

ATOM

The logo for ATOM features a stylized atomic symbol with a central nucleus and three orbiting electrons, rendered in a dark blue color. The letters 'A', 'T', and 'M' are in a bold, sans-serif font, with the 'O' replaced by the atomic symbol.

ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

QUALITE DE LA GOUVERNANCE DANS LES ECONOMIES ULTRAMARINES FRANÇAISES

VALERIE ANGEON
SAMUEL BATES

NOTE ECONOMIQUE

A smaller version of the stylized atomic symbol logo, rendered in a light blue color, is positioned in the bottom right corner of the page. It features a central nucleus and three orbiting electrons.

N°11 - FEVRIER 2018

NOTE ÉCONOMIQUE

N°11 – FEVRIER 2018

QUALITE DE LA GOUVERNANCE DANS LES ECONOMIES ULTRAMARINES FRANÇAISES

VALERIE ANGEON*

SAMUEL BATES**

EN BREF

- **Le sujet.** Analyse et évaluation comparée de la qualité de la gouvernance dans les économies ultramarines françaises, l'Hexagone et leur environnement de proximité.
- **Les hypothèses.** Corrélation entre niveau de développement et qualité de gouvernance. Données d'analyse : *Worldwide Governance Indicators*, indicateurs de la Banque mondiale agrégés pour les besoins de l'étude en un indicateur composite établi sur 20 ans (1996-2015).
- **Les résultats.** Production d'un tableau de bord de la gouvernance : identification des forces et des faiblesses des économies ultramarines. En termes de politique économique, des efforts doivent être soutenus afin d'assurer les conditions d'une paix sociale durable.

Depuis les années 1990, la littérature souligne le rôle des facteurs non économiques dans les mécanismes de croissance et de développement. Dans le sillage des travaux entrepris par les membres de l'Atelier d'Analyse des économies d'Outremer, une attention particulière est portée aux facteurs institutionnels du développement.

Les questionnements sur la croissance économique se réorientent vers l'analyse des règles de « bonne gouvernance » qui favorisent les interrelations entre les agents, fluidifient le cadre de leurs transactions en créant de la confiance et en réduisant l'incertitude. La littérature fournit des résultats probants sur l'importance de ces règles de gouvernance qu'elle s'attache à décrire et à évaluer.

Cette note vise à rendre compte de la qualité de la gouvernance dans les économies ultramarines françaises. Ces entités économiques qui bénéficient de mesures spécifiques de soutien (Mesures d'aide initiées avec la départementalisation en 1946 des quatre colonies historiques - Guadeloupe, Guyane, Réunion, Martinique - et engagées en 2011 pour Mayotte) pour combler leurs écarts de développement relativement à la Métropole sont traditionnellement jugées dans une position plus confortable que leurs voisins du point de vue de leurs performances (économique, sociale, politique, environnementale). Aussi sur le plan de la gouvernance, quel bilan peut-on dresser ?

* Directrice de Recherche à l'INRA URZ, membre de l'Atelier d'Analyse des économies d'Outre-mer

** Chercheur au LEDa-Université Paris Dauphine

GOVERNANCE ET DEVELOPPEMENT

Bien qu'il n'y ait pas de définition consensuelle de la gouvernance ni de ses registres et domaines d'application, le recours à cette notion a permis de réintroduire des considérants en termes de pouvoir, de politique et d'institutions dans l'analyse économique. Ce concept renouvelle les problématiques de développement en revisitant les liens entre l'État et le marché tout en tenant compte de la société civile.

Depuis les travaux fondateurs de Perroux (1961), le développement se définit comme : « l'ensemble des transformations des structures économiques, sociales, institutionnelles et démographiques qui accompagnent la croissance, la rendent durable et, en général, améliorent les conditions de vie de la population ». Les objectifs de développement sont atteints lorsque les aspirations des individus en termes de bien-être sont satisfaites. Les principes d'une « bonne gouvernance » ont ainsi vocation à favoriser les transformations structurelles d'une société et à améliorer le bien-être individuel et collectif.

