services essentiels (sécurité, justice, autres services publics, gestion économique) et *(ii)* du poids de l'État dans la vie politique, économique et sociale.
- La base de données IPD est disponible, en français et en anglais, aux adresses suivantes : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/8087_une-mesure-originale-des-caracteristiques-institutionnelles-des-pays et <http://www.cepii.fr/ipd.asp>

Capacité et poids de l'État dans l'économie et la société pour différents pays



Source : DG Trésor, données IPD 2016.

1. Certaines caractéristiques institutionnelles sont fortement corrélées au développement : sécurité des affaires, efficacité de l'État, cohésion sociale

1.1 L'enquête *Profils institutionnels* s'efforce de quantifier des institutions pour alimenter l'analyse économique et les politiques publiques

Malgré leur lien établi avec le développement et la croissance de long terme, les institutions restent difficiles à

mesurer et assez peu de critères objectifs existent pour analyser leur impact sur la croissance. La base IPD est l'un des outils visant à répondre à ce manque, en s'efforçant de quantifier les caractéristiques institutionnelles des pays.

Encadré 1 : Le lien entre institutions et croissance

Un lien entre institutions et croissance de long terme est bien documenté par la littérature économique, malgré les débats sur la nature précise des interactions et sur l'impact de l'aide au développement.

Les travaux sur le sujet se sont particulièrement développés à partir des années 1990, notamment avec Daniel Kaufman, Dani Rodrik ou Daron Acemoglu^a. Plus récemment, se centrant sur la notion de résilience, Wallis (2016) a estimé que la croissance à long terme serait favorisée moins par des épisodes de croissance rapide que par la capacité des États à résister à des chocs externes (conflits ou crise économique)^b.

L'articulation avec l'aide publique au développement donne lieu à plus de débats.

Un courant de littérature remontant aux travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000)^c considère que l'impact de l'aide sur la prospérité des pays bénéficiaires ne serait positif que dans les États dotés d'une « bonne gouvernance ». Leur étude, remarquée mais débattue, qui a alimenté le rapport *Assessing Aid* de la Banque mondiale (1998), concluait que (i) l'aide n'aurait d'impact favorable que dans les États pratiquant de « bonnes » politiques économiques (budgétaires, monétaires, commerciales) ; (ii) en conséquence, une allocation de l'aide à des pays dotés d'institutions et de politiques de qualité maximiserait l'impact sur le développement. Les donateurs ont alors été incités à attribuer leur aide au regard de la qualité des politiques et des institutions nationales, dans ce que la Banque mondiale désigne comme une « conditionnalité *ex post* ». Certains programmes ont été créés spécifiquement avec cet objectif, comme le *Millennium Challenge Corporation* mis en place en 2004 par les États-Unis.

L'impact de l'aide sur les États affichant des institutions moins robustes n'est toutefois pas à minimiser. Les critiques de l'efficacité de l'aide (notamment Easterly, 2006, et Deaton, 2013)^d estiment certes que celle-ci peut aggraver les difficultés dont souffrent ces pays. Mais d'autres travaux (Goldsmith, 2001 ; Dunning, 2004 ; Wright, 2009 ; Dietrich *et al.*, 2013)^e concluent qu'elle peut aider à l'instauration de politiques plus saines et au développement d'institutions politiques plus efficaces et démocratiques. Certains soulignent la nécessité que l'aide cible spécifiquement ces États fragiles, pris dans une « trappe à sous-développement » (*development trap*) dont ils peinent à sortir, liée aux conflits, à la mauvaise gouvernance, aux difficultés à gérer leurs ressources naturelles, à leur situation géographique...^f Au total, son impact dépendrait fortement de la manière dont elle interagit avec le contexte national et de quels acteurs elle tend à renforcer. Ainsi, afin de promouvoir une gouvernance plus transparente et plus orientée vers les intérêts du plus grand nombre, les bailleurs intègrent de manière croissante dans leur politique de développement un objectif de renforcement de la société civile et des contre-pouvoirs.

a. Acemoglu, Johnson et Robinson (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobation (1999), "Governance Matters", *World Bank Working Paper*.

b. Wallis John (2016), "Governance and Violence", *Background paper World Bank*.

c. Burnside A. C. & Dollar D. (1997), "Aid, policies, and growth", *World Bank policy research working paper*.

d. Easterly, William Russell (2006), "The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good" ; Deaton A. (2013), "The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality", *Princeton University Press*.

e. Goldsmith (2001), "African Governance and Civil Society Equity, Efficiency and Participation"; Dunning (2004), "Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa"; Wright (2009), "How Foreign Aid Can Foster Democratization in Authoritarian Regimes"; Dietrich S. et Wright J. (2013), "Foreign Aid and Democratic Development in Africa".

f. Collier P. (2007), "The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It".

