

Réformes de la gouvernance économique au service d'une croissance inclusive au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie centrale

*Établi par une équipe des services du FMI composée
de Chris Jarvis, Gaëlle Pierre, Bénédicte Baduel,
Dominique Fayad, Alexander de Keyserling,
Babacar Sarr et Mariusz Sumliński,
avec la contribution de collègues
d'autres départements du FMI*

N° 21/01

Réformes de la gouvernance économique au service d'une croissance inclusive au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Asie centrale

Établi par une équipe des services du FMI composée de
Chris Jarvis, Gaëlle Pierre, Bénédicte Baduel, Dominique Fayad,
Alexander de Keyserling, Babacar Sarr et Mariusz Sumliński,
avec la contribution de collègues d'autres départements du FMI

Copyright ©2021 International Monetary Fund

Édition française

Département services intégrés et équipements du FMI
Services linguistiques, section française

Cataloging-in-Publication Data
IMF Library

Names: Jarvis, Christopher J., author. | Pierre, Gaëlle, author. | Baduel, Bénédicte, author. | Fayad, Dominique, author. | Keyserling, Alexander de, author. | Sarr, Babacar, author. | Sumliński, Mariusz A., author. | International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department, issuing body. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Economic governance reforms to support inclusive growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia / Prepared by an IMF team composed of Chris Jarvis, Gaëlle Pierre, Bénédicte Baduel, Dominique Fayad, Alexander de Keyserling, Babacar Sarr, and Mariusz Sumliński, with support from staff in other IMF departments.

Other titles: International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department (Series).

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2021. | At head of title: Middle East and Central Asia Department. | Departmental paper series. | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 9781513520759 (paper)

Subjects: LCSH: Political corruption—Middle East. | Political corruption—Africa, North. | Political corruption—Asia, Central. | Financial services industry—Law and legislation. | Money laundering—Prevention.

Classification: LCC JF1081.J37 2021

Les documents de département présentent les travaux de recherche menés par les services du FMI sur des sujets d'intérêt régional ou international. Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à la direction de l'institution.

Les commandes peuvent être passées en ligne, par télécopie ou par courrier :

International Monetary Fund, Publication Services
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Tél. : (202) 623-7430 Téléc. : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

www.imfbookstore.org

www.elibrary.imf.org

Table des matières

Remerciements	v
Sigles et acronymes	vii
Résumé	ix
1. Introduction	1
2. Principaux défis de gouvernance dans les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale	7
Transparence et responsabilisation dans les institutions budgétaires	7
Partage des informations et participation de la société civile	12
Dispositifs de réglementation et de surveillance du secteur financier et gouvernance de la banque centrale	14
Dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	17
Simplifier et faire appliquer les réglementations des entreprises	19
Dispositifs de lutte contre la corruption	20
3. Comment améliorer la gouvernance économique ?	23
Améliorer la gouvernance dans les principales fonctions économiques relevant des administrations publiques	24
Tirer parti des travaux du FMI et d'autres organisations internationales	32
Annexe 1. Note sur la méthode utilisée	37
Annexe 2. Groupes de pays	39
Bibliographie	41
Encadrés	
Encadré 1. Défis de gouvernance dus à la pandémie de COVID-19	5
Encadré 2. Les fondements d'une bonne gouvernance économique	35
Graphiques	
Graphique 1. Efficacité des pouvoirs publics	2
Graphique 2. Lutte contre la corruption	3
Graphique 3. Perception de la corruption	3
Graphique 4. Recettes	8

Graphique 5. Efficience des recettes	8
Graphique 6. Efficience de l'investissement public	9
Graphique 7. Résultats aux tests.....	9
Graphique 8. Comparaison par rapport au reste du monde	13
Graphique 9. Gouvernance réglementaire.....	13
Graphique 10. Conformité aux principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, par région	15
Graphique 11. Efficacité de la LBC/FT, région MOAC	18
Graphique 12. État de droit.....	19
Graphique 13. Pays disposant d'une législation relative à la déclaration de situation financière.....	21
Graphique 14. Cadre conceptuel pour les institutions de gouvernance économique.....	24

Remerciements

La présente étude a été préparée sous la direction générale de Jihad Azour et la supervision de Juha Kähkönen et Zeine Zeidane. L'équipe, dirigée par Chris Jarvis et Gaëlle Pierre, était composée de Bénédicte Baduel, Dominique Fayad, Alexander de Keyserling et Mariusz Sumliński (département Moyen-Orient et Asie centrale) et de Babacar Sarr (département des finances publiques). Deux documents de référence connexes sur la gouvernance des banques centrales ont été rédigés par Wouter Bossu et Arthur Rossi (département juridique), et par Julia Cardoso, Elie Chamoun, Arkadiusz Majewski et Riaan van Greuning (département financier). L'équipe tient également à remercier Chady El Khoury, Ozlem Aydin, Alessandro Gullo, Ioana Luca, Jonathan Pampolina et Jonathan Swanepoel (tous du département juridique) pour leurs contributions sur la lutte contre la corruption, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et l'état de droit. Les auteurs remercient aussi Cooper Allen (département Moyen-Orient et Asie centrale) pour son aide rédactionnelle et Houda Berrada (département de la communication), pour la supervision du processus de publication.

L'équipe souhaite remercier pour leurs précieuses observations les équipes-pays du département Moyen-Orient et Asie centrale, et les personnes suivantes : Ali Alreshan, Imen Ben Mohamed, Nicolas Blancher, Anastasia Guscina, Kathleen Kao, Eric Mottu, Lorraine Ocampos, Wei Shi, Jean van Houtte, Sergio Rodriguez, Fang Yang et Mohd Zahir (équipes-pays du département Moyen-Orient et Asie centrale) ; Yehenew Endegnanew (département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation) ; Nico Mombrial, Rahim Kanani, Randa Elnagar et Christoph Rosenberg (département de la communication) ; Olivier Basdevant, Paulo Medas, Keyra Primus, Gwenaëlle Suc et Benoit Wiest (département des finances publiques) ; Ashraf Khan (département des marchés monétaires et de capitaux) ; Parisa Kamali, Mizuho Kida, et David Moore (département financier) ; Ezatullah Adib (Integrity Watch (Afghanistan) ; Aleksy Aleksishvili (président du conseil d'administration de PCG (Géorgie) ; Sawsan Gharaibeh (Rasheed (Jordanie) ; Adib Nehmeh (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (Liban) ; Azmi Shuaibi (AMAN (Palestine) ; et Shereen Talaat (Arab Watch Coalition).

Sigles et acronymes

CAC	Caucase et Asie centrale
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
GAFI	Groupe d'action financière
IFRS	Normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards)
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MOAC	Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan, Pakistan, Caucase et Asie centrale
MOAN	Moyen-Orient et Afrique du Nord
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Résumé

Les réformes visant à améliorer la gouvernance économique et à réduire la vulnérabilité à la corruption sont essentielles pour favoriser une croissance plus élevée et plus inclusive. Elles deviennent en outre de plus en plus importantes à mesure que les pays se remettent de la pandémie de COVID-19 et cherchent à bâtir un avenir meilleur. L'expérience montre qu'une bonne gouvernance va de pair avec de meilleurs résultats économiques : accélération de la croissance, réduction des inégalités, augmentation des recettes publiques, amélioration de l'efficacité des dépenses, hausse des investissements privés, etc. À l'inverse, une gouvernance insuffisante et la corruption sapent la confiance du public envers l'État et les institutions et sont susceptibles d'attiser la colère du public, favorisant les soulèvements et l'instabilité politique. Compte tenu des risques sanitaires et des probables tensions sur les bilans qui caractériseront le monde post-COVID, les pouvoirs publics se trouveront face à des choix difficiles. Les dirigeants devront gagner la confiance de la population et préserver la cohésion sociale. Les réformes en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption seront donc des objectifs prioritaires.

Cette étude présente les principaux domaines dans lesquels les pays du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, du Caucase et d'Asie centrale peuvent améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption pour atteindre leurs objectifs de politique économique. Elle s'appuie sur les progrès déjà réalisés dans la région. Par exemple, au cours de la dernière décennie, la Géorgie a mis en œuvre des réformes à grande échelle en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption et a considérablement augmenté ses recettes budgétaires. La plupart des pays ont procédé à des réformes pour améliorer la gestion des finances publiques, le respect de l'état de droit et le climat des affaires. De nombreux pays ont adopté des conventions internationales et se sont associés à des initiatives de lutte contre la corruption.

Pour nombre d'entre eux, remédier aux lacunes qui subsistent en matière de gouvernance budgétaire, notamment sur le plan de la transparence et de la responsabilisation, peut présenter des avantages majeurs. Cette démarche est déjà demandée par les populations des pays aux prises avec la COVID-19. Dans le secteur financier, des lacunes sont constatées dans les pratiques de surveillance et dans les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Certes, une réglementation efficace des entreprises sera déterminante, mais le caractère excessivement complexe du cadre réglementaire dans de nombreux pays crée des conditions propices à la corruption et à la recherche de rentes. Les pays dans lesquels les lois et réglementations ont été renforcées doivent faire appliquer et mettre en œuvre la nouvelle législation. Les dispositifs de lutte contre la corruption ne sont pas encore assez développés dans de nombreux pays, notamment dans les domaines de la prévention et de l'application des lois.

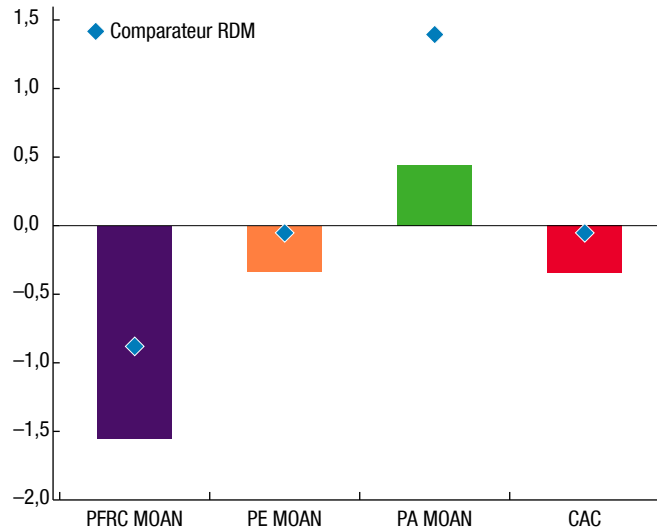
La présente étude s'appuie sur une analyse des faiblesses de la gouvernance actuelle et des démarches fructueuses entreprises par les pays de la région. Elle présente des conseils sur ce qui peut être fait pour améliorer la gouvernance tout en tenant compte de la nécessité d'adapter les priorités de réforme à la situation de chaque pays. En général, les institutions budgétaires peuvent être renforcées en simplifiant leur fonctionnement, en limitant le pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision, en renforçant la transparence et en améliorant les contrôles internes et les procédures d'audit. La publication de données économiques et sociales et la possibilité d'accéder à ces informations favorisent la responsabilisation et la transparence des administrations publiques. Les banques centrales et les autorités de surveillance du secteur financier peuvent tirer les bénéfices d'une plus grande autonomie, assortie d'une transparence et d'une responsabilisation accrues. De solides dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme peuvent contribuer à détecter les produits de la corruption. La réglementation des entreprises peut être simplifiée et mieux appliquée. Une législation solide et bien appliquée peut permettre de cibler directement la corruption. Le passage au numérique pourrait jouer un rôle essentiel dans nombre de ces domaines. Il convient de noter que si des institutions fortes sont essentielles, les individus le sont aussi. Les responsables politiques peuvent mener à bien des réformes ambitieuses et durables, notamment en collaboration avec les entreprises, les syndicats et les organisations de la société civile. Il est essentiel de le faire pour renforcer la confiance des investisseurs et de la population, consolider la cohésion sociale et favoriser une croissance forte, inclusive et durable.

Introduction

Favoriser une croissance plus forte et plus inclusive est un objectif à long terme fondamental pour les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale (Purfield *et al.* 2018 ; Vera Martin *et al.* 2019). De nombreux pays de la région ont mis en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion macroéconomique de leur économie. Ils ont fait avancer des réformes structurelles dans divers domaines, notamment la réglementation des entreprises et du travail et les subventions généralisées, afin de stimuler le dynamisme du secteur privé et la création d'emplois pour les millions de jeunes qui constituent le marché du travail d'une grande partie des pays de la région. Dans ce contexte, le renforcement de la gouvernance économique présente de multiples avantages pour le développement économique de tout pays (Hammadi *et al.* 2019 ; FMI 2016a, 2018a, 2019i ; Blackburn, Bose et Haque 2006 ; Blackburn, Neanidis et Haque 2008 ; Dreher et Herzfeld 2005 ; Mauro 1995).

Les études économiques de ces trois dernières décennies mettent en évidence les différentes façons dont l'amélioration de la gouvernance et la réduction des risques de corruption ont des effets bénéfiques sur la croissance économique. Premièrement, ces démarches améliorent la stabilité macroéconomique en augmentant l'efficacité des pouvoirs publics dans l'utilisation des ressources publiques et l'offre de services (FMI 2019b ; Banque mondiale 2016 ; Tanzi et Davoodi 2002 ; Abed et Gupta 2002). Deuxièmement, elles renforcent la confiance des investisseurs et la compétitivité des pays sur le marché mondial (Busse et Hefeker 2007). Troisièmement, elles peuvent rendre la croissance plus inclusive en répartissant les fruits entre tous les membres ou groupes de la société (Campos, Estrin et Proto 2010 ; Chêne, Clench et Fagan 2010 ; Gupta, Davoodi et Alonso-Térme 2002). Quatrièmement, elles peuvent améliorer ou rétablir la confiance dans les pouvoirs publics et renforcer la cohésion sociale, ce qui permet de consolider la stabilité politique (Chen 2000 ; Chayes 2015). Cinquièmement, elles peuvent favoriser une croissance économique plus respectueuse de l'environnement (Welsch 2004). À l'inverse, une gouvernance

Graphique 1. Efficacité des pouvoirs publics
(Échelle : -2,5 (faible) à 2,5 (forte), 2018)



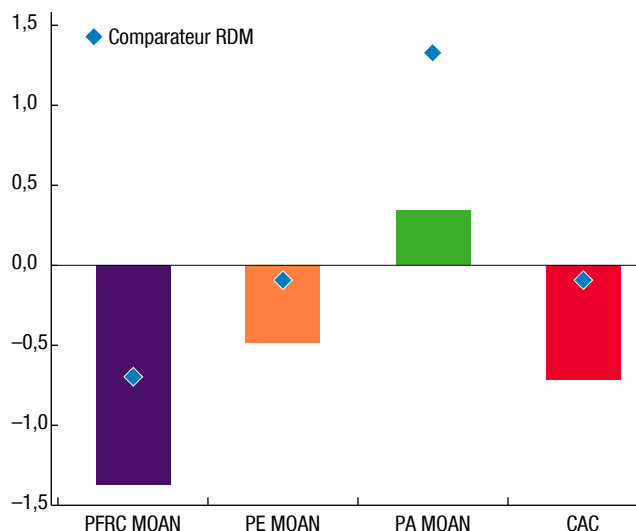
Source : indicateurs de gouvernance mondiaux.
Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

défaillante et la vulnérabilité à la corruption qui la caractérise occasionnent des coûts économiques et sociaux élevés, surtout lorsqu'elles sont généralisées.