Sur le plan économique, une « bonne gouvernance » vise à faciliter le développement d'initiatives privées (i.e. entrepreneuriat), à assurer les conditions de leur bon déroulement et à orienter ces choix vers des projets économiques mutuellement acceptables et bénéfiques à tous. Il s'agit notamment d'instaurer des conditions de production satisfaisantes (encadrement des marchés, du crédit, financement d'infrastructures, investissement en formation et recherche etc.), de promouvoir la répartition des fruits de la croissance en évitant qu'ils ne soient captés par des groupes d'intérêts particuliers. En cela, la gouvernance est un moteur de croissance et de développement.

Sur le plan politique et social, une « bonne gouvernance » doit étendre les libertés individuelles, renforcer les logiques d'intégration, de cohésion et de solidarité, réduire les inégalités, la ségrégation et les zones de fracture entre les individus du point de vue de l'accès à la richesse et autres ressources (éducatives, cognitives etc.). Il s'agit, par ce biais, de faciliter l'adhésion de tous à un projet de société qui inclut des objectifs de progrès. Ces objectifs sont soutenus par les organisations internationales (Banque mondiale, Nations Unies notamment) et énoncés sous forme de préconisation. Les objectifs du Millénaire pour le développement et ceux de l'agenda 2030

promulgués par les Nations Unies en sont un exemple. Ainsi comprend-on que la gouvernance est un moteur du développement politique et social.

Sur le plan physique et matériel, la « bonne gouvernance » doit assurer à travers le temps l'adéquation entre les aspirations et les besoins de la société dans un cadre de contraintes (ressources limitées et épuisables). A la vision généralement de court-terme défendue par les intérêts privés, il s'agit de substituer une gestion de long-terme (intertemporelle) des ressources rares « naturellement » présentes sur un espace donné. La gouvernance est en ce sens un moteur du développement durable.

Dès lors, la gouvernance peut légitimement être considérée comme un déterminant important des performances économique, sociale, institutionnelle, environnementale d'un espace donné au cours du temps. Comment alors concrètement s'assurer de la mise en œuvre des principes de « bonne gouvernance » ? Quel étalon de mesure de la gouvernance observer ?

DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE

A des fins opérationnelles, la Banque mondiale propose des indicateurs pour mesurer la gouvernance (Kaufmann et al., 2010). Le *Worldwide Governance Indicators* (WDI) est produit depuis 1996. Ces indicateurs permettent de classer et de comparer les États les uns par rapport aux autres.

Six volets agrègent des informations, à la fois macroéconomiques et microéconomiques, recueillies auprès d'administrations publiques, d'organisations non gouvernementales, de citoyens. Ces volets alimentent les six sous-indices définis par la Banque mondiale comme étalon de mesure de la qualité de la gouvernance. Chacun de ces six sous-indices mesure un volet de la gouvernance.

- Sous-indice 1 : Contrôle de la corruption

Il mesure la liberté d'action publique. Il rend compte de l'indépendance des acteurs publics dans la prise de décision et l'action. En effet, pour une « bonne gouvernance », les orientations des décideurs politiques doivent servir la collectivité toute entière et non pas répondre à des intérêts partisans.

- Sous-indice 2 : Efficacité des pouvoirs publics

Il mesure la qualité des services publics, le degré d'indépendance des fonctionnaires face aux pressions politiques ou de leur hiérarchie dans

l'exercice de leurs fonctions, ainsi que la clarté des messages et des actions publiques. En effet, l'obtention d'une « bonne gouvernance » est conditionnée par la claire compréhension des orientations politiques, non seulement par les exécutants de l'action publique, mais également par l'ensemble des citoyens. Ceci fournit le terreau de la crédibilité de l'action publique.

- Sous-indice 3 : Instabilité politique, violence, terrorisme

Il mesure le degré d'instabilité ou le risque de survenance d'événements extrêmes (dont les actes terroristes) susceptibles de perturber l'ordre social ou politique. La paix sociale et la stabilité politique sont vues comme des conditions au développement.