Créée en 2001, la base a bénéficié de nombreux partenariats, notamment avec l'Agence française de développement, l'Université de Maastricht et l'Institut de recherche pour le développement (IRD). L'édition 2016 comprend 320 variables, prenant chacune la forme d'une note de 0 à 4. Ces variables, qui correspondent chacune à l'une des questions de l'enquête, sont regroupées en 127 indicateurs synthétiques rassemblés autour de 9 grandes fonctions institutionnelles présentées dans le tableau ci-dessous. Il s'agit de données de perception, recueillies entre septembre et décembre 2016 auprès des services économiques à l'étranger du ministère français de l'Économie et des Finances.

La base couvre les institutions encadrant la vie politique, économique, financière et sociale. L'appréciation porte sur

les pratiques effectivement observées et les règles appliquées, non sur l'existence d'une législation ou réglementation.

La démarche se veut la moins normative possible. Elle ne présuppose pas l'existence d'un modèle institutionnel unique optimal qui serait favorable à la croissance, quels que soient le niveau de développement et l'héritage institutionnel du pays.

Les résultats de l'enquête sont aujourd'hui utilisés par différents centres de recherche¹ ou universités, certains bailleurs pour le pilotage de leur aide ainsi que par la Banque mondiale pour alimenter ses *World Governance Indicators*.

Tableau 1 : Les fonctions institutionnelles rassemblant les données de la base IPD

Fonctions institutionnelles	Description
F1 - Institutions politiques	Fonctionnement des institutions politiques, droits et libertés publiques, légalité et légitimité des autorités publiques
F2 - Sécurité	Sécurité des personnes et des biens, existence de conflits intérieurs
F3 - Fonctionnement des administrations	Transparence et efficacité de l'action publique, corruption, efficacité de la justice, autonomie de la société civile
F4 - Liberté des marchés	Poids du secteur public, privatisations et nationalisations, liberté des prix et des taux d'intérêt, flexibilité du marché du travail
F5 - Coordination, vision, innovation	Capacité de l'État à faire converger les intérêts et les anticipations, vision stratégique des autorités, capacité d'absorption de nouvelles technologies
F6 - Sécurité des transactions	Respect des droits de propriété, du droit des contrats, traitement des différends commerciaux
F7 - Régulation, dialogue social	Concurrence sur les marchés des biens et services et sur le marché du capital, régulation et supervision du système financier, dialogue social
F8 - Relations avec l'extérieur	Liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux, des personnes et de l'information
F9 - Cohésion et mobilité sociales	Équilibres sociaux et régionaux, égalité de traitement des individus (selon le sexe, l'ethnie...), solidarités (traditionnelle, institutionnelle), mobilité sociale

Source : DG Trésor, base IPD 2016.

1.2 Cinq des neuf grandes fonctions apparaissent fortement corrélées entre elles et forment le cœur de la structure institutionnelle des pays

Une analyse statistique dite en composantes principales (ACP) a été menée sur les 127 indicateurs de la base. Elle permet de représenter le profil institutionnel de chaque pays

selon les deux dimensions qui permettent le mieux de différencier les pays.

Si on projette sur ces deux axes les 9 grandes fonctions institutionnelles (cf. graphique 1), on observe des regroupements qui permettent de caractériser chaque axe. Ainsi le premier axe semble rendre compte de la capacité et de la réactivité de l'État, puisqu'il recouvre quatre rôles de ce

(1) Berthelier, Desdoigts et Ould Aoudia (2004), « *Profils institutionnels* : une base de données sur les caractéristiques institutionnelles de pays en développement, en transition et développés », *Revue Française d'Économie*, Association Française d'Économie, 19, pp.121-196; Meisel N. et Ould Aoudia J. (2007), « Une nouvelle base de données institutionnelles : *Profils Institutionnels 2006* », AFD, *Document de travail* n° 46 et (2008), « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? », AFD, *Document de travail* n° 58 ; De Crombrugge et Cingolani (2012), "Exploring the panel components of the institutional profiles database (IPD)" *UNU-MERIT Working Paper Series*; No. 037) Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology.