Il est primordial d'assurer une bonne gouvernance pour gérer de manière efficace la crise liée à la maladie à coronavirus (COVID-19). Une gouvernance budgétaire solide garantit une utilisation efficace des ressources destinées à répondre aux besoins accrus du secteur de la santé et à faire face aux répercussions économiques de la pandémie. La bonne gouvernance, qui permet d'élaborer des mesures plus efficaces, contribue également à la mise en place d'une riposte plus rapide à la crise. Elle favorise en outre la confiance du public dans les pouvoirs publics, ce qui est particulièrement important en ces temps où les dirigeants sont contraints de prendre des mesures difficiles pour endiguer la pandémie (encadré 1).

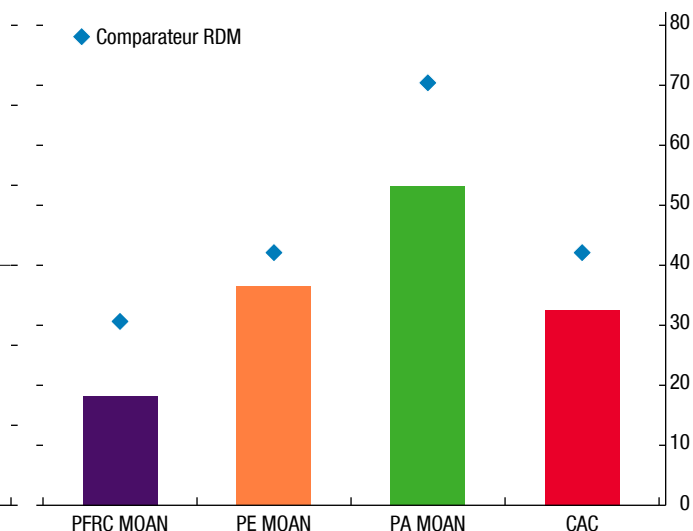
De nombreux pays de la région Moyen-Orient et Asie centrale (MOAC) ont progressé dans l'amélioration de la gouvernance économique, mais selon les enquêtes menées, il reste encore beaucoup à faire pour susciter davantage de confiance de la part de leur population. Les citoyens et les entreprises considèrent la mauvaise gouvernance et la corruption comme de graves problèmes dans la région. Les pays obtiennent de faibles scores en ce qui concerne la qualité perçue des services publics, de la fonction publique et de la formulation et de l'application des politiques, ainsi que pour ce qui est du degré d'indépendance des autorités vis-à-vis des pressions politiques et de la crédibilité de leur détermination à mettre en œuvre leur programme (ces aspects sont pris en considération dans l'indicateur d'efficacité des pouvoirs publics du graphique 1). L'indice de

Graphique 2. Lutte contre la corruption
(Échelle : -2,5 (faible) à 2,5 (forte), 2018)



Source : indicateurs de gouvernance mondiaux.
Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

Graphique 3. Perception de la corruption
(Échelle : 0 (forte corruption) à 100 (forte probité), 2019)



Source : indice de perception de la corruption de Transparency International.
Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

lutte contre la corruption¹ et l'indice de perception de la corruption² montrent que les pays de la région MOAC obtiennent généralement des résultats inférieurs à ceux de leurs pays pairs (graphiques 2 et 3), ce qui laisse supposer que la corruption est perçue comme un problème grave³.

La présente étude vise à éclairer et à guider les dirigeants de la région en diagnostiquant les facteurs de vulnérabilité à la corruption et les lacunes de gouvernance les plus notables dans la région MOAC, et en proposant des mesures que les pouvoirs publics peuvent prendre pour améliorer la situation. Établie à l'aide d'une méthode fondée sur des travaux récents du FMI (FMI 2016a, 2017d, 2018a ; annexe 1 pour les notes sur la méthode utilisée ; et annexe 2

¹La présente étude utilise l'indice de lutte contre la corruption (indicateurs de gouvernance mondiaux), car celui-ci tient compte d'un grand nombre de pays et regroupe des informations provenant de plus de 30 sources différentes, ce qui permet de limiter les biais liés à toute mesure spécifique. Les indicateurs de gouvernance mondiaux sont des indicateurs composites reposant sur plus de 30 sources de données de référence (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>).

²L'indice de perception de la corruption est établi par Transparency International, qui sollicite les avis éclairés d'analystes, de chefs d'entreprise et d'experts dans les pays du monde entier. Cet indicateur est élaboré à partir de données fondées sur des perceptions. Les intervalles de confiance pour les moyennes de groupe sont négligeables (<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>).

³Comme indiqué dans FMI (2018), la perception de la corruption pourrait augmenter au cours des premières phases d'une campagne de lutte contre la corruption ; cependant, la perception omniprésente de la corruption peut, en soi, avoir une incidence importante sur les résultats économiques.

pour les groupes de pays), l'étude traite de la gouvernance du secteur public et ne prend pas en considération les difficultés liées à la gouvernance d'entreprise. Elle met en évidence des possibilités d'améliorer la gouvernance dans les principales fonctions de l'État liées à la politique économique. Il s'agit notamment de :

- 1) renforcer les institutions budgétaires chargées de la fiscalité et des dépenses publiques en simplifiant leur fonctionnement, en encourageant l'intégrité des fonctionnaires, en limitant le pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision et en améliorant les contrôles et les procédures d'audit internes ;
- 2) rendre les administrations publiques plus efficaces, responsables et transparentes, publier des données économiques et sociales, et donner accès à l'information ;
- 3) garantir l'autonomie et la responsabilisation des banques centrales et des autorités de surveillance du secteur financier ;
- 4) continuer d'améliorer les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que leur mise en œuvre pour mieux détecter les produits de la corruption ;
- 5) simplifier les réglementations des entreprises et renforcer leur application ;
- 6) mettre en place une législation anticorruption solide et veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière impartiale.

Enfin, si des institutions fortes sont essentielles, les individus le sont aussi. Les dirigeants peuvent mener à bien des réformes ambitieuses et durables, notamment en collaboration avec les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile.

Le reste de cette étude s'articule de la façon suivante. Le chapitre 2 présente un diagnostic des problèmes de gouvernance observés dans les pays de la région MOAC, en comparant les résultats obtenus avec ceux de groupes de pays pairs à l'échelle internationale. Le chapitre 3 contient des recommandations visant à améliorer la gouvernance, à partir d'exemples de pays, et traite de la contribution du FMI et d'autres institutions financières internationales à l'aide apportée aux pays dans ce domaine.

Encadré 1. Défis de gouvernance dus à la pandémie de COVID-19

Les gouvernements du monde entier ont dû réagir de manière énergique et rapide à la pandémie de COVID-19 et, dans le même temps, éviter de dilapider les ressources disponibles limitées. Si les principaux pays industrialisés ont pu prendre des mesures de grande envergure, de nombreux pays émergents et pays en développement ont souffert d'un manque de ressources, ce qui a limité la marge de manœuvre de leur gouvernement et de leur banque centrale pour soutenir l'économie. Dans ce contexte, la bonne gouvernance des ressources publiques consacrées aux soins de santé, à l'endiguement de la pandémie et à l'atténuation des répercussions économiques de la COVID-19 a été particulièrement importante.

Dans la phase de crise immédiate, les principales garanties de gouvernance auxquelles les gouvernements se sont engagés, au moyen de lettres d'intention par exemple, sont les suivantes :

- **Conception** : trouver un équilibre entre une riposte rapide et la nécessité de transparence dans le choix et l'explication des mesures prises.
- **Application** : surveiller, exécuter et contrôler les dépenses pour s'assurer que l'argent est dépensé de manière transparente et efficace aux fins prévues tout en conservant la souplesse nécessaire pour changer d'orientation au fur et à mesure de l'évolution de la crise.
- **Surveillance** : mettre en place des procédures transparentes de communication de données et de reddition de comptes pour les administrations publiques, et donner aux institutions de contrôle telles que les parlements et les organismes d'audit les moyens de superviser le processus. L'accès aux informations par les organisations de la société civile et le grand public est une autre mesure importante qui contribue à instaurer un climat de confiance.

L'action de la Jordanie face à la crise, appuyée au titre de l'instrument de financement rapide du FMI, est un bon exemple de mesures pouvant être prises rapidement et avec efficacité. Les autorités jordaniennes ont débloqué des fonds supplémentaires pour endiguer la propagation de la COVID-19 et soigner les personnes infectées, ont créé des postes budgétaires spécifiques pour assurer un suivi des dépenses liées à la crise et en rendre compte, et ont lié le fonds d'urgence au compte unique du Trésor. Elles se sont également engagées à publier sur le site Web du gouvernement les plans et avis de passation de marchés liés aux interventions d'urgence, ainsi que les contrats attribués, y compris la propriété effective des entités retenues. Le Bureau d'audit jordanien procédera par ailleurs à des audits *ex post* de toutes les entrées et sorties de fonds liées à l'atténuation de la crise et en publiera les résultats. De nombreux autres pays de la région ont pris les mêmes engagements (voir [fiche technique](#)).

Alors que la crise de la COVID-19 entre dans une nouvelle phase et que des plans de redressement sont élaborés, de nouvelles difficultés et possibilités vont apparaître en matière de gouvernance. Les gouvernements devront prendre des décisions en ce qui concerne la manière d'acquérir des vaccins et de gérer les campagnes de vaccination, lorsqu'un vaccin deviendra disponible. Ils devront également déterminer quels groupes cibles continueront de bénéficier d'une aide financière publique, ainsi que les limites et les conditions de cette

Encadré 1 (fin)

aide, fournie soit directement, soit par l'intermédiaire du système bancaire. Pour ces décisions, les mêmes principes devront être appliqués : planification et communication claire des objectifs, application juste et impartiale, et contrôle des programmes nouveaux ou en cours. De nouvelles possibilités se présenteront également. L'utilisation accrue des transactions en ligne pourrait notamment permettre de développer l'administration en ligne et de réduire les risques de corruption.

Le FMI a donné des orientations sous plusieurs formes sur les aspects de transparence budgétaire liés aux dépenses de crise. À plusieurs reprises, Kristalina Georgieva, Directrice générale du FMI, a publiquement invité les autorités à procéder à toutes les dépenses nécessaires, mais à en conserver une trace. Une [fiche technique](#) décrit comment le FMI encourage la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation de l'aide financière accordée pour faire face à la COVID-19. Le département des finances publiques a publié un [blog](#) et deux notes d'orientation connexes sur lesquels les dirigeants peuvent s'appuyer : « [Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence](#) » et « [Contrôle de l'exécution du budget destiné à atténuer le risque de corruption dans les dépenses liées à la pandémie](#) ». D'autres documents seront publiés au fur et à mesure de l'évolution de la crise.

Principaux défis de gouvernance dans les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale

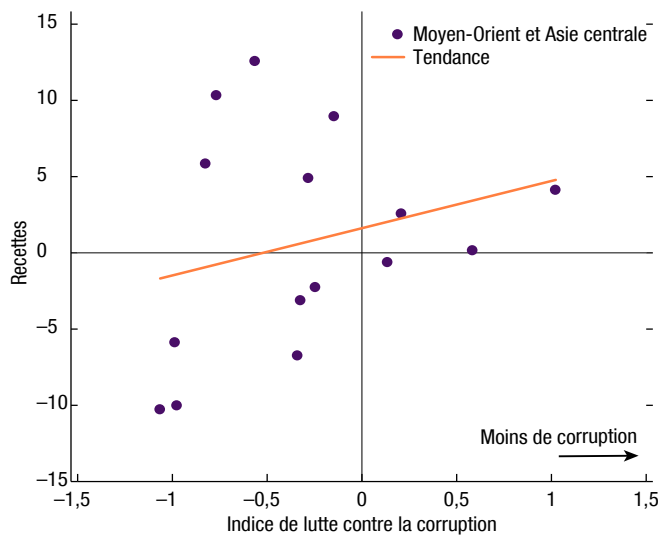
Transparence et responsabilisation dans les institutions budgétaires

La mise en œuvre d'une stratégie en faveur d'une croissance plus forte et plus inclusive repose sur des institutions budgétaires solides et en mesure d'allouer les ressources publiques de manière efficiente. De nombreuses études ont été réalisées sur les mécanismes par lesquels une gouvernance insuffisante a des effets néfastes sur les institutions budgétaires. La mauvaise gouvernance et la corruption affaiblissent la capacité des États à prélever des impôts, ce qui entraîne une baisse des recettes perçues¹. Par exemple, la corruption, surtout lorsqu'elle est généralisée, nuit au respect des obligations fiscales, ce qui accroît la fraude fiscale. Elle réduit également l'efficacité des dépenses publiques par le biais de l'inflation des coûts et de la malfaçon auxquelles les payeurs de pots-de-vin doivent recourir pour compenser le coût des paiements illicites. Des données empiriques confirment que les pays qui ont un niveau de corruption perçue plus élevé sont moins à même de recouvrer des impôts et utilisent les ressources publiques de manière moins efficiente (FMI 2019b ; graphiques 4 à 7).

Les domaines prioritaires de la gouvernance budgétaire varient selon les groupes de pays : 1) les pays à faible revenu ou en proie à un conflit de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) sont à la traîne par rapport à leurs pays pairs sur le plan de la transparence budgétaire, des marchés publics et des résultats des dépenses, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ils obtiennent de meilleurs résultats que leurs pays pairs pour ce qui est de l'efficacité de la collecte des recettes et des contrôles de la gestion des finances publiques ; 2) les pays émergents de la région MOAN sont en retard sur leurs pays pairs sur le plan de la transparence budgétaire et des recettes, mais leurs résultats en ce qui concerne les systèmes de gestion des finances publiques et les

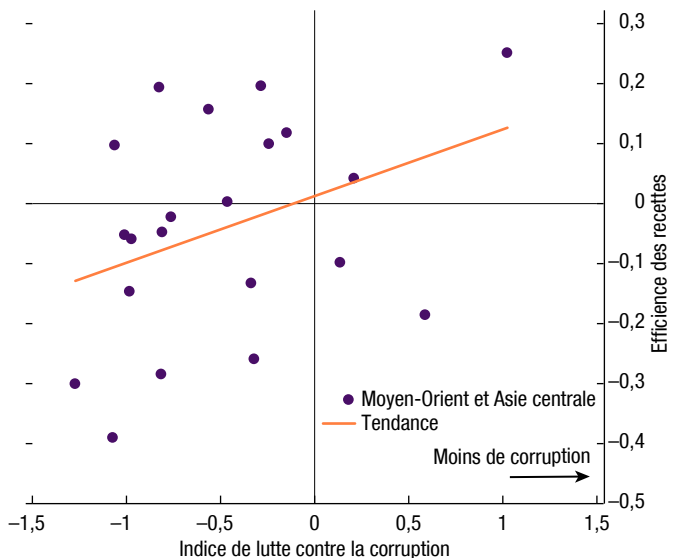
¹L'analyse menée dans le document FMI (2019b) porte sur les corrélations entre la faiblesse des institutions budgétaires et la corruption, voir page 43.

Graphique 4. Recettes
(En pourcentage du PIB)



Sources : FMI (2019b) ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; indicateurs de gouvernance mondiaux.
Note : Les données sur les recettes correspondent à la moyenne de 2015–17 (hors pays exportateurs de pétrole) et les données sur la lutte contre la corruption portent sur 2017. Voir l'annexe en ligne 2.1. Les recettes et l'indice de lutte contre la corruption sont ajustés en fonction du PIB par habitant.