- Sous-indice 4 : Qualité de la réglementation favorable au marché

Il mesure la capacité du gouvernement à suivre une stratégie de régulation efficace pour le développement du secteur privé. Une stratégie de développement harmonieux s'appuie sur des effets de complémentarité entre les investissements publics et privés. Dans cette optique, les décideurs politiques doivent fournir un cadre de réglementation favorable à l'entrepreneuriat en assurant, entre autres, des mesures de régulation du marché du crédit, de transparence dans l'accès aux subventions, d'appariement du marché du travail (formation de la main-d'œuvre, régulation du marché du travail, notamment) ...

- Sous-indice 5 : État de droit

Il mesure le degré de fermeté dans l'application des règles de fonctionnement de la société (système de droit). Parmi ces règles, il y a notamment les droits de propriété et d'accès aux ressources, l'établissement et le respect des contrats, la solidité du système judiciaire, le suivi des procédures de contrôle, de sanction et de rétorsion etc. Ce volet regroupe toutes les actions de nature à réprimer la violence, les délits ou les crimes.

- Sous-indice n°6 : Droits politiques, civils et des droits de l'homme

Il mesure le degré de participation des citoyens au processus démocratique. Il évalue également les libertés d'expression, d'association et de la presse. Cet indicateur permet d'évaluer la force de négociation des administrés et leur participation à la prise de décision. L'accès égal pour tous à cette liberté renforce l'équilibre des pouvoirs entre

acteurs.

Le respect de ces six volets fait de la gouvernance un moteur efficace du développement (durable) d'un pays. A l'inverse, de mauvais résultats dans tout ou partie de ces volets peuvent transformer la gouvernance en facteur de gâchis des potentialités économiques, sociales ou environnementales d'un pays.

UNE CONVERGENCE DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES VERS LA MÉTROPOLE

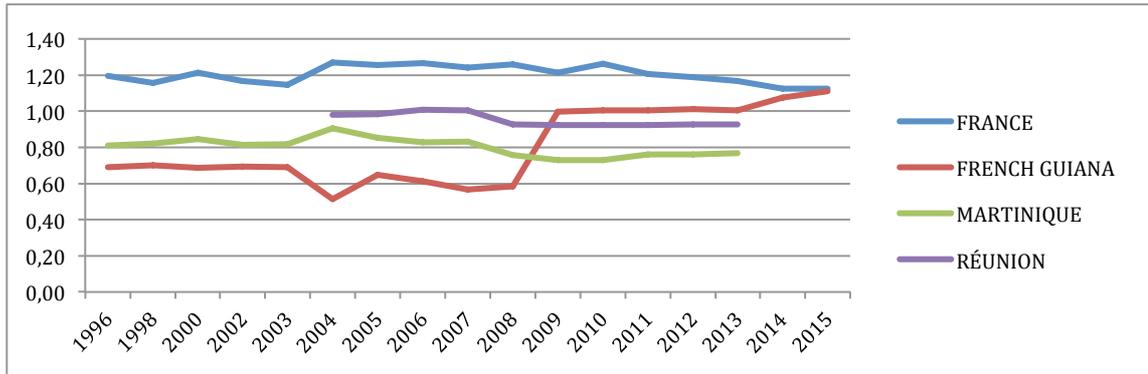
Que traduisent les chiffres fournis par la Banque mondiale en ce qui concerne les économies ultramarines françaises ? Quelle est la position relative de ces espaces par rapport à la France continentale et aux autres espaces qui les environnent ? Quels sont les points de lumière et d'ombre identifiés ? Sont-ils persistants ?

Les données du WDI sont disponibles depuis 1996. Elles ne sont en revanche pas complètes pour l'ensemble des économies ultramarines. La Guadeloupe et Mayotte ne sont pas répertoriées. Et pour ce qui concerne la Réunion, seules certaines années sont renseignées. Nous avons élaboré une base de calculs à partir des six sous-indices afin d'obtenir un indicateur synthétique de qualité de la gouvernance. L'indicateur composite produit accorde le même poids à chacun des sous-indices.