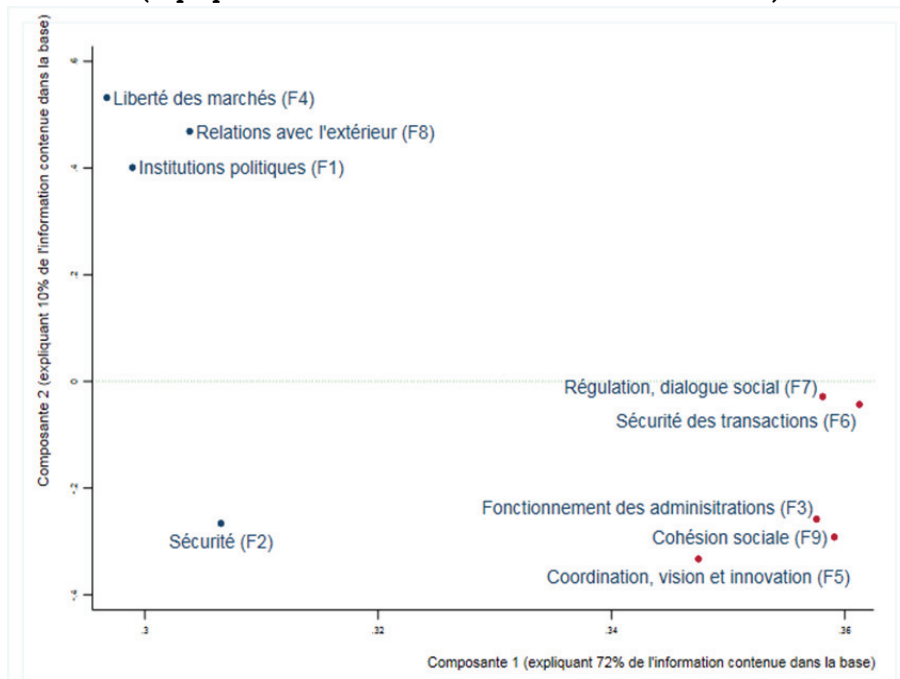
dernier : (i) assurer la sécurité et protéger les citoyens, (ii) légiférer, assurer la justice et résoudre les conflits, (iii) mobiliser des recettes, les accroître avec efficacité, et fournir grâce à elles les services essentiels, (iv) faciliter le développement économique et l'emploi. Le second axe, pour sa part, peut être interprété comme rendant compte du poids de l'État dans la vie économique et sociale.

La projection sur ces deux axes indique aussi que, parmi les 9 fonctions institutionnelles identifiées ci-dessus, 5 d'entre elles sont fortement corrélées, au sens où elles évoluent

dans chaque pays de manière parallèle. Ce sont : le fonctionnement des administrations ; la coordination, la vision et l'innovation ; la sécurité des transactions ; la régulation et le dialogue social ; et la cohésion et la mobilité sociales.

Ces cinq fonctions paraissent ainsi former le cœur de l'identité institutionnelle des pays (expliquant 72 % de la variance totale, c'est-à-dire de l'information contenue dans la base). Elles sont regroupées en bas à droite de l'axe horizontal dans le graphique 1.

Graphique 1 : Projection des 9 grandes fonctions institutionnelles sur le plan factoriel de l'ACP (expliquant 82 % de l'information contenue dans la base)



Source : Données IPD 2016.

Clé de lecture : les fonctions 3, 5, 6, 7 et 9 participent le plus à la formation de l'axe 1 et sont corrélées négativement avec les fonctions 1, 4 et 8, qui elles participent le plus à la formation de l'axe 2. Nous nous basons ici sur le critère de Kaiser qui nous conduit à ne retenir que 2 axes, expliquant 82 % de l'information totale contenue dans la base. La fonction 2 est non corrélée avec les deux nuages de points formés par les fonctions.

1.3 Ce cœur institutionnel est très corrélé au développement de chaque pays

Ces cinq fonctions institutionnelles sont également parmi celles qui apparaissent le plus corrélées au niveau de développement économique, mesuré par le revenu national brut (RNB) par habitant. Le graphique 2 présente cette corrélation pour chacune des 9 fonctions.

La corrélation est positive pour l'ensemble des 9 grands champs de la base : une amélioration de la qualité des institutions va de pair avec le développement économique - un lien statistique qui n'implique pas par lui-même une relation de causalité.