Graphique 5. Efficience des recettes



Sources : FMI (2019b) ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; indicateurs de gouvernance mondiaux.
Note : L'efficience des recettes est mesurée à partir d'une moyenne sur la période 2013–16 et la lutte contre la corruption à partir de données de 2017. L'efficience des recettes est calculée sur la base de l'efficience de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'efficience-c de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle permet de comparer ce que les pays perçoivent par rapport à ce qu'ils devraient percevoir sur la base des taux d'imposition moyens en vigueur. Voir l'annexe en ligne 2.1. L'efficience des recettes et l'indice de lutte contre la corruption sont ajustés en fonction du PIB par habitant.

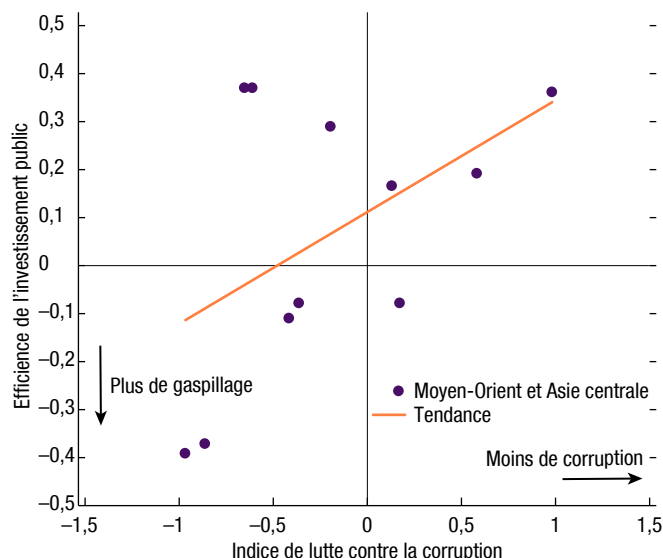
dépenses sont généralement plus solides ; 3) les pays de la région Caucase et Asie centrale (CAC) obtiennent d'aussi bons résultats que leurs pays pairs, sauf dans le domaine des marchés publics ; 4) les pays avancés de la région MOAN ont généralement des résultats inférieurs à ceux de leurs pays pairs dans tous les domaines de la gouvernance budgétaire². Les différences en ce qui concerne les systèmes de gestion des finances publiques et l'efficience des dépenses sont marginales, mais elles sont plus marquées dans le domaine des marchés publics.

Dans l'ensemble, la transparence budgétaire³ est le domaine de gouvernance budgétaire dans lequel la région peut le plus progresser. La transparence permet de contrôler la manière dont les ressources sont prélevées et dépensées, et par conséquent d'assurer une utilisation plus efficace de ces fonds et de réduire les possibilités de détournement. La publication des comptes publics devrait permettre

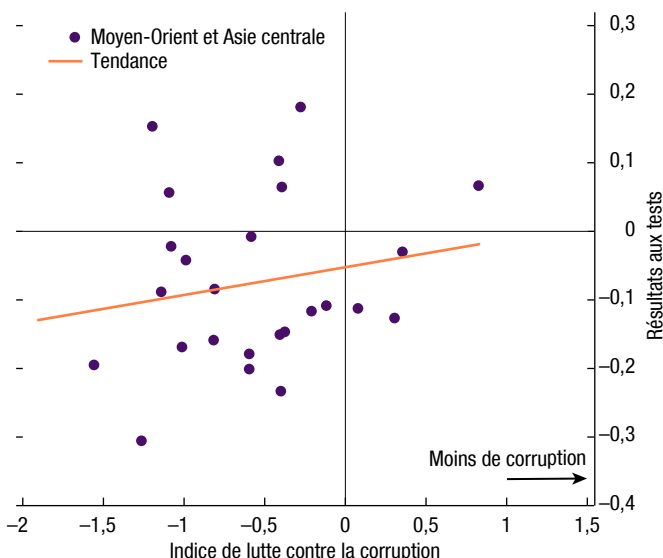
²L'analyse des administrations fiscales et des recettes effectives ne tient pas compte des pays avancés de la région MOAN en raison d'un manque de données disponibles à ce sujet.

³La notion de transparence budgétaire renvoie à la publication de renseignements sur la manière dont les pouvoirs publics perçoivent, dépensent et gèrent les ressources publiques. Il s'agit plus précisément de la publication d'informations de qualité sur la manière dont les pouvoirs publics lèvent des impôts, empruntent, dépensent, investissent et gèrent les actifs et passifs publics.

Graphique 6. Efficience de l'investissement public



Graphique 7. Résultats aux tests



Sources : FMI (2019b, graphique 2.8, page 47) ; Patrinos et Angrist (2018) ; indicateurs de gouvernance mondiaux ; estimations des services du FMI.
 Note : L'efficience de l'investissement public est estimée à l'aide d'une analyse de la frontière d'efficience et mesure l'inefficience comme l'écart par rapport à la frontière, c'est-à-dire le niveau maximum de production pour des niveaux d'intrants donnés. La production est mesurée par un indicateur physique du volume de l'infrastructure économique et de l'infrastructure sociale. Les intrants comprennent le stock de capital et le revenu. Voir FMI (2019b), annexe en ligne 2.1, données de 2015.

Sources : FMI (2019b, graphique 2.8, page 47) ; Patrinos et Angrist (2018) ; indicateurs de gouvernance mondiaux ; estimations des services du FMI.
 Note : Les résultats aux tests pour les enfants en âge de scolarité sont harmonisés entre les sources (et ajustés selon le PIB/habitant). Voir le document FMI (2019b), les données de 2015 présentées à l'annexe en ligne 2.1.

d'accroître la confiance dans l'État, renforçant ainsi l'adhésion de la population aux mesures prises et facilitant la mise en œuvre des réformes. Plusieurs pays de la région ont pris conscience de l'importance de la transparence budgétaire et ont pris des mesures pour améliorer leur législation et leurs procédures en ce sens. Des lacunes en matière de transparence budgétaire sont observées dans plusieurs domaines⁴ :

- *L'accès du public aux données budgétaires n'est pas le même partout.* Dans les pays de la région MOAN étudiés, l'accès aux documents budgétaires⁵ est généralement plus restreint. Certains pays, tels que l'Arabie saoudite, l'Iraq et

⁴Des informations comparables au niveau international sur ce sujet sont disponibles grâce à des enquêtes telles que celle du baromètre Open Data (https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB), les Open Budget Surveys (<http://survey.internationalbudget.org/#home>), ainsi que les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilisation financière (<https://www.pefa.org/about>). Ces enquêtes et évaluations permettent d'établir des listes récapitulatives qui informent les pays des meilleures pratiques en ce qui concerne l'accès et la participation du public aux processus budgétaires.

⁵L'enquête Open Budget comporte 109 questions sur le niveau et la qualité de l'accès du public aux documents budgétaires. Les pays de la région MOAN qui sont inclus obtiennent une note moyenne de 22, contre 51 dans les pays de la région CAC inclus (50 en Amérique latine et dans les Caraïbes, 56 dans les pays d'Europe orientale et 72 en Europe occidentale). Toutefois, des variations sensibles des notes sont observées : de 0 à 61 dans la région MOAN et de 17 à 63 dans la région CAC.

le Kirghizistan, ont fait de nets progrès depuis la dernière enquête réalisée en 2017. Dans l'ensemble, des progrès supplémentaires peuvent être réalisés dans ce domaine, notamment en prenant exemple sur la Géorgie, la Jordanie et le Kirghizistan, où l'accès aux données budgétaires est relativement satisfaisant.

- *La participation de la population au processus budgétaire est faible.* La participation de la population au processus budgétaire⁶ reste rare dans le monde entier, mais les pays de la région MOAN inclus dans l'étude obtiennent à cet égard des résultats inférieurs aux moyennes des autres régions. La situation varie d'un pays à l'autre de la région MOAN : l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie sont les seuls pays qui permettent à leur population de participer au processus budgétaire dans une certaine mesure, tandis que tous les pays étudiés dans la région CAC prévoient des moyens de participation du public. Le corps législatif tunisien, par exemple, informe le public de la manière dont les contributions des citoyens ont été prises en considération au cours des délibérations du Parlement sur le budget annuel. En Égypte, le pouvoir exécutif prend des mesures concrètes pour associer à l'élaboration du budget annuel des personnes ou des organisations de la société civile qui représentent des groupes de population vulnérables et sous-représentés.
- *Les pratiques de passation de marchés pourraient également être améliorées.* Dans la région MOAN, le manque d'efficacité des pratiques de passation de marchés est à l'origine de coûts éventuels, notamment parce qu'aucune législation en la matière n'est appliquée de manière uniforme et que les appels d'offres dépassant un certain seuil (OCDE 2013) ne sont pas diffusés de manière transparente. Cette situation persiste (OCDE 2018), même si des progrès ont été réalisés dans plusieurs pays.
- *Contrôle.* La transparence et la reddition de comptes dans le cadre des procédures de contrôle peuvent être améliorées. Il ressort notamment de l'enquête Open Budget que, dans la plupart des pays étudiés, le chef de l'institution supérieure de contrôle peut être démis de ses fonctions par l'exécutif sans l'assentiment du pouvoir judiciaire ou législatif. Dans plus de la moitié des pays de la région étudiés, l'institution en question n'a réalisé aucun des trois types de contrôle (de conformité, de la situation financière ou des résultats) ou n'en a pas rendu compte au public.

Gouvernance et responsabilisation des entreprises publiques

Compte tenu de leur importance économique, améliorer la gouvernance des entreprises publiques présenterait des avantages considérables pour les pays de la région. Les entreprises publiques emploient généralement une grande partie de

⁶La participation de la population au processus budgétaire est mesurée au moyen de 18 questions, qui permettent d'établir une note sur 100. Les pays de la région MOAN inclus obtiennent une faible note de 4,5 et les pays du CAC celle de 19. Les notes sont relativement faibles dans les autres régions aussi : 11 en Europe orientale, 16 en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 22 en Europe occidentale. Cet indicateur suppose que la société soit désireuse de participer au processus budgétaire et prête à le faire, ce qui constitue une hypothèse idéalisée.

la main-d'œuvre et, dans certains pays, dominant l'activité économique. Trois des entreprises publiques de la région figurent parmi les 500 plus grandes entreprises du monde⁷. Les entreprises publiques fournissent des services importants, notamment sur le plan des infrastructures, de la logistique, des finances, de l'industrie manufacturière et de l'immobilier⁸. Les entreprises publiques spécialisées dans les ressources naturelles peuvent générer des recettes fiscales élevées. En outre, leurs ressources considérables peuvent profiter à l'économie au sens large, grâce à leurs investissements, par exemple, et leur capacité à attirer des investissements étrangers peut stimuler le développement économique.

Si les problèmes de gouvernance des entreprises publiques ne concernent pas uniquement la région MOAC, diverses enquêtes ont mis en évidence les difficultés auxquelles la région se heurte dans ce domaine. Par exemple, près de la moitié des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête de l'OCDE⁹ réalisée en 2018 auprès d'entreprises publiques de 37 pays du monde entier ont signalé un acte de corruption ou une autre pratique irrégulière dans leur entreprise. Dans une autre étude sur les entreprises publiques de la région MOAN menée par l'OCDE¹⁰ en 2019, plusieurs facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance sont recensés dans le cadre des activités de ces entreprises. Plus précisément, le fait qu'elles aient des objectifs opérationnels qui relèvent à la fois du domaine commercial et des politiques publiques rend l'évaluation de leurs résultats plus compliquée. En outre, leur structure de gouvernance rend possible les conflits d'intérêts. Par exemple, les entreprises publiques sont contrôlées par des institutions de contrôle publiques dont la plupart relèvent de ministères qui réglementent les marchés sur lesquels ces entreprises opèrent. Celles qui sont cotées sur les marchés boursiers locaux divulguent des informations pour se conformer aux exigences de la bourse en la matière, mais la plupart se contentent du strict minimum.

Pour les entreprises publiques spécialisées dans les ressources naturelles, la transparence peut être améliorée dans l'optique d'assurer la vérification de leurs activités, mais aussi d'accroître les recettes fiscales et la capacité de la population à comprendre la manière dont les ressources publiques sont utilisées. En particulier, la plupart des entreprises de la région MOAC sondées par le Natural Resource Governance Institute gagneraient à communiquer davantage de données sur les ventes de matières premières (la plupart des 23 entreprises sondées publient des informations très partielles et 8 ne fournissent aucun

⁷Groupe des Émirats arabes unis, SABIC et Saudi Aramco (Arabie saoudite) ; voir OCDE (2019), page 144.

⁸Par exemple, Saudi Aramco, pour le compte de l'État, a développé les collectivités voisines, géré des écoles et des hôpitaux, et construit une université, se substituant ainsi aux ressources et aux actions des pouvoirs publics.

⁹OCDE (2018b). Des entreprises publiques du Kazakhstan et du Pakistan ont répondu à l'enquête analysée dans le cadre de l'étude.

¹⁰OCDE (2019b).

renseignement¹¹). Il est également possible de généraliser la communication de données sur la production de pétrole et de gaz ; actuellement, une minorité d'entreprises (environ un quart des entreprises qui ont publié leur rapport annuel en 2018) rendent compte de leur production¹².

Dans le même ordre d'idées, la gouvernance des fonds souverains peut aussi être améliorée. Dans plusieurs pays de la région, la gestion de ces fonds pourrait être plus transparente (voir par exemple l'indice de transparence Linaburg–Maduell¹³). Dans certains pays, il s'agit d'élaborer de meilleures réglementations et dans d'autres, de faire respecter les réglementations en vigueur. Par exemple, le Natural Resource Governance Institute démontre que les règles et pratiques en vigueur requièrent généralement plus de transparence pour les dépôts, les retraits, les investissements et les données financières que ce qui est la pratique des fonds souverains.

Partage des informations et participation de la société civile

Il est essentiel de publier des données économiques et sociales pour aider les citoyens à responsabiliser leurs autorités et, ainsi, contrôler et évaluer la qualité des services publics et l'efficacité des pouvoirs publics. Cela peut ensuite limiter les possibilités de corruption, améliorer la confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens et rendre la société plus inclusive, notamment en donnant la parole aux groupes vulnérables (FMI 2014 ; Purfield *et al.* 2018). Ce retour d'information permet aux autorités de concevoir des politiques économiques et sociales qui répondent mieux aux besoins de la population.

Selon des indicateurs sur l'accès du public à l'information, la responsabilisation des administrations publiques et la coopération avec la population, les pays de la région pourraient améliorer la publication des données économiques et sociales (indicateur de transparence du rapport sur la compétitivité dans le monde¹⁴ ;

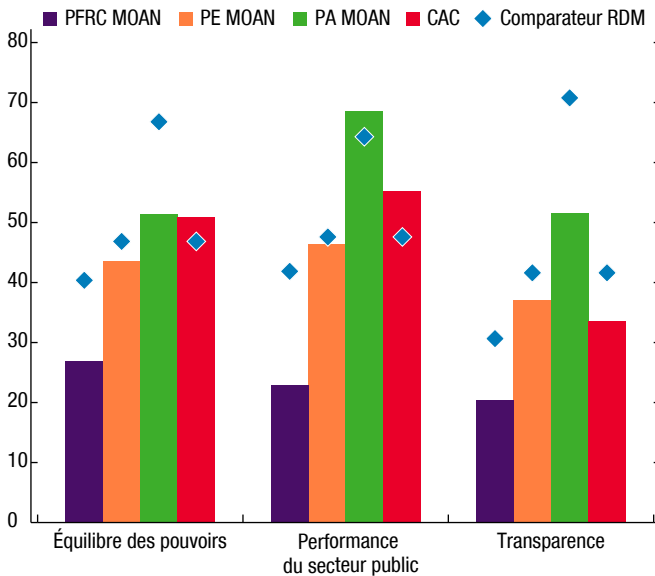
¹¹Ces données sont tirées de l'indice de gouvernance des ressources naturelles, qui évalue la gouvernance de 74 entreprises publiques, dont 23 spécialisées dans les ressources naturelles dans la région MOAC (<https://resourcegovernanceindex.org/data/both/issue?region=global>).