Si l'on s'en tient à la seule année 2015 (année la plus récente), sur les 202 pays pour lesquelles les données sont disponibles, la France hexagonale avec un score de 1,12 arrive au 28^{ème} rang mondial et est immédiatement suivie de la Guyane (score de 1,11). En tête de classement, comme d'ailleurs pour d'autres indicateurs de développement (indicateur de développement humain par exemple), apparaissent la Nouvelle-Zélande (1,87), la Suisse (1,80), la Norvège (1,77), la Finlande (1,77) et la Suède (1,75). La Barbade (1,15) devance la France et occupe le 27^{ème} rang. La dernière donnée disponible pour la Martinique est produite pour l'année 2013. Cette ROM affiche un score de 0,77 stable depuis 2008. Pour la Réunion, le score est de 0,93 pour la même année 2013, chiffre également stable depuis 2008.

Sur environ vingt ans (1996-2015), la qualité de la gouvernance dans les ROM s'est améliorée avec cependant une avancée fulgurante de la Guyane dès 2009 jusqu'à atteindre le niveau de l'hexagone (Figure 1).

Figure 1. Evolution comparée de la qualité de la gouvernance (1996-2016)



Source : Indicateur global calculé par les auteurs selon les données du WDI

Cette qualité de gouvernance est-elle supérieure dans les économies françaises relativement aux États indépendants qui les environnent ?

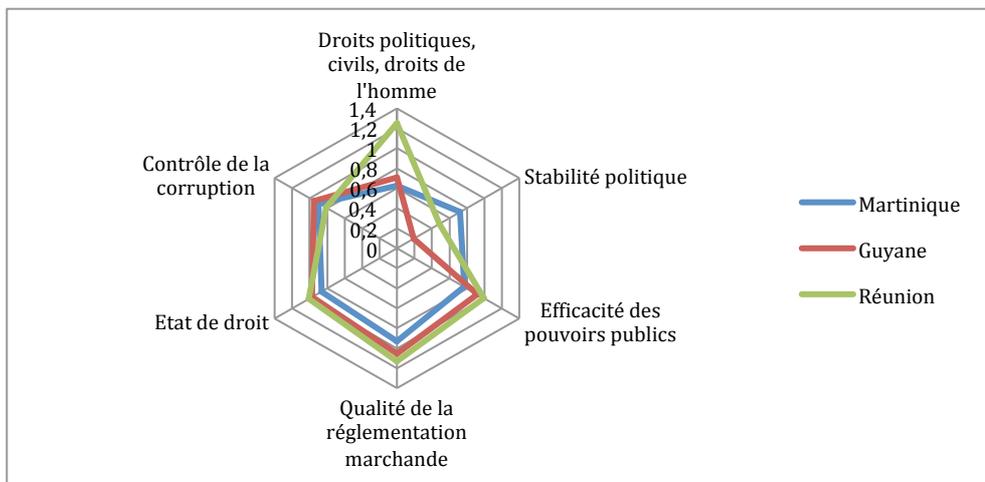
L'EXEMPLARITE DES ECONOMIES ULTRAMARINES MALGRE DES POINTS D'OMBRE

Par rapport au reste de la Caraïbe insulaire, la Martinique, classée au huitième rang, obtient un score raisonnable de 0,80 sur les 22 pays recensés. La position privilégiée de la Guyane dans l'environnement latino-américain se confirme.

Même en affichant un score bien moins élevé que le Chili (1^{er} rang avec un score de 1,17), la Guyane avec un score de 0,83 est classée en deuxième position au sein de l'échantillon de pays d'Amérique centrale et latine sur la période retenue. Enfin, la Réunion dans l'Océan indien obtient la tête du classement avec un score de 0,95 pour son indicateur global de gouvernance.