Toutefois, plusieurs aspects des institutions affichent une corrélation plus marquée : c'est le cas tout particulièrement

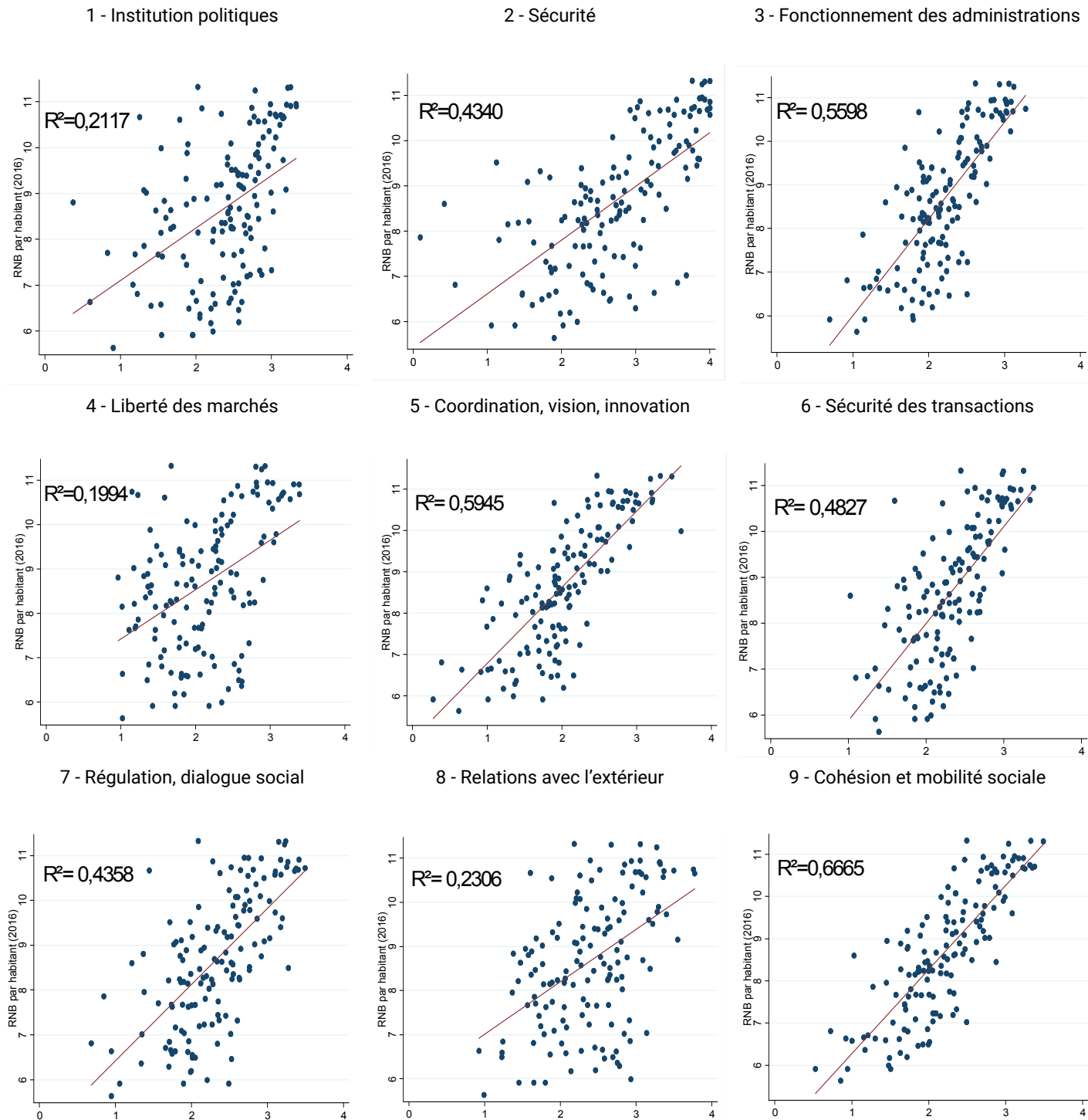
de la cohésion et la mobilité sociales, qui renvoient à la notion de « capital social » que certaines théories de la croissance comptent parmi les facteurs du développement économique. Mais c'est aussi le cas des autres grandes fonctions du cœur institutionnel : la coordination des acteurs, la vision stratégique de l'État, et l'innovation ; la sécurité des transactions ; et le fonctionnement des administrations publiques. Le lien est également important, bien que dans une moindre mesure, s'agissant de la régulation des marchés et du dialogue social.