¹²La base de données sur les sociétés pétrolières nationales comprend des données consolidées, harmonisées et accessibles au public sur les entreprises publiques du secteur pétrolier et gazier du monde entier. Elle porte sur 71 entreprises publiques de 61 pays, dont 17 pays de la zone MOAC. Gérée par le Natural Resource Governance Institute, elle peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.nationaloilcompanydata.org/>.

¹³L'indice porte sur 10 aspects de la transparence. Peu de fonds évalués dans la région remplissent les critères d'au moins huit de ces aspects, à savoir le niveau jugé approprié (Azerbaïdjan, Bahreïn, Émirats arabes unis et Kazakhstan). L'indice de transparence Linaburg–Maduell est une méthode d'évaluation de la transparence des fonds souverains mise au point par Carl Linaburg et Michael Maduell au Sovereign Wealth Fund Institute. Cet indice a été élaboré en 2008 et sert depuis de référence mondiale aux fonds souverains dans leurs déclarations et rapports annuels officiels (<https://www.swfinstitute.org/research/linaburg-maduell-transparency-index>).

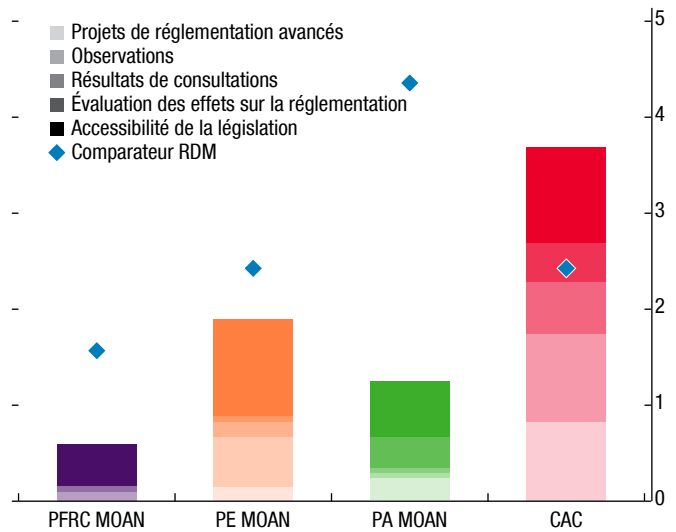
¹⁴Le rapport sur la compétitivité dans le monde (Forum économique mondial) permet d'établir un indice composé de plus de 110 variables, dont deux tiers proviennent de l'enquête « Executive Opinion Survey » et un tiers de sources publiques telles que celles de l'ONU. Les variables sont classées selon 12 piliers, dont chacun représente un domaine considéré comme un facteur déterminant de la compétitivité (<https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>).

Graphique 8. Comparaison par rapport au reste du monde
(Échelle : 0 (pire) à 100 (meilleure), 2019)



Source : Forum économique mondial.
Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

Graphique 9. Gouvernance réglementaire
(Échelle : 0 (pire) à 5 (meilleure), 2019)



Source : Banque mondiale, indicateurs de gouvernance réglementaire dans le monde.
Note : Chaque sous-composante est évaluée sur une échelle de 0 (pire résultat) à 1 (meilleur résultat). PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

graphique 8 ; Banque mondiale 2020). Tous les sous-groupes, en particulier les pays à revenu élevé de la région MOAN, ont en moyenne des notes inférieures à celles de groupes de pays à revenus comparables. De plus, les pays de la région pourraient mieux tirer parti des nouvelles technologies pour améliorer leur offre de services en ligne, leurs capacités humaines et la connectivité de leurs télécommunications (indice de l'ONU sur l'administration en ligne). Tous les groupes de revenu sont en retard sur des groupes de pays pairs, à l'exception de la région CAC, qui se situe au même niveau que les autres pays émergents.

En outre, des enquêtes menées par la Banque mondiale auprès des principaux ministères (2019) montrent que les pays de la région pourraient élargir les consultations sur les réglementations prévues ou proposées et mieux tenir compte des observations recueillies et des évaluations d'impact lors de l'élaboration de ces textes. Les pays à faible revenu ou en proie à un conflit et les pays avancés de la région MOAN pourraient également rendre leur législation plus facile à consulter (graphique 9)¹⁵.

¹⁵Le projet d'indicateurs de gouvernance réglementaire dans le monde (Banque mondiale) vise à étudier la manière dont les dirigeants interagissent avec les parties prenantes lorsqu'ils élaborent des réglementations ayant une incidence sur les milieux d'affaires. Il renseigne sur les structures juridiques qui permettent aux parties intéressées de prendre part à l'élaboration des règles et recense les pratiques non requises par la loi. Les données sont recueillies au moyen d'un questionnaire sur l'interaction des parties prenantes avec les autorités réglementaires, qui est envoyé à

Dispositifs de réglementation et de surveillance du secteur financier et gouvernance de la banque centrale

Surveillance du secteur financier

Les lacunes sur le plan de la réglementation et de la surveillance du secteur financier peuvent favoriser la corruption, ce qui peut entraîner des coûts économiques injustifiés, notamment du fait d'une affectation inefficace des ressources. Parmi les exemples de ces failles figurent le laxisme de la surveillance, la tolérance de prêts de faveur faisant intervenir des agents publics et l'inadéquation des infrastructures de surveillance dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ce qui rend possible le contournement de la réglementation en la matière. Les pays de la région qui ont été évalués respectent environ 30 % en moyenne des principes fondamentaux de Bâle. En ce qui concerne leur conformité aux critères internationaux, ils respectent en moyenne moins de principes fondamentaux que les pays évalués dans d'autres régions, à l'exception de ceux évalués en Afrique subsaharienne (graphique 10)¹⁶. Les pays évalués obtiennent des résultats particulièrement bons pour ce qui est de la définition des activités autorisées : les activités autorisées des établissements agréés et soumis à une surveillance en tant que banques sont généralement clairement définies et l'utilisation du terme « banque » dans les noms de ces établissements est contrôlée.

Parmi tous les aspects d'un contrôle bancaire efficace, les domaines dans lesquels les pays évalués peuvent faire des progrès sont notamment la gouvernance de surveillance et la coordination transfrontalière. Les pays de la région MOAC évalués affichent également des résultats en deçà des normes internationales pour ce qui est de l'indépendance et des ressources dont disposent les autorités de surveillance (graphique 10). En règle générale, ces pays surveillent sans discontinuer le secteur bancaire, mais dans certains cas, et contrairement aux bonnes pratiques, leur méthode de surveillance ne permet pas encore d'avoir une vision pleinement intégrée des profils de risque des différentes banques. En outre, les analyses de la capacité de résolution des défaillances bancaires, en particulier pour les banques systémiques, et les structures globales de traitement des banques en difficulté font défaut.

plus de 1 500 spécialistes de la réglementation dans 186 pays du monde entier. Le terme « réglementation » est défini comme « tout projet de règle d'application générale proposé par une autorité exécutive, un ministère ou un organisme de réglementation d'une administration publique, qui, si adopté, vise à lier les personnes ou les sociétés qui en relèvent (par exemple, législation secondaire, formalités administratives, décrets, circulaires et directives) et qui a une incidence sur les activités commerciales dans votre territoire de compétence. Le terme englobe également les règles proposées par les pouvoirs publics qui nécessitent l'approbation finale du Parlement, d'un autre organe législatif ou du chef de l'État ». Cette large définition vise à englober les pratiques réglementaires en vigueur dans des pays et systèmes politiques aux origines juridiques diverses (<https://rulemaking.worldbank.org/>).

¹⁶Selon la conformité aux principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, tels qu'ils sont évalués dans les programmes d'évaluation du secteur financier.

Graphique 10. Conformité aux principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, par région
(Echelle : rouge (plus faible) à vert (plus forte), 2019)

Principe	Afrique	Asie et Pacifique	Europe	Moyen-Orient et Asie centrale	Hémisphère occidental
1. Responsabilités, objectifs et pouvoirs	rouge	vert	vert	rouge	vert
2. Indépendance et ressources	rouge	rouge	rouge	rouge	rouge
3. Coopération et collaboration	rouge	vert	vert	vert	vert
4. Activités autorisées	vert	vert	vert	vert	vert
5. Critères d'agrément	rouge	vert	vert	vert	vert
6. Transfert de propriété significatif	rouge	vert	vert	rouge	vert
7. Grandes opérations d'acquisition	rouge	vert	rouge	vert	vert
8. Approche prudentielle	rouge	rouge	vert	rouge	vert
9. Méthodes et outils prudentiels	rouge	vert	vert	rouge	vert
10. Déclaration aux autorités de contrôle	rouge	vert	vert	vert	vert
11. Mesures correctrices et sanctions à la disposition des autorités de contrôle	rouge	vert	rouge	rouge	rouge
12. Contrôle sur une base consolidée	rouge	vert	vert	rouge	rouge
13. Relations entre les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil	rouge	vert	vert	rouge	vert
14. Gouvernance d'entreprise	rouge	rouge	rouge	rouge	rouge
15. Processus de gestion des risques	rouge	rouge	rouge	rouge	rouge
16. Exigence de fonds propres	rouge	vert	vert	rouge	vert
17. Risque de crédit	rouge	rouge	vert	rouge	vert
18. Actifs à problèmes, provisions et réserves	rouge	rouge	vert	rouge	vert
19. Risque de concentration et limites d'exposition aux grands risques	rouge	rouge	rouge	vert	rouge
20. Transactions avec des parties liées à la banque	rouge	rouge	rouge	rouge	rouge
21. Risque-pays et risque de transfert	rouge	vert	rouge	rouge	rouge
22. Risque de marché	rouge	rouge	rouge	rouge	rouge
23. Risque de taux d'intérêt dans le portefeuille bancaire	rouge	vert	vert	rouge	rouge
24. Risque de liquidité	rouge	vert	rouge	rouge	vert
25. Risque opérationnel	rouge	vert	rouge	rouge	rouge
26. Contrôles internes et audit	rouge	vert	vert	vert	vert
27. Communication financière et audit externe	rouge	rouge	rouge	vert	vert
28. Information financière et transparence	rouge	vert	vert	rouge	rouge
29. Utilisation abusive de services financiers	rouge	vert	rouge	rouge	rouge

Source : conformité aux principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace selon le département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

Gouvernance de la banque centrale

L'autonomie et la gouvernance des banques centrales sont des éléments importants dans la poursuite de l'objectif de stabilité macroéconomique et peuvent contribuer aux efforts de lutte contre la corruption¹⁷. La transparence et la reddition de comptes font contrepoids à l'autonomie (indépendance) dont les banques centrales ont besoin pour remplir efficacement leur mandat. L'absence de contrôles internes solides et le manque de transparence peuvent engendrer des risques de corruption sous diverses formes, notamment le détournement d'actifs et de fonds, le transfert illicite de fonds par des fonctionnaires ou l'utilisation d'une fonction publique à des fins privées, en particulier lorsque la banque centrale est également l'organe de surveillance financière. La participation à des activités quasi budgétaires peut être source d'un manque d'efficacité, de problèmes de responsabilisation et de vulnérabilité à la corruption.

¹⁷Dans la présente étude, la vulnérabilité liée à la gouvernance et au fonctionnement des banques centrales est évaluée en prenant notamment en considération : 1) le mandat, la structure décisionnelle et l'autonomie de la banque centrale ; 2) son dispositif de reddition de comptes et de transparence ; et 3) sa structure de contrôle interne (voir Cardoso *et al.* 2021). Pour une définition plus générale de la gouvernance des banques centrales, voir FMI 2019f.

La gouvernance de la banque centrale dans les pays de la région peut être améliorée dans trois domaines en particulier (voir Rossi et Bossu 2021 ; Cardoso *et al.* 2021) :

- *Surveillance.* Une proportion importante (27 %) des conseils d'administration des banques centrales sont composés en majorité, ou uniquement, de dirigeants de banque centrale. Le fait que des dirigeants contrôlent le processus de surveillance interne ne permet pas de mettre en place des contrôles et des contrepoids solides pour garantir une prise de décision de qualité et éviter une concentration excessive du pouvoir. Si une organisation de ce type est compréhensible compte tenu du rôle que joue habituellement le conseil d'administration dans la formulation de la politique monétaire, il faut néanmoins veiller à atténuer les risques qui en découlent pour l'autonomie du conseil d'administration par rapport à la direction générale. En outre, une grande majorité des conseils de surveillance des banques centrales sont présidés par le gouverneur, qui, dans la plupart des cas, est également responsable de l'ensemble de la gestion exécutive de la banque centrale, ce qui jette un doute sur le degré d'autonomie du conseil d'administration par rapport à la direction générale. Enfin, dans la grande majorité des banques centrales de la région, les critères de sélection des membres non dirigeants sont faibles ou inexistant¹⁸.
- *États financiers.* Actuellement, seulement environ 60 % des banques centrales de la région publient des états financiers annuels complets, ce qui est faible par rapport à d'autres régions (Cardoso *et al.* 2021)¹⁹. Huit banques centrales ne publient pas leurs états financiers, soit parce que le pays est en conflit, soit parce que la banque centrale a des problèmes de confidentialité ou des pratiques insuffisantes sur le plan de la transparence. Moins de 40 % des banques centrales de la région MOAC qui publient leurs états financiers ont adopté les normes internationales d'information financière (IFRS) dans leur intégralité, et environ 20 % ont adopté des normes qui diffèrent dans une certaine mesure des IFRS publiées par le Conseil international de normalisation comptable²⁰. En comparaison, le taux d'adoption intégrale des normes IFRS au niveau mondial est de 50 %. Il est encourageant de constater que les pratiques de contrôle sont généralement bien ancrées dans les banques centrales de la région MOAC qui publient leurs états financiers. La plupart de ces banques centrales publient également leurs avis d'audit

¹⁸La présence au sein du conseil d'administration de spécialistes de haut niveau, capables d'exprimer des avis pouvant différer de ceux du gouverneur, qui préside leurs réunions, est nécessaire. En effet, les gouverneurs sont souvent mieux informés du fonctionnement de leur institution complexe que les administrateurs indépendants et sont souvent des spécialistes très respectés. Il est donc raisonnable d'attendre que le contrôle des activités du gouverneur et de la direction soit effectué par des administrateurs non dirigeants expérimentés et indépendants.

¹⁹Une série d'états financiers annuels comprend : 1) un état de la situation financière ; 2) un compte de résultat ; 3) un tableau des flux de financement ; 4) un état des variations des fonds propres ; et 5) des notes d'information.

²⁰Les modifications sont principalement liées au traitement des profits et pertes latents.

et sont contrôlées par des cabinets d'audit internationaux²¹. En outre, les trois quarts des banques centrales contrôlées achèvent leur vérification des comptes dans un délai de quatre mois.