Pour aller plus loin dans l'analyse, il convient d'identifier les lignes de force et de faiblesses des économies ultramarines. Dans cette perspective, les données du WDI sont utilisées comme un tableau de bord de la qualité de la gouvernance. Un aperçu synthétique des valeurs des sous-indices est établi sur la période 1996-2015¹ (Figure 2).

Figure 2. Indicateurs économiques comparés des ROM



Source : Calcul des auteurs

¹ Pour ce qui concerne le sous-indice droits politiques, civils et droits de l'homme, les données sont disponibles de 1993 à 2013 pour la Martinique et de 2004 à 2013 pour La Réunion.

Les points forts des économies ultramarines françaises sont caractérisés par les sous-indices suivants : état de droit, qualité de la réglementation favorable au marché, efficacité des pouvoirs publics. Un point de faiblesse majeur est identifié. Il est identique pour chacune des économies ultramarines. C'est le sous-indice caractérisant la paix sociale (stabilité politique et maîtrise de la violence). Pour la Réunion, le score de 0,48 contraste avec celui des autres sous-indices qui oscille entre 0,8 et 1. En Guyane, le score moyen de ce sous-indice (0,19) est extrêmement faible. La moyenne obtenue pour la Martinique est de 0,72. C'est le deuxième score le plus faible après celui relatif à l'établissement d'un État de droit. Ces mauvaises performances sont un fait persistant sur la période d'étude.

Les économies ultramarines françaises, également parties intégrantes de l'Union Européenne, jouissent d'une position jugée confortable sur les plans économique, politique et social au regard de leur environnement de proximité. Ces performances relatives seraient le fruit d'une qualité certaine de gouvernance dont l'impact sur le développement est aujourd'hui indéniable. Néanmoins, une analyse fine des composantes de la gouvernance montre qu'en termes de politique économique, des efforts sont à poursuivre en particulier dans le domaine de la paix sociale pour inscrire les ROM sur une dynamique de développement (durable) de long terme.

Bibliographie

Barro R.J. (1990), « Government Spending in a simple model of endogenous growth », *Journal of Political Economy*, 98 (5), 103-125.

Lucas R. (1988), « On the Mechanisms of Economic Growth », *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 3-42.

Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N. (1992), « A contribution to the empirics of economic growth », *The Quarterly Journal of Economics*, 107 (2).

North D. (1990), « Institutions, Institutional Change and Economic Performance », Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrik D. (1999), « Where did all the growth go. External shocks, social conflict and growth collapses », *Journal of economic growth*, 4 (4), 385-412

Sen A. (2001), « Development as freedom », Oxford, Oxford University Press.

Perroux F. (1961), « L'Économie du XX^e siècle », Presses universitaires de Grenoble.

World Bank (1993), « The East Asian miracle. Economic growth and public policy », Oxford University Press.

LES PISTES

- **Améliorer la coordination des agents et réduire les inégalités économiques et sociales.** De ce point de vue, une réorientation des efforts doit viser à rééquilibrer le rapport public/privé, refonder les bases du dialogue social, apurer les négociations salariales, assurer le respect du code du travail. Par ailleurs, des mesures de facilitation de l'accès au crédit à l'investissement productif pour dynamiser le tissu économique et améliorer l'attractivité des territoires ultramarins doivent être envisagées.
- **Créer l'adhésion à un projet collectif de société.** Il s'agit de mettre en place des stratégies de lutte contre l'exode notamment des cerveaux. Le développement et l'ancrage d'une « classe créative » sont à privilégier. Cela nécessite de créer les conditions d'évolution des normes de stratification sociale et les représentations raciales sous-jacentes.



ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

QUALITÉ DE LA GOUVERNANCE
DANS LES ÉCONOMIES
ULTRAMARINES FRANÇAISES

VALERIE ANGEON
SAMUEL BATES

NOTE ÉCONOMIQUE
N°11 – FEVRIER 2018

www.atom-eco.fr

contact auteurs : valerie.angeon@inra.fr