À l'inverse, le lien apparaît plus faible concernant les institutions politiques, la liberté de fonctionnement des marchés ou les relations avec l'extérieur, qui sont également les fonctions les plus éloignées du « cœur » d'institutions identifié plus haut. Ce constat suggère que le

développement serait compatible avec différents systèmes politiques, plus ou moins démocratiques, avec plusieurs degrés de liberté des marchés ou au contraire de dirigisme de l'État et avec des niveaux divers d'ouverture aux échanges extérieurs.

S'agissant du système politique et du lien entre démocratie et développement, ces résultats paraissent cohérents avec les conclusions, contrastées, de la littérature empirique², qui n'identifient pas un lien de causalité systématique et direct.

Graphique 2 : Corrélation entre les fonctions institutionnelles et le RNB/tête



Source : Données IPD 2016.

(2) Notamment Barro (1996) ; Acemoglu et Robinson (2006) ; Acemoglu, Naidu, Restrepo et Robinson (2015).

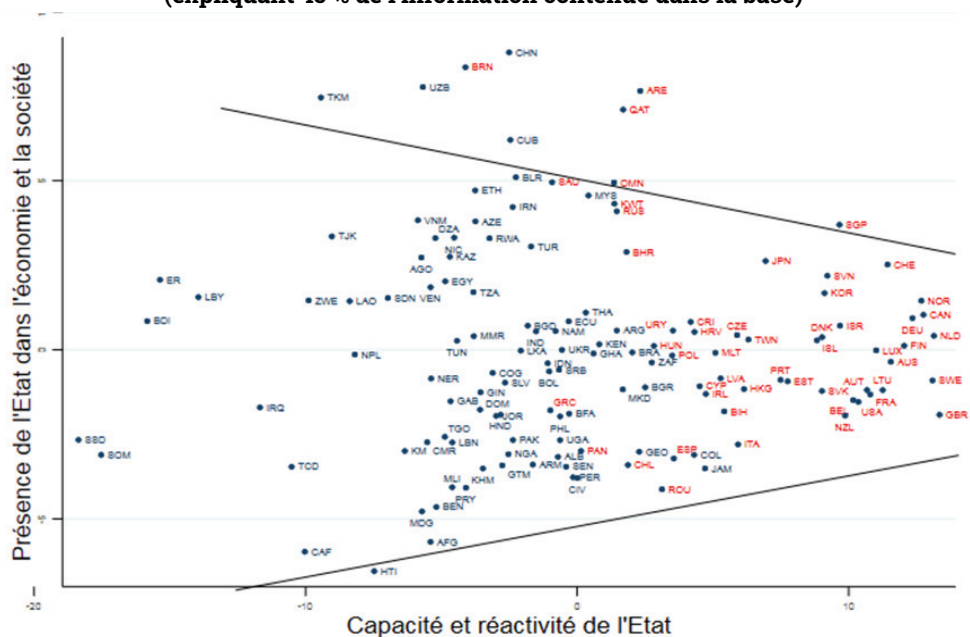
2. Une convergence des profils institutionnels à mesure que les économies se développent

On observe également une convergence des profils institutionnels à mesure que le niveau de revenu des pays augmente, les économies moins développées présentent une plus grande diversité de systèmes institutionnels.

C'est ce qui ressort du graphique 3, qui représente la position de chaque pays par rapport aux deux axes principaux de l'ACP. La distribution des pays présente une forme d'entonnoir : large vers la gauche, où se situent les

pays à faible niveau de développement, étroite vers la droite, où sont positionnées les économies avancées. Ceci traduit, d'une part, le fait que la capacité et la réactivité de l'État (premier axe) sont très corrélées au niveau de développement et, d'autre part, le fait que la poids de l'État dans la vie économique et sociale (second axe) est, lui, beaucoup plus variable entre les pays en développement qu'entre les pays plus développés.

Graphique 3 : Position des pays sur les deux premiers axes de l'ACP selon leur niveau de développement (expliquant 45 % de l'information contenue dans la base)



Source : Données IPD 2016 - Chaque point représente un pays (codes ISO à 3 lettres).

NB : Les économies avancées sont identifiées en rouge sur le graphique (revenu par habitant supérieur à 12 240 dollars en 2016).