- *Autonomie des banques centrales.* L'autonomie financière d'une banque centrale contribue à en asseoir la crédibilité, qui est garantie par la capacité de la banque centrale à remplir sa mission sans recourir à une aide financière extérieure. Plus important encore, la conduite d'activités quasi budgétaires est parfois liée à une moindre autonomie des banques centrales de la région MOAC, ce qui peut donner lieu à une recapitalisation de ces entités. Les deux principaux types d'activités quasi budgétaires dans la région sont les prêts subventionnés accordés au secteur financier et ceux octroyés à l'État²².

Dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Un dispositif efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) contribue à prévenir, décourager et repérer les activités de blanchiment des produits de la corruption. Sur la base des normes internationales établies en la matière par le Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux, quatre aspects essentiels du dispositif d'un pays à cet égard permettent de soutenir les efforts de lutte contre la corruption : 1) les mesures préventives mises en œuvre par les institutions financières et d'autres entités chargées de communiquer des données ; 2) la transparence des entités (par exemple, l'accès à des renseignements élémentaires sur la propriété effective des personnes morales et des constructions juridiques) ; 3) un système de justice pénale qui incrimine les actes de corruption et le blanchiment des gains illicites et qui permet d'enquêter sur ces actes, ainsi que de saisir ou de confisquer les gains en question ; et 4) la coopération internationale et le recouvrement des avoirs liés à la corruption transnationale et à ses produits. Il importe également de préserver les relations de correspondance bancaire, car les coûts élevés de mise en conformité liés à l'exercice d'un devoir de diligence sur les produits éventuels de la corruption peuvent faire peser une charge excessive sur les correspondants bancaires.

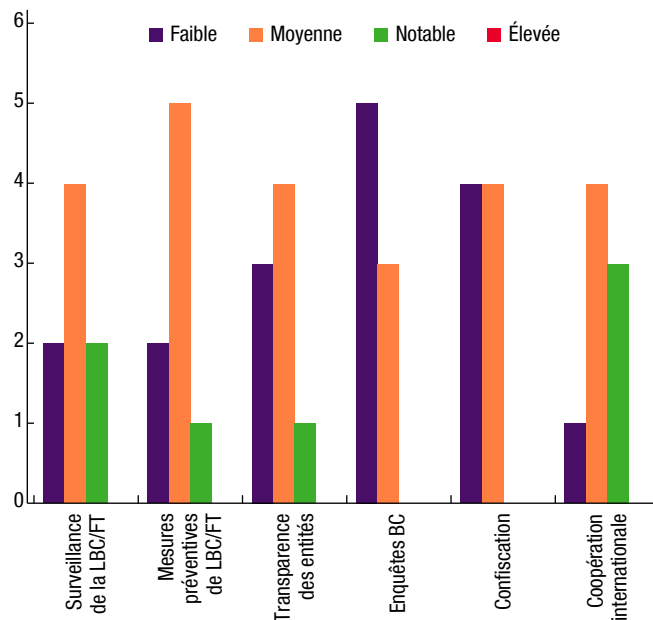
Il est encore possible d'améliorer certains aspects des dispositifs de LBC/FT. Selon l'évaluation du GAFI²³, les pays de la région affichent généralement une

²¹Parmi les 19 banques centrales qui publient une série d'états financiers, 18 y font figurer leur avis d'audit. En outre, deux banques centrales qui ne publient que des états financiers abrégés basés sur leur cadre comptable local ont également rendu public leur avis d'audit.

²²En général, les banques centrales participent à plus d'une activité quasi budgétaire ; six banques centrales accordent à la fois des prêts subventionnés au secteur financier et des prêts à l'État. Aucune information n'était disponible pour cinq banques centrales. Pour plus de précisions sur les activités quasi budgétaires des banques centrales dans les pays à faible revenu, voir FMI (2015).

²³Le GAFI et les organismes régionaux du même type évaluent de manière exhaustive les dispositifs de LBC/FT des pays au regard des normes du GAFI de 2012, qui mettent l'accent de manière plus structurée sur l'évaluation du

Graphique 11. Efficacité de la LBC/FT, région MOAC
(Nombre de pays évalués)



Source : calculs des services du FMI à partir de rapports du GAFI ou d'organes régionaux analogues pour huit pays (2016–19).
Note : BC = blanchiment de capitaux ; LBC/FT = lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

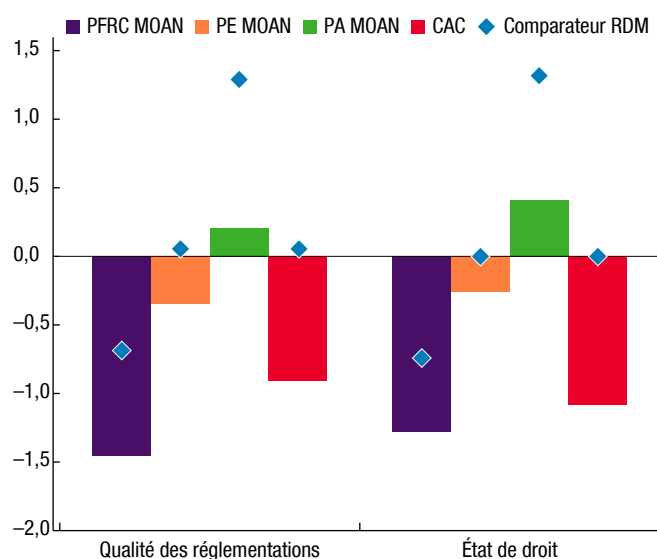
faible efficacité (graphique 11) en ce qui concerne la capacité à repérer et traiter les actes de blanchiment de capitaux et à sanctionner leurs auteurs (indicateurs de *justice pénale*). Des insuffisances sont également constatées en ce qui concerne la prévention de l'entrée des produits du crime dans le secteur financier et d'autres secteurs (indicateurs de *mesures préventives*) et pour ce qui est de garantir la transparence des entités, même si quelques pays de la région obtiennent des notes élevées. En matière de coopération internationale, les indicateurs révèlent que la plupart des pays évalués dans la région doivent accomplir des progrès notables ou modérés. Bien entendu, les progrès sont inégaux et la situation varie d'un pays à l'autre. Sur les 61 pays que le GAFI a inscrit sur sa liste d'États présentant de graves lacunes en matière de LBC/FT depuis 2010, un tiers se trouve dans la région. Si beaucoup de pays de la région ont fait suffisamment de progrès pour sortir de la liste du GAFI au fil des ans, quelques-uns y figurent toujours²⁴.

niveau d'efficacité. Les évaluations complètes des dispositifs de LBC/FT entreprises au titre des normes du GAFI de 2003 étaient davantage axées sur la conformité technique (<https://www.fatf-gafi.org/>).

²⁴Pour plus de précisions, veuillez consulter le site Web du GAFI : <https://www.fatf-gafi.org/home/>.

Graphique 12. État de droit

(Échelle : -2,5 (faible respect) à 2,5 (fort respect), 2018)



Source : indicateurs de gouvernance mondiaux.

Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFRC = pays à faible revenu ou en proie à un conflit ; RDM = reste du monde.

Simplifier et faire appliquer les réglementations des entreprises

Il est essentiel d'instaurer un climat des affaires attrayant et prévisible pour favoriser le dynamisme du secteur privé. Il est primordial que les réglementations soient appliquées en toute impartialité afin d'éviter que les entreprises n'en-courent des coûts imprévus. Des réglementations complexes peuvent également favoriser la corruption, ce qui peut entraîner des coûts importants pour les entreprises sous la forme, par exemple, de pots-de-vin ou de contretemps.

Les pays de la région ont fait des progrès considérables dans l'élimination des obstacles à la conduite des affaires dans les réglementations *de jure*. De nombreux pays de la région ont élaboré des législations de premier ordre, notamment de nouvelles lois sur les investissements ou des réglementations commerciales simplifiées. Bien que des variations sensibles soient observées dans la région, les pays ont, en moyenne, réduit le nombre de procédures et le temps nécessaire à leur exécution au cours de la dernière décennie.

Malgré ces améliorations notables, le caractère inégal de la mise en œuvre reste un problème. Les sous-groupes obtiennent en moyenne des résultats inférieurs à ceux de pays pairs en ce qui concerne la qualité de la réglementation et l'état de droit (graphique 12). Une application inégale des réglementations peut nuire à la réussite des réformes réglementaires, limiter leurs effets bénéfiques sur l'activité

économique du secteur privé et favoriser la corruption. Par exemple, des actes de corruption peuvent se produire dans des contextes où l'application de la législation varie en fonction de la situation géographique, de la taille ou des relations des entreprises, que ce soit pour des raisons liées à la tradition, à des pratiques relevant du népotisme, à un traitement préférentiel ou à une faible capacité administrative. De plus, les personnes désireuses de perpétuer la corruption peuvent résister à l'application de la législation. La région a connu plusieurs exemples d'application sélective des règles à cause d'interférences politiques et d'un manque de responsabilisation.

Dispositifs de lutte contre la corruption

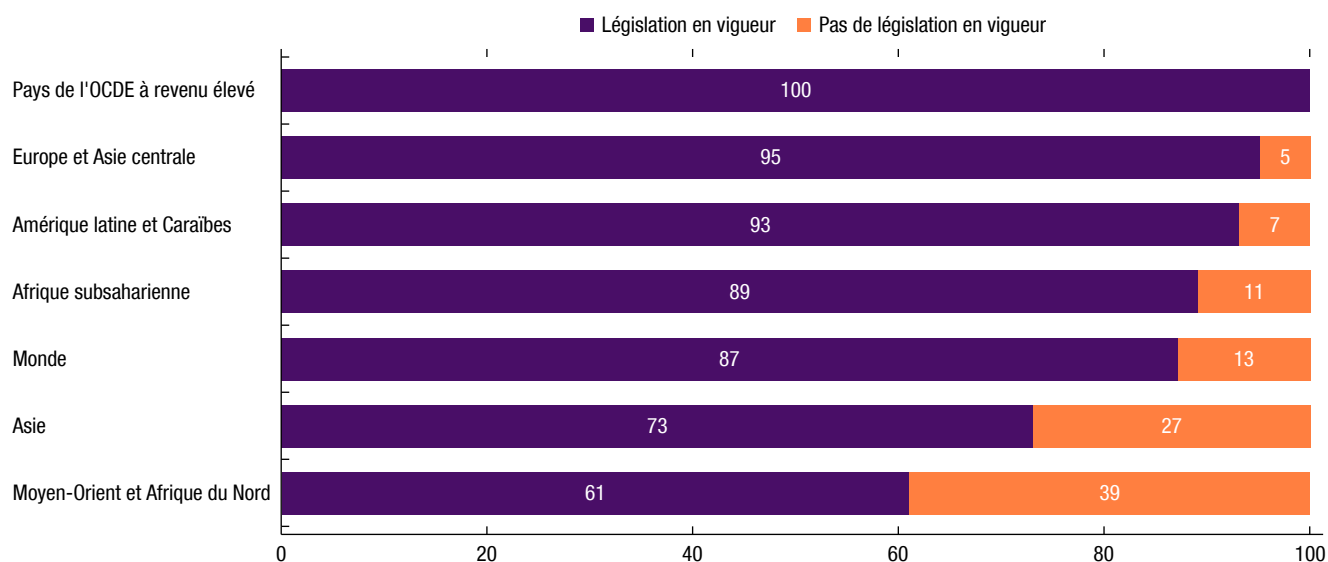
Les pays qui souhaitent réduire de manière sensible la vulnérabilité à la corruption et les coûts économiques qui en découlent peuvent chercher à y remédier directement. Quatre domaines prioritaires se dessinent pour la région.

Participation à des initiatives internationales. Étant donné que la corruption ne connaît pas de frontières, il est important que les pays de la région participent aux initiatives internationales. Celles-ci offrent par ailleurs des possibilités et des orientations en matière de transmission du savoir entre pairs, une méthode à laquelle s'est ralliée la plupart des pays de la région. Presque tous ont adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption²⁵. En outre, tous les États arabes ont ratifié la Convention arabe contre la corruption. Si plusieurs pays de la région ont adopté les dispositions juridiques et institutionnelles nécessaires pour lutter contre la corruption dans le cadre de ces initiatives, ils se heurtent toutefois à des difficultés de mise en œuvre.

Mesures préventives de détection des activités de corruption. Dans l'ensemble, les informations détenues par le secteur public ne sont pas facilement accessibles, les lanceurs d'alerte pas souvent protégés et les règles relatives aux conflits d'intérêts pas correctement appliquées. En outre, il est essentiel de disposer d'un système solide de déclaration de situation financière pour mettre en œuvre une stratégie

²⁵Sur les 31 pays qui forment la région MOAC, seule la Somalie n'a ni signé ni ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. La Syrie l'a signée, mais ne l'a pas ratifiée. Les pays qui ont ratifié la convention se sont engagés à la transposer dans leur législation nationale et à l'appliquer dans la pratique. Il s'agit notamment de renforcer les mesures préventives pour détecter les actes de corruption, ériger ces actes en infraction pénale (incriminer) et d'en poursuivre les auteurs, de coopérer au niveau international et de favoriser le recouvrement des avoirs. Les États parties s'engagent également à formuler une stratégie de lutte contre la corruption et à collaborer avec les organisations de la société civile. Le chapitre III de la convention prévoit trois grandes catégories d'infractions : 1) les actes que les États parties sont tenus d'incriminer ; 2) les actes que les États parties doivent envisager d'incriminer ; et 3) les actes que les États parties peuvent envisager d'incriminer. En ce qui concerne l'obligation d'envisager l'incrimination de certains actes, un débat doctrinal a lieu sur la mesure dans laquelle les États parties y sont tenus. À cet égard, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a fait remarquer que l'obligation renvoyait au fait de « véritablement s'efforcer d'étudier si [la mesure] serait compatible avec leur système juridique ». Voir le document Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2012).

Graphique 13. Pays disposant d'une législation relative à la déclaration de situation financière
(En pourcentage du total, 2017)



Source : Initiative de la Banque mondiale pour le recouvrement des avoirs volés.

de lutte contre la corruption. La déclaration de situation financière²⁶ est de plus en plus pertinente, car elle est l'un des rares instruments pouvant servir plusieurs objectifs de lutte contre la corruption à la fois : prévention, détection, enquête, poursuites, lutte contre le blanchiment de capitaux et recouvrement des avoirs. Toutefois, l'adoption d'obligations en la matière dans les pays de la région MOAN n'en est qu'à ses débuts par rapport au reste du monde (graphique 13). En outre, même dans les pays qui exigent une déclaration de situation financière, l'application de la réglementation à cet égard est parfois insuffisante. Souvent, le respect de l'obligation de déclaration est faible, les déclarations ne sont pas vérifiées et aucune sanction n'est appliquée en cas de non-déclaration. Enfin, les déclarations ne sont pas publiées et l'accès aux données correspondantes est strictement confidentiel.

Application. Des condamnations contre les fonctionnaires corrompus et la confiscation des produits de leurs activités illégales sont nécessaires pour renforcer les efforts de responsabilisation et de lutte contre la corruption²⁷. Une application insuffisante de la législation pourrait instaurer un climat d'impunité et contribuer à un sentiment d'absence de reddition de comptes et de favoritisme, ce qui serait propice à la corruption des agents publics, y compris par

²⁶Pour les entités et les personnes qui y sont soumises, la déclaration de situation financière consiste à présenter régulièrement à une autorité publique des renseignements sur leurs revenus, actifs, passifs et intérêts.

²⁷Un système judiciaire efficace et indépendant joue un rôle crucial dans la lutte contre la corruption. La présente étude est axée sur les institutions économiques et ne traite pas de manière approfondie du rôle du pouvoir judiciaire.

des acteurs du secteur privé, et encouragerait une application discrétionnaire des réglementations.

Recouvrement des avoirs et coopération entre les États. La coopération internationale est prévue par la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention arabe contre la corruption, mais leurs dispositions sont rarement appliquées dans les pays de la région. Par exemple, très peu d'affaires datant des Printemps arabes ont donné lieu à un recouvrement des avoirs blanchis à l'étranger²⁸. Cela est dû en partie à l'inefficacité du processus lui-même et à la complexité pratique et juridique de la coopération internationale sur ces questions, notamment en ce qui concerne le partage de données confidentielles, la coopération entre les services, etc. Il faut également faire en sorte que la menace de poursuites pour non-respect de ces dispositions soit crédible.

²⁸Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (<https://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All>).

3

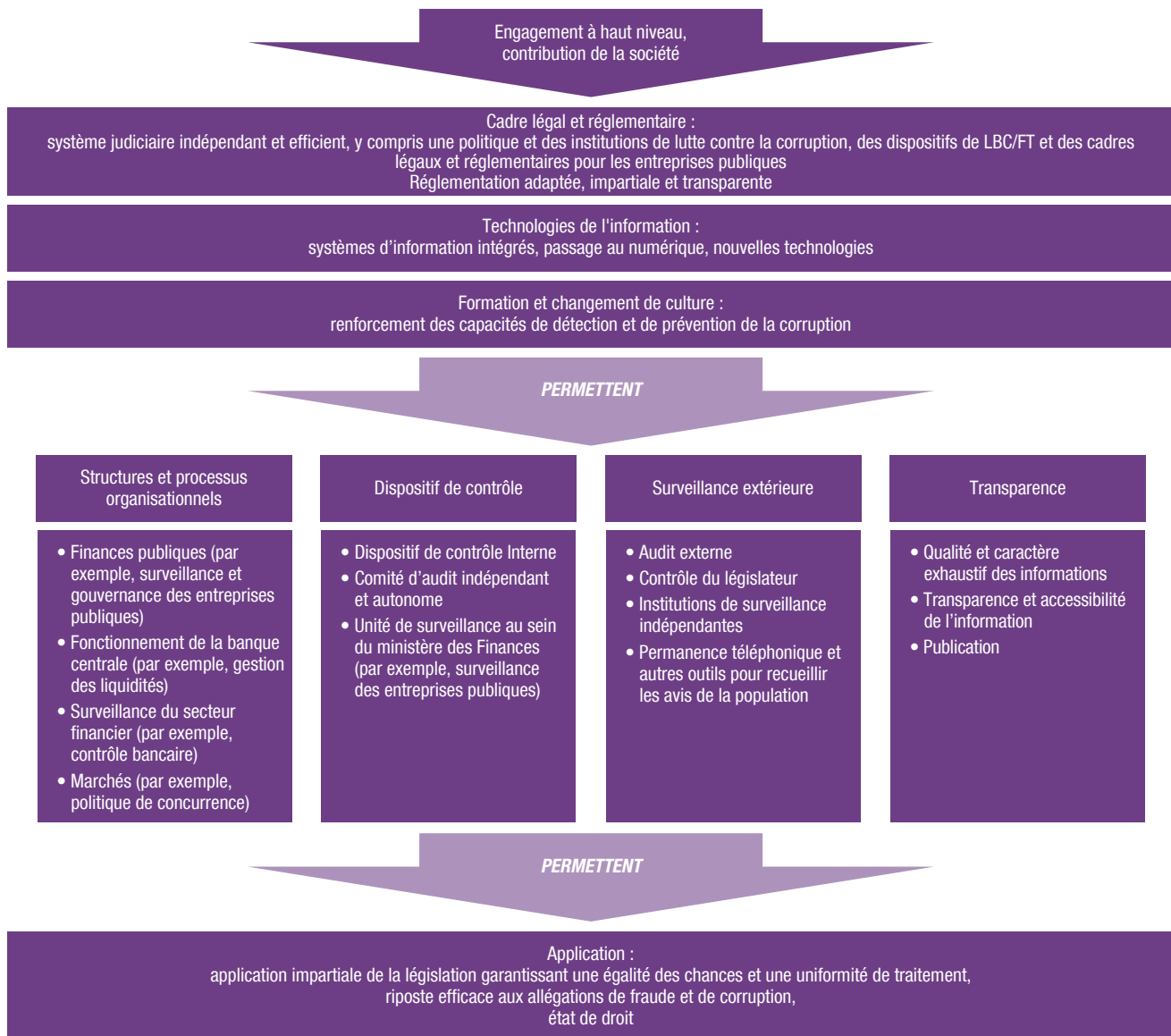
Comment améliorer la gouvernance économique ?

Les principes qui sous-tendent l'amélioration de la gouvernance économique s'appliquent à tous les domaines d'action de l'État et concernent plusieurs aspects de l'élaboration des politiques, notamment la volonté politique, les lois et règlements, les processus internes et les audits externes (encadré 2 ; graphique 14). L'analyse faite au chapitre 2 montre que les réformes suivantes sont les plus susceptibles d'améliorer la gouvernance et de favoriser une croissance inclusive dans la région :

- Dans tous les pays, il est indispensable d'accroître la transparence et la responsabilisation pour améliorer la gouvernance, notamment en ce qui concerne les politiques publiques et le fonctionnement des entreprises publiques.
- Dans la plupart des pays, il est nécessaire d'améliorer l'application de la législation en vigueur et d'éliminer les obstacles bureaucratiques.
- Dans certains pays, il convient de renforcer la législation et les institutions, notamment celles qui permettent de lutter contre la corruption.

Le présent chapitre contient des recommandations visant à remédier aux lacunes mises en évidence dans chaque domaine d'action au chapitre 2 et rend compte des progrès réalisés à ce jour par les pays. Les pays de la région disposent d'une marge de manœuvre dans tous les domaines d'action de l'État. Cela dit, les réformes de gouvernance doivent être adaptées à la situation de chaque pays et ne peuvent porter leurs fruits sans une véritable détermination des dirigeants, des lois et des règlements bien conçus, une fonction publique dévouée et compétente, et une meilleure exploitation des technologies (encadré 2).

Graphique 14. Cadre conceptuel pour les institutions de gouvernance économique



Sources : auteurs sur la base du document FMI 2019b ; OCDE 2017.

Note : Voir l'encadré 2 pour plus de précisions.

Améliorer la gouvernance dans les principales fonctions économiques relevant des administrations publiques

Institutions budgétaires

- *Publier des données budgétaires et établir des liens avec la population.* Pour publier des informations actualisées et pertinentes sur les budgets et les dépenses publics, il est important d'intervenir en amont. Les documents et les textes de loi

officiels, tels que les journaux officiels, peuvent être assez opaques pour le public. Pour accroître la transparence, il est donc indispensable d'en publier des versions plus accessibles. Ces documents doivent en outre être publiés en temps utile pour rester pertinents. Plusieurs pays de la région, dont l'Égypte, la Géorgie, le Kazakhstan et le Kirghizistan, ont amélioré l'accès du public à ces informations.

- *Simplifier les règles et règlements.* Il s'agit de réduire la complexité du fonctionnement des institutions budgétaires et des règles et règlements de gestion des finances publiques qui s'y rapportent. Par exemple, le Kazakhstan a mis en place un système universel de déclaration d'impôts en 2020 et le Tadjikistan a adopté un système de déclaration d'impôts électronique qui a entraîné une augmentation des paiements de l'impôt parmi les entreprises à haut risque. L'Afghanistan a modernisé sa réglementation et ses procédures budgétaires afin d'accroître ses recettes et de rationaliser ses dépenses. La Géorgie a amélioré ses procédures de gestion des finances publiques, son code des impôts, l'enregistrement de ses entreprises et le dédouanement de ses importations, ce qui a permis de réduire la corruption et de faire passer les recettes de 12 % à 25 % du PIB entre 2003 et 2008 (FMI 2019b).
- *Améliorer la responsabilisation et la probité des institutions et des fonctionnaires.* Cette démarche peut commencer par l'établissement d'un service public professionnel et sélectif, comme en Géorgie par exemple (Banque mondiale 2012). Il convient également de limiter le pouvoir discrétionnaire des individus dans la prise de décision, notamment par le passage au numérique et l'adoption de services électroniques. Des mesures d'incitation peuvent également être adoptées : le Pakistan, par exemple, a instauré une rémunération aux résultats pour les percepteurs d'impôts afin d'améliorer l'exactitude des évaluations fiscales.
- *Améliorer les mécanismes de passation de marchés publics.* Dans le cadre d'un processus de passation de marchés publics bien conçu, les projets font l'objet d'un appel d'offres ouvert et concurrentiel, pour lequel des informations sont rendues publiques en temps utile. Un mécanisme de plainte qui permet de procéder aux vérifications nécessaires est également prévu. En outre, la reddition de comptes est assurée au moyen d'un suivi des coûts annuels des projets et de leur avancement concret, ainsi que par l'obligation de procéder à des audits externes *a posteriori*. La Géorgie a adopté un service de passation de marchés en ligne qui a permis d'accroître la transparence et de réduire le pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision. En 2016, le Koweït a adopté une nouvelle loi sur les marchés publics qui vise à promouvoir la concurrence, la transparence et l'égalité de traitement¹. En 2019, l'Arabie saoudite a également adopté une nouvelle loi sur les marchés publics et a réformé ses procédures de passation des marchés afin d'accroître l'efficacité des dépenses. En

¹Le pays ouvre également la voie à la création d'organismes spécialisés dans les marchés publics au sein des structures publiques, à l'adoption de méthodes modernes d'évaluation des offres, à la prise en compte du coût du cycle de vie et d'autres critères non tarifaires, à la mise en place d'un mécanisme de plainte amélioré et à l'octroi d'une aide aux petites et moyennes entreprises.

Afghanistan, le taux de conformité de l'Autorité nationale des marchés publics à l'obligation de publier les contrats de grande valeur a atteint 77,5 % en 2018 (FMI 2019a). La mise en œuvre des réformes des marchés publics s'accélère en Azerbaïdjan (FMI 2019j), au Maroc (OCDE 2018a) et en Ouzbékistan (OCDE 2019a), où la passation électronique de marchés et une plus grande transparence des appels d'offres et des contrats sont au cœur des travaux de conception et d'adoption des nouvelles lois et pratiques réglementaires. Le Kazakhstan a apporté des modifications à sa législation sur les marchés publics qui devraient permettre de réduire considérablement le nombre de contrats publics conclus de gré à gré.

- *Accroître les audits et les contrôles internes.* Cette démarche consiste notamment à faire en sorte que les procédures d'audit soient plus approfondies, plus étendues et plus fiables. À cet égard, le Maroc élabore actuellement un projet de loi sur l'enrichissement illicite afin d'aider la Cour des comptes à déceler les actes qui relèvent de ce phénomène et à en poursuivre les auteurs.
- *Accroître la responsabilisation des entreprises publiques.* Pour atteindre cet objectif, les mêmes principes que ceux visant à améliorer la gouvernance économique de manière plus générale peuvent être appliqués (promotion de l'intégrité, renforcement des contrôles internes, application des réglementations, etc.). En outre, des améliorations peuvent être apportées dans des domaines spécifiques, notamment en garantissant des interactions professionnelles et transparentes entre les entreprises publiques, les entités propriétaires et le secteur public au sens large, et en veillant à ce que les entreprises publiques respectent des normes de gouvernance similaires à celles des entreprises du secteur privé. Une politique et un dispositif juridique et institutionnel permettant d'assurer la surveillance financière des entreprises publiques (FMI 2016b) faciliteraient cette tâche. L'Afghanistan a récemment adopté une législation sur les entreprises publiques et les partenariats public-privé qui vise à en accroître la responsabilisation.

Accès aux informations économiques et sociales

- *Garantir un accès facile à l'information.* Une façon de garantir l'accès à l'information est de l'inscrire dans la loi. Des capacités considérables sont nécessaires pour faire appliquer ces textes de loi, car ils supposent que les institutions publiques disposent d'informations dans un format facilement accessible et de ressources suffisantes pour répondre aux demandes du public. Les technologies ont un rôle à jouer à cet égard : la mise en place de portails en ligne peut, à terme, faciliter l'accès à l'information. La Tunisie a créé en 2016 un organisme indépendant d'accès à l'information, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière nécessaires pour garantir l'exercice de ce droit constitutionnel. La Jordanie a fait des efforts pour améliorer l'application de sa loi en la matière, notamment dans le cadre de son adhésion à l'Initiative sur la transparence de l'action publique (Open Government Initiative). Neuf pays de la

région MOAC² ont pris des engagements dans le cadre du Partenariat en faveur de la transparence de l'action publique (Open Government Partnership), qui réunit des réformateurs publics et des dirigeants de la société civile afin d'élaborer des plans d'action visant à rendre les administrations publiques plus inclusives, plus réactives et plus à même de rendre des comptes³.

- *Promouvoir la participation de la société civile* contribuerait également à améliorer la transparence et la responsabilisation du secteur public, et permettrait aux citoyens de participer davantage à l'élaboration des politiques publiques, ce qui rendrait l'action de l'État plus efficace.
- *Mieux tirer parti des nouvelles technologies*. Des initiatives telles que « Maroc Digital 2020 » ou la plateforme « Etimad » en Arabie saoudite, qui visent à informatiser les procédures administratives afin d'accroître l'efficacité des services publics et de lutter contre la corruption, sont des pas dans la bonne direction.

Banques centrales et surveillance du secteur financier

- Pour *améliorer la qualité de la surveillance des banques centrales*, la plupart des lois relatives aux banques centrales de la région MOAC peuvent instaurer des critères de sélection pour les membres des conseils de surveillance ou améliorer les critères déjà en place. En outre, la loi organique de la banque centrale et les instruments juridiques connexes devraient définir les principaux aspects d'une bonne gouvernance⁴.
- Pour *améliorer la transparence des banques centrales*, il faut veiller à la publication d'une série complète d'états financiers vérifiés et appliquer un cadre comptable largement reconnu (tel que celui des normes IFRS), qui fournit des informations cohérentes et comparables sur la situation financière et les activités de la

²Il s'agit de l'Afghanistan, de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie*, de la Jordanie*, du Kirghizistan, du Maroc, du Pakistan et de la Tunisie. Les pays avec un astérisque (*) ont pris des engagements ambitieux et porteurs de changements : les « engagements étoilés ». Un engagement est marqué d'un astérisque s'il répond aux critères suivants : 1) être suffisamment précis pour que son incidence éventuelle puisse être évaluée. Les engagements étoilés ont une spécificité « moyenne » ou « élevée » ; 2) la formulation de l'engagement doit se rapporter à au moins un des principes de l'Initiative sur la transparence de l'action publique, à savoir l'accès à l'information, la participation de la société civile ou la reddition de comptes à la population ; 3) l'engagement doit avoir une incidence éventuelle « porteuse de changements », s'il est pleinement mis en œuvre ; 4) l'engagement doit permettre de réaliser des progrès notables au cours de la période de mise en œuvre du plan d'action (les progrès doivent être jugés « considérables » ou « intégraux »).