L'axe « Capacité et réactivité de l'État » explique 38 % de l'information dans la base, l'axe « Présence de l'État », 7 %.

Plus précisément, plusieurs profils apparaissent :

- Des pays dont le système économique et social resterait vulnérable et où l'État ne parviendrait pas à remplir ses fonctions essentielles : corruption et inégalités de traitement y apparaissent marquées et l'efficacité et la transparence de l'administration faibles. C'est le cas par exemple du Soudan du Sud, de la Somalie, du Burundi ou de l'Érythrée (à gauche du graphique). D'autres pays sont caractérisés par un État en retrait et souffrant de faiblesses en termes de capacité à réguler les activités politiques, économiques et sociales. C'est le cas d'Haïti, de la République Centrafricaine ou de l'Afghanistan (en bas du graphique).

- Des pays où l'État est très présent, voire dirigiste, mais dont le niveau de développement peut être plus élevé : ces pays se caractérisent par des libertés politiques, économiques et sociales plus limitées ainsi qu'une forte intervention de l'État dans la sphère économique. C'est le cas notamment de la Chine, de Brunei, de l'Ouzbékistan, du Turkménistan, des États du Golfe et de Cuba (en haut du graphique).
- Des pays, correspondant globalement aux économies avancées (en rouge sur le graphique), où l'État intervient modérément dans l'économie et offre davantage d'espaces de liberté aux citoyens. Dans les pays situés le plus à droite du graphique, l'État est doté des moyens lui

permettant d'assurer ses fonctions essentielles (sécurité, justice, fourniture de services, gestion économique). Ils se caractérisent par une formalisation des règles, une sécurité des contrats et des droits de propriété et un fonctionnement efficace de la justice. Des services publics de qualité couvrent l'ensemble du territoire et l'État investit dans le cadre de stratégies à long terme et d'un soutien à l'innovation et à la recherche. C'est le cas

notamment des pays européens ainsi que des États-Unis, du Japon et de l'Australie³.

Au total, ces résultats illustrent une forte corrélation entre l'efficacité de l'État et le niveau de développement. En revanche, les profils des pays sont plus divers en fonction du poids de l'État dans les sphères politique, économique et sociale.

Encadré 2 : La mobilisation des ressources intérieures dans les économies en développement

Sur la période 2009-2016, la base IPD suggère que la « mobilisation des ressources intérieures » des pays en développement au service de leur croissance ne s'est pas améliorée, avec des évolutions contrastées entre États. Désignant la capacité des États à se doter de ressources issues de l'intérieur de leurs frontières pour financer leur développement et leur économie, la mobilisation des ressources intérieures comprend deux volets : les ressources publiques (fiscalité, revenus des ressources naturelles) et privées (existence de marchés permettant de mobiliser l'épargne et de l'orienter vers le financement de l'économie).

Les deux volets se seraient en moyenne dégradés, avec globalement un recul de l'efficacité des administrations fiscales. Les administrations souffriraient en particulier d'une couverture insuffisante du territoire, sans amélioration dans la lutte contre la fraude fiscale. Par ailleurs, la supervision bancaire et financière se serait elle aussi détériorée.

Marie GARCIA, Malgorzata NEDJAM

(3) Sur le graphique, la proximité entre la France et les États-Unis peut surprendre. Cela s'explique par la méthode statistique utilisée : plusieurs variables concourent à la définition des deux axes de l'ACP et un score moyen équivalent peut cacher certaines disparités (par exemple ici, plus grande capacité d'innovation pour les États-Unis mais moindre fourniture de services publics). De plus, l'ACP permet de détecter les propriétés générales contenues dans les données mais une part de l'information n'est pas retranscrite. Les principales différences entre la France et les États-Unis ne sont pas contenues dans les variables définissant les deux axes du graphique.

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la
Publication :**

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Avril 2018**

N°220. Vers une accélération des salaires au Japon ?

Mehnni Ben Yaala

N°219. La recherche publique française en comparaison internationale

Axel Demenet

Mars 2018

N°218. Perspectives mondiales au printemps 2018 : une croissance toujours soutenue
Louis Boisset, Laetitia François, Carole Hentzgen, Julien Lecumberry, Yasmine Osman,
Morgane Salomé

N°217. Comment expliquer la persistance du secteur informel dans les économies d'Asie du Sud ?
Louis Nouaille-Degorce, Patrick Pillon

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

in Direction générale du Trésor

t @DGTrésor

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.