³<https://www.opengovpartnership.org/>.

⁴Il est essentiel que les lois organiques énoncent les mécanismes fondamentaux de la bonne gouvernance, car ces lois sont contraignantes, même pour les plus hautes instances décisionnelles des banques centrales, notamment les conseils de surveillance. Ainsi, les lois organiques évitent que les éléments essentiels des mécanismes de bonne gouvernance relèvent de la compétence des organes pour lesquels ils visent à définir les meilleures pratiques. Toutefois, d'autres outils de bonne gouvernance, notamment la charte du comité d'audit, figurent en bonne place dans les statuts des banques centrales, car ils contiennent souvent des dispositions très longues qui sont sujettes à une évolution rapide.

banque centrale⁵. Pour améliorer la responsabilisation des banques centrales, des audits de qualité doivent être réalisés par des cabinets indépendants qui garantissent la crédibilité de l'information financière et des états financiers doivent être établis avec exactitude et en temps voulu (voir Arda *et al.* 2018). Dans les pays qui accusent du retard en ce qui concerne la publication des états financiers et les cadres de responsabilisation, le FMI recommande l'adoption des normes IFRS et demande que les états financiers soient publiés dans le cadre des évaluations du dispositif de sauvegarde. Dans la région MOAC, il convient de prendre notamment pour exemples : la Mauritanie, qui a récemment achevé la première phase d'adoption des normes IFRS, l'Iraq, qui a modifié la loi relative à la banque centrale afin qu'une majorité de membres non dirigeants siègent à son conseil d'administration et l'Afghanistan, qui a commencé à publier des états financiers dans le cadre de son premier programme appuyé par le FMI.

- *Renforcer les dispositifs de surveillance.* Le cadre juridique de surveillance bancaire devrait prévoir une protection juridique pour l'autorité de surveillance. Des règles strictes relatives au devoir de diligence, déterminées et appliquées par les autorités de surveillance de la région MOAC, permettront de promouvoir des normes déontologiques et professionnelles plus élevées dans le secteur financier.

Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Pour détecter les produits de la corruption, il est essentiel de remédier aux lacunes mises en évidence par le GAFI en matière de prévention, de transparence, d'incrimination et de coopération internationale. L'expérience des pays de la région (en particulier ceux qui ont été évalués selon la norme 2012 du GAFI) peut éclairer les autres pays de la région MOAC sur les mesures à prendre pour renforcer leur dispositif de LBC/FT :

- *Comprendre les risques.* Une solide évaluation des risques au niveau national permet aux autorités de définir des priorités et d'allouer des ressources aux mesures et activités de LBC/FT. Par exemple, une évaluation de ce type menée en Arabie saoudite, avec un bon accès à l'information, la participation des autorités compétentes et une méthode analytique très élaborée, a révélé une bonne compréhension des risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.
- *Recouvrement des avoirs.* De solides dispositifs de LBC/FT et contre la corruption contribuent également à prévenir la constitution de produits de la corruption, à la freiner et à recouvrer les avoirs qui y sont liés. Les transitions politiques dans la région ont mis en évidence les difficultés rencontrées pour

⁵Les normes IFRS ont été élaborées et sont tenues à jour par le Conseil international de normalisation comptable, un organisme indépendant d'établissement de normes comptables. L'objectif dudit conseil est de veiller à ce que les normes soient appliquées de manière cohérente à l'échelle mondiale. Les normes IFRS sont aujourd'hui utilisées par plus de 100 pays, dont plus des deux tiers du Groupe des Vingt.

recupérer les actifs cachés à l'étranger (par exemple, manque d'informations permettant de suivre les actifs, lenteur des réponses aux demandes d'information, etc.). En tant que principe fondamental de la Convention des Nations Unies contre la corruption, le recouvrement des avoirs volés passe par la mise en place de mécanismes efficaces qui permettent de les retrouver, de les saisir ou les confisquer et de les restituer à terme.

- *Remédier à la vulnérabilité des dispositifs de LBC/FT.* Renforcer l'efficacité de ces dispositifs permettrait d'appuyer l'action globale de lutte contre la corruption.
 - o En matière de *surveillance*, les pays de la région MOAC peuvent renforcer le contrôle des exigences de probité et de compétence des institutions financières (par exemple, identification des bénéficiaires effectifs), la prise en considération des acteurs non professionnels et des entreprises désignés, les démarches de surveillance fondées sur le risque (comme l'identification des personnes exposées sur le plan politique) et les mesures d'exécution (par exemple, régimes de sanctions inadéquats). Pour l'Arabie saoudite, par exemple, il a été constaté qu'une surveillance relativement étroite était exercée en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux dans les secteurs à haut risque, conformément à une méthode fondée sur le risque, et que beaucoup d'efforts de sensibilisation et de dialogue auprès des entités concernées avaient été faits pour leur faire part des nouvelles obligations et dispositions en matière de surveillance.
 - o En ce qui concerne la *transparence des entités*, le fait de disposer d'informations sur la propriété des personnes morales et des constructions juridiques (telles que les fiducies) contribuera à empêcher que celles-ci ne soient utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de corruption. La détection des cas de conflit d'intérêts, de versement de pots-de-vin ou de collusion (par exemple, le propriétaire effectif d'une société soumissionnant pour un contrat public est également le fonctionnaire chargé d'approuver le contrat, un membre de sa famille ou un proche associé) peut être facilitée si les données sur la propriété des sociétés soumissionnaires sont rendues disponibles et accessibles. En Arménie, les informations élémentaires sur la propriété des personnes morales sont accessibles au public et celles-ci sont tenues de fournir des renseignements sur leurs propriétaires effectifs. Dans le rapport d'évaluation de 2015 sur la LBC/FT, il est également noté que le registre des propriétaires effectifs est tenu par le registre d'État et il est recommandé d'améliorer davantage le suivi des informations sur les propriétaires effectifs, leur vérification et le régime de sanctions en cas de non-respect de la législation.
 - o Sur le plan de la *coopération internationale*, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour assurer une entraide judiciaire permettant d'améliorer les démarches d'enquête et de poursuite, en particulier dans les affaires comportant un élément transnational. En tant que centre financier et commercial, Bahreïn attache une grande importance à la coopération internationale. Les autorités du pays envoient des demandes d'entraide judiciaire et y répondent (y compris pour la saisie et le gel de comptes bancaires en rapport

avec des accusations de corruption sur un territoire étranger) et ont recours à des mécanismes de coopération informels à diverses fins.

Règlementation de la pratique des affaires

- *Simplifier les réglementations.* Au cours de la dernière décennie, les pays de la région ont pris des mesures pour simplifier la réglementation de la pratique des affaires. Par exemple, l'Égypte a réduit le nombre de règlements et d'exonérations fiscales et a simplifié la procédure de création d'une entreprise. La Géorgie a utilisé un modèle dit « Zéro Plus » pour réformer son secteur public : elle a supprimé tous les permis et licences précédents, puis en a conçu et adopté de nouveaux. Plusieurs pays ont réduit le délai de délivrance des permis de construire (Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Pakistan), d'obtention d'un nouveau raccordement électrique (Arabie saoudite, Bahreïn, Koweït, Maroc, Oman, Pakistan, Qatar) et d'enregistrement des biens fonciers (Koweït, Oman, Qatar, Tunisie). Plusieurs pays ont mis en place un système amélioré de soumission et de traitement électroniques des documents relatifs aux exportations (Arabie saoudite, Arménie, Émirats arabes unis, Koweït, Maroc) et aux importations (Arabie saoudite, Koweït, Maroc, Ouzbékistan).
- *Rendre les réglementations plus transparentes et plus applicables.* Les pays ont pris des mesures visant à accroître la transparence telles que : l'amélioration de l'accès du public aux informations concernant la réglementation des permis de construire (Géorgie), la publication des tarifs de l'électricité (Égypte, Pakistan) et une transparence accrue des renseignements sur l'enregistrement des biens fonciers (Azerbaïdjan, Bahreïn, Koweït, Pakistan, Qatar, Tunisie). Les guichets uniques se sont révélés efficaces dans le monde entier pour améliorer le caractère pratique des démarches, réduire au minimum les temps d'attente et éliminer certaines formalités administratives. Ils facilitent également l'application des réglementations et servent de point de contact principal aux entreprises et aux citoyens pour accéder à de nombreux services et informations publics. Ils ont été mis en place à des degrés divers dans plusieurs pays de la région pour faciliter l'enregistrement des entreprises⁶. Le Kazakhstan, par exemple, dispose désormais d'un vaste réseau de « centres de services publics » qui, sur la base des modèles utilisés au Canada et en Australie, offrent des centaines de services. Dans certains pays, les guichets uniques ont permis de lutter contre la petite corruption, en particulier dans le cadre d'une action visant à réduire la corruption en général, en supprimant la possibilité aux fonctionnaires d'exiger des pots-de-vin lorsque les citoyens demandent des documents. L'Azerbaïdjan a mis au point un guichet numérique de service public appelé ASAN (facile), qui a été utilisé par 5 millions de personnes au cours des quatre dernières années. La Tunisie a mis en place des guichets uniques et a réduit les frais de création d'entreprise.

⁶ Il s'agit des pays suivants : Afghanistan, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Djibouti, Égypte, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizistan, Koweït, Mauritanie, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Qatar, Tadjikistan et Tunisie.

- *Associer la société civile aux réformes de la réglementation de la pratique des affaires.* En Tunisie, l'ouverture de la société civile a été stimulée par une jeunesse rompue aux nouvelles technologies et a accompagné les réformes, ce qui a donné lieu à une évolution importante des procédures relatives à la création d'entreprise, à la pratique des affaires et à la participation à ces activités. En 2017 par exemple, la société civile a joué un rôle déterminant dans l'adoption par le Parlement tunisien de la stratégie « Tunisie Numérique 2020 », qui comprend des dispositions visant à faciliter la création d'entreprise.

Dispositifs de lutte contre la corruption

- *S'appuyer sur les meilleures pratiques internationales.* De nombreux pays de la région MOAC ont transposé les engagements pris au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption dans leur droit interne et ont renforcé leur coopération à l'échelle internationale⁷. Certains sont allés plus loin dans la transposition technique des infractions visées dans la convention et en ce qui concerne les améliorations connexes des lois de procédure pénale. Cela a été le cas de l'Afghanistan en 2017, par exemple, pour la reconnaissance des actes de corruption⁸. De nombreux pays de la région MOAC ont également mis en place des organismes spécialisés pour superviser la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption, qui sont requises en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption⁹. Il est important que ces organismes, en particulier ceux qui ont des pouvoirs d'enquête, soient suffisamment indépendants et disposent de ressources suffisantes, notamment au moyen d'une formation adéquate de leurs effectifs.
- *Améliorer l'application de la législation anticorruption.* La Jordanie, où une institution transparente de lutte contre la corruption publie régulièrement des rapports d'activité, est un bon exemple à cet égard. En Géorgie, lorsque la campagne de lutte contre la corruption a débuté, en 2004, les autorités ont licencié l'ensemble des policiers chargés de la circulation et arrêté les hauts fonctionnaires soupçonnés de corruption. En Afghanistan, depuis la fin 2017, moment où la stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée, le ministère public a engagé des poursuites dans quelque 1 635 affaires, qui ont

⁷ Le respect des obligations de la Convention des Nations Unies contre la corruption est évalué au moyen d'un mécanisme d'examen par les pairs, dans le cadre duquel deux autres États parties examinent dans quelle mesure le pays a respecté ses obligations. Ces évaluations sont conçues pour déterminer des domaines de bonne pratique, ainsi que les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires peuvent être nécessaires. Voir la résolution 3/1 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption. À l'heure actuelle, la première série d'évaluations par les pairs, qui porte sur les chapitres III et IV de la convention, est presque terminée.

⁸ Disponible en français à l'adresse suivante : https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf. Voir également FMI 2017a, page 27, dans lequel figure un tableau des documents relatifs à l'incrimination de la corruption soumis au Parlement, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption, et les données tirées des rapports de la mission d'assistance de l'ONU en Afghanistan (FMI 2019a, pages 18–20).

⁹ Voir les articles 5 et 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

abouti à la condamnation de 468 personnes à des peines de prison et à la perception de plus de 14 millions de dollars d'amendes.

- *Adopter des dispositifs de lutte contre la corruption clairement définis et créer des institutions pour les appliquer.* Les pouvoirs publics peuvent ainsi faire savoir que la corruption ne sera pas tolérée et mettre en place des mécanismes pour y remédier. Une réglementation pertinente doit notamment prévoir la protection des lanceurs d'alerte, la mise en évidence des conflits d'intérêts et leur élimination. En Afghanistan et au Kirghizistan, les fonctionnaires sont tenus de déclarer leur patrimoine et la loi de lutte contre la corruption prévoit la publication d'informations sur les revenus et les avoirs de certaines catégories de fonctionnaires et de leur famille. En 2018, la Tunisie a adopté une loi sur la déclaration de patrimoine.
- *Faciliter l'échange d'informations à l'échelle nationale et internationale.* Il est essentiel que les organismes concernés coopèrent pour s'assurer que les délits de corruption sont détectés, font l'objet d'une enquête et aboutissent à la poursuite de leurs auteurs et à leur sanction. La participation de diverses parties prenantes, dont des organisations de la société civile, pourrait également contribuer à renforcer la légitimité des institutions de lutte contre la corruption.

Tirer parti des travaux du FMI et d'autres organisations internationales

Le FMI coopère avec ses pays membres sur les questions de gouvernance et de corruption. Dans le cadre de son mandat, cette coopération se déroule sous la forme de programmes, d'activités de surveillance ou d'assistance technique. En outre, les pays membres peuvent demander au FMI de procéder à une évaluation approfondie de leur structure de gouvernance. Lorsqu'un programme appuyé par le FMI est mis en place, la coopération peut être officialisée au moyen d'une conditionnalité structurelle portant sur des mesures jugées essentielles à la réussite du programme. Dans le cadre de ses activités de surveillance, le FMI peut attirer l'attention des autorités sur des facteurs de vulnérabilité liés à la gouvernance et à la corruption essentiels au niveau macroéconomique et les conseiller sur les réformes à mettre en œuvre pour y remédier. Pour un groupe spécifique de pays, y compris l'ensemble du G-7, et sur la base du volontariat, la surveillance du FMI se traduit notamment par une évaluation des mesures visant à empêcher les acteurs privés de ces pays d'offrir des pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers (« le côté offre ») ou de fournir des services permettant de dissimuler des produits de la corruption. Au moyen de son dispositif de renforcement des capacités, le FMI offre des conseils, une assistance technique et une formation sur la mise en œuvre des politiques dans des domaines spécifiques.

Le FMI promeut la bonne gouvernance au moyen de nombreuses initiatives. Il encourage notamment ses pays membres à améliorer la reddition de comptes et la transparence en publiant les documents relatifs à leur coopération avec le FMI, que ce soit dans le cadre d'un programme¹⁰ ou d'activités de surveillance¹¹. Le FMI

¹⁰ Voir FMI 2017c.

¹¹ Voir FMI 2019g.

évalue également le respect par ses pays membres de certaines normes internationales de transparence dans le cadre de l'initiative en matière de normes et codes¹². En outre, le FMI a défini des principes de transparence pour les politiques budgétaires et monétaires et pour une gestion transparente des recettes tirées de ressources naturelles¹³. À un niveau plus ponctuel, en plus du partage obligatoire de certaines données prévu dans les statuts du FMI, celui-ci encourage ses pays membres à appliquer et à adopter certaines normes de collecte et de communication de données¹⁴ afin de fournir à leur population et au monde entier des données économiques et financières exhaustives, opportunes, accessibles et fiables.

L'action en matière de gouvernance porte sur des domaines essentiels sur le plan macroéconomique :

- *Dispositifs de LBC/FT et de lutte contre la corruption*¹⁵. Avec l'appui du FMI en matière de développement des capacités, plusieurs pays de la région ont procédé à des réformes majeures pour ne plus être soumis à la surveillance du GAFI et être retirés de sa liste publique de pays présentant des lacunes stratégiques en matière de LBC/FT (par exemple, Afghanistan, Iraq, Koweït et Soudan), et pour atténuer les pressions exercées sur les relations de correspondance bancaire (par exemple, Soudan). Les services du FMI ont également mené des activités de développement des capacités visant à aider les pays à mettre en œuvre des mesures dans le cadre de programmes appuyés par le FMI (par exemple, Iraq et Tunisie) ou d'une surveillance bilatérale (par exemple, Arabie saoudite, Djibouti, Oman et Qatar¹⁶) ;
- *Gouvernance budgétaire*. Compte tenu de la baisse des prix des hydrocarbures et de la nécessité de rationaliser les dépenses et de recouvrer des recettes, l'amélioration de la gouvernance budgétaire a été au centre de plusieurs consultations au titre de l'article IV en 2019 : les entretiens menés à cet égard ont, par exemple, aidé l'Arabie saoudite, le Bahreïn, le Koweït et le Turkménistan à déceler des lacunes, notamment en matière de transparence budgétaire, et élaborer des solutions possibles¹⁷. Des réformes visant à améliorer la gouvernance budgétaire par un renforcement de la gestion des finances publiques et une augmentation des recettes ont également été examinées dans le cadre des programmes appuyés par le FMI en Mauritanie. Le FMI collabore également avec la Banque mondiale, l'Union européenne et les organismes de développement

¹² Voir le document FMI 2017e, dans lequel est expliqué le rôle du FMI dans la reconnaissance et la diffusion des normes internationales et les travaux en cours dans divers domaines.

¹³ Voir FMI 2019f.

¹⁴ Disponible à l'adresse suivante : <https://dsbb.imf.org/>.

¹⁵ Voir FMI 2017b et 2019h.

¹⁶ Consultations de 2018 (encadré 7) et de 2019 (FMI, 2019e) au titre de l'article IV avec les autorités saoudiennes, dans lesquelles sont décrits plus en détail les efforts de réforme de la gouvernance et de lutte contre la corruption entrepris par les autorités saoudiennes.

¹⁷ Voir FMI 2019c ; 2019d ; 2019e.

de la France, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la Slovaquie et de la Suisse pour procéder à des évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière¹⁸. En outre, le FMI s'associe à d'autres membres de la communauté internationale dans le cadre de divers groupes, notamment au titre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives, du groupe de travail du G-20 sur la lutte contre la corruption, du Forum international des fonds souverains et de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés.

- *Gouvernance monétaire et gouvernance du secteur financier.* Lorsque le FMI accorde un prêt à un pays, il procède à un travail de vérification approfondi pour s'assurer que la banque centrale recevant ses ressources est en mesure de gérer ces fonds et de communiquer des données financières fiables. Cette évaluation des dispositifs de sauvegarde permet d'analyser la structure de gouvernance et de contrôle de la banque centrale. En outre, le programme d'évaluation du secteur financier permet de procéder à une analyse complète et approfondie du secteur financier d'un pays. À ce jour, plus des trois quarts des institutions des pays membres ont fait l'objet d'un programme d'évaluation du secteur financier.
- *Cadre réglementaire.* Encourager l'activité du secteur privé et la création d'emplois est indispensable dans le cadre d'une stratégie visant à atteindre une croissance plus élevée et plus inclusive dans les pays de la région MOAC. L'amélioration du cadre réglementaire pour les entreprises, y compris par un allègement des lourdeurs administratives, une simplification de la réglementation et une application plus impartiale de celle-ci, a donc fait l'objet de travaux de surveillance dans la plupart des pays de la région¹⁹.

La communauté internationale soutient les efforts des pays, notamment au moyen de conventions et de critères de référence. L'OCDE et l'ONU ont établi des guides de bonne gouvernance qui sont intégrés dans des conventions telles que la Convention des Nations Unies contre la corruption ou la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Les pays qui signent ces conventions doivent respecter les normes et règles internationales et bénéficient pour cela d'activités de transmission du savoir entre pairs et d'assistance technique. L'examen minutieux international qui accompagne ces conventions peut donner lieu à des progrès considérables dans les pays signataires. Plus généralement, la participation aux initiatives internationales mentionnées tout au long du présent document, telles que l'Initiative pour la transparence des industries extractives²⁰ ou l'Initiative sur la transparence de l'action publique, peut fortement inciter les pays à faire avancer leurs réformes et à les inscrire dans la durée.

¹⁸ Voir le site Web suivant : <http://www.pefa.org/>.

¹⁹ Une enquête menée en 2017 auprès de toutes les équipes-pays de la région Moyen-Orient et Asie centrale révèle que plus de 70 % des équipes conseillent les pays sur l'amélioration du climat des affaires. Dans la plupart des cas, ces conseils portent notamment sur le renforcement du cadre juridique.

²⁰ La norme ITIE exige la divulgation d'informations tout au long de la chaîne de valeur des industries extractives : site d'extraction, mode de circulation des recettes au sein des administrations publiques et moyens d'en faire profiter la population (<https://eiti.org/>).

Encadré 2. Les fondements d'une bonne gouvernance économique

Pour améliorer la gouvernance, il est indispensable d'agir sur plusieurs fronts. Le graphique 14 présente les éléments de base d'une amélioration de la gouvernance et d'une réduction de la corruption, à commencer par la volonté politique et le souci d'associer toutes les parties prenantes. Il met en évidence les démarches nécessaires qui, étayées par un système judiciaire et une législation solides, des activités de renforcement des capacités et le recours aux technologies, permettent d'assurer une application et une mise en œuvre appropriées et impartiales de la législation (graphique établi sur la base des documents FMI 2019b et OCDE 2017).

Remédier aux lacunes de gouvernance et réduire la corruption, en particulier lorsque celles-ci sont systémiques, constituent une entreprise de longue haleine qui nécessite une collaboration pleine et entière de la société et une attention constante (par exemple, documents ONU 2019a et 2019b). Une forte *détermination des dirigeants* est indispensable pour mener à bien des réformes ambitieuses qui s'inscrivent dans la durée. Elle contribue à réduire la probabilité d'une corruption à grande échelle et permet de s'attaquer à des intérêts particuliers souvent puissants, qui résistent au changement. Les dirigeants donnent ainsi l'exemple à tous les segments de l'administration et rendent difficile la petite corruption à un niveau inférieur. Parallèlement, comme pour d'autres réformes, les mesures prévues doivent être clairement communiquées et expliquées à la population et à la société civile, qui ainsi non seulement bénéficieront de ces réformes, mais s'y rallieront et participeront à leur mise en œuvre une fois qu'elles en auront les moyens, notamment en disposant des informations nécessaires et de la légitimité pour le faire.

La législation, l'utilisation des technologies, ainsi que le dévouement et la compétence des fonctionnaires permettent d'appuyer les efforts de réforme :

Des lois et des règlements bien conçus constituent la pierre angulaire de toute démarche visant à améliorer la gouvernance et à réduire la vulnérabilité à la corruption.

Des activités de renforcement des capacités et des incitations en faveur des fonctionnaires ainsi que des institutions bien structurées sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre réussie. Il convient, par exemple, de former correctement les agents de contrôle et d'audit internes ou les vérificateurs externes et de leur offrir des incitations adéquates afin de les fidéliser. Plus généralement, les fonctionnaires peuvent être sensibilisés aux problèmes et aux risques de corruption, notamment les conflits d'intérêts, et formés pour y faire face à leur niveau. La promotion de la probité du secteur public peut permettre d'instaurer un climat favorable à la réduction de la corruption.

Les nouvelles technologies peuvent également jouer un rôle décisif dans l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption. Les administrations publiques ont de plus en

Encadré 2 (fin)

plus recours aux nouvelles technologies pour fournir des services publics de manière plus efficace et en garantir la transparence. Des services d'administration en ligne peuvent, par exemple, être utilisés pour la déclaration et le paiement des impôts, ce qui réduirait l'interaction avec les contribuables, pour l'achat de biens et de services, pour effectuer des transferts au moyen de la technologie biométrique et de paiements numériques, etc. Des innovations technologiques récentes, notamment l'apprentissage automatique et les cryptomonnaies, ainsi que des initiatives internationales telles que l'échange automatique d'informations peuvent également contribuer à assurer un meilleur suivi des flux illicites. Les chaînes de blocs et d'autres technologies numériques aident les pouvoirs publics à améliorer la transparence et la responsabilisation. L'intelligence artificielle peut contribuer à mieux détecter les infractions et les actes de fraude commis par des cols blancs. Cependant, les nouvelles technologies présentent également des défis : la cryptomonnaie, par exemple, permet à ses utilisateurs de garder l'anonymat, ce qui peut faciliter les transactions relevant de la corruption et du blanchiment de capitaux.

Pour détecter, prévenir et décourager la corruption, les institutions économiques doivent intervenir à quatre niveaux qui peuvent s'appliquer à toutes les fonctions de l'État : structures et processus organisationnels, dispositifs de contrôle, audits et surveillance externes, et mécanismes de transparence.

Annexe 1. Notes sur la méthode utilisée

En 2018, le FMI a lancé un cadre d'analyse renforcé visant à diagnostiquer plus systématiquement les lacunes de gouvernance et leurs liens avec la corruption au cours de la mise en œuvre des programmes appuyés par l'institution ainsi que de ses activités de surveillance et d'assistance technique (FMI 2018). En application de ce cadre, le FMI évalue les fragilités de gouvernance dans six fonctions de l'État qui ont été définies comme les plus pertinentes pour l'activité économique : 1) la gouvernance budgétaire (structure institutionnelle et pratiques qui sous-tendent l'administration des recettes, la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire) ; 2) la surveillance du secteur financier (organisme de surveillance et dispositifs de réglementation et de contrôle du système financier) ; 3) la gouvernance et le fonctionnement de la banque centrale (mandat, structure décisionnelle et autonomie de la banque centrale, dispositifs de reddition de comptes et de transparence et mécanisme de contrôle interne) ; 4) la réglementation du marché (cadre réglementaire pour les entreprises privées) ; 5) l'état de droit (dispositifs régissant les droits de propriété et les droits contractuels et leur application) ; et 6) la LBC/FT (cadres juridique et institutionnel et leur mise en œuvre).

Le présent document s'appuie sur le cadre susmentionné et, par souci de clarté, regroupe les fonctions de l'État dans quatre grands domaines d'action : la politique budgétaire (1), la banque centrale et la surveillance du secteur financier (2 et 3), les dispositifs de LBC/FT (6) et le cadre réglementaire (4 et 5). Il traite également de la transparence et de la responsabilisation des administrations publiques, ainsi que de la qualité du dispositif de lutte contre la corruption, qui sont des questions transversales. Il utilise la définition de la corruption retenue dans ledit cadre, à savoir l'abus d'une fonction publique à des fins privées. La gouvernance économique est définie comme la responsabilisation, la transparence et l'efficacité des institutions participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique économique. Les lacunes de gouvernance au niveau des institutions, des mécanismes et des pratiques par lesquels les pouvoirs publics

exercer leur autorité dans un pays peuvent exister parallèlement ou indépendamment de la corruption perçue et peuvent avoir des répercussions déterminantes sur le plan macroéconomique et peser ainsi sur les résultats économiques.

Un seul département du FMI, le département Moyen-Orient et Asie centrale, est chargé de la région dont il est question dans le présent document, à savoir le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et des pays du Caucase et d'Asie centrale. Dans la nouvelle classification de l'édition d'octobre 2019 des *Perspectives de l'économie mondiale*, cette région est désignée par l'acronyme MOAC (Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan, Pakistan, Caucase et Asie centrale).

Pour compléter les informations recueillies à travers les diverses activités du FMI et pour pouvoir faire des comparaisons internationales pertinentes, la présente étude utilise des indicateurs établis par des tiers. Il convient de noter que ces indicateurs reposent sur des questionnaires soumis à des sources nationales. Certains d'entre eux sont ainsi fondés sur la perception ou les avis subjectifs des participants, tandis que d'autres reposent sur les évaluations d'organismes internationaux de renom. Tous les indicateurs utilisés dans la présente étude sont largement reconnus et utilisés dans le monde entier. Dans la mesure du possible, l'étude utilise plusieurs indicateurs provenant de différentes sources pour évaluer chaque aspect de la gouvernance.

Annexe 2. Groupes de pays

Les pays à faible revenu ou en proie à un conflit de la région MOAN sont l'Afghanistan, Djibouti, l'Iraq, la Libye, la Mauritanie, la Somalie, le Soudan, la Syrie et le Yémen.

Les pays émergents de la région MOAN sont l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie.

Les pays avancés de la région MOAN sont l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar.

La région CAC est composée de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan.

Les pays à faible revenu du reste du monde constituent le groupe de comparaison pour les pays à faible revenu ou en proie à un conflit de la région MOAN. Ce groupe est composé des pays suivants : Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Honduras, Kenya, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Moldova, Mozambique, Myanmar, Népal, Nicaragua, Niger, Nigéria, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Îles Salomon, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Timor-Leste, Togo, Viet Nam, Zambie et Zimbabwe.

Les pays émergents du reste du monde constituent le groupe de comparaison pour les pays émergents des régions MOAN et CAC. Ce groupe est composé des pays suivants : Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Aruba, Bahamas, Barbade, Bélarus, Belize, Bolivie, Bosnie-Herzégovine,

Botswana, Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, Cabo Verde, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Croatie, Dominique, Équateur, El Salvador, Guinée équatoriale, Eswatini, Fidji, Gabon, Grenade, Guatemala, Guyana, Hongrie, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kosovo, Macédoine du Nord, Malaisie, Maldives, Îles Marshall, Maurice, Mexique, Micronésie, Mongolie, Monténégro, Namibie, Nauru, Pakistan, Palaos, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, République dominicaine, Roumanie, Russie, Samoa, Serbie, Seychelles, Sri Lanka, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Thaïlande, Tonga, Trinité-et-Tobago, Turquie, Tuvalu, Ukraine, Uruguay, Vanuatu et Venezuela.

Les pays avancés du reste du monde constituent le groupe de comparaison pour les pays avancés de la région MOAN. Ce groupe est composé des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chypre, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, RAS de Hong Kong, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, RAS de Macao, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

Bibliographie

- Abed, George T., and Sanjeev Gupta. 2002. "The Economics of Corruption: An Overview." In *Governance, Corruption, and Economic Performance*, edited by George T. Abed and Sanjeev Gupta. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Arda, Atilla, Martin Gororo, Joanna Grochalska, and Mowele Mohlala. 2018. "External Audit Arrangements at Central Banks." IMF Working Paper 18/199, Washington, DC.
- Blackburn, Keith, Niloy Bose, and M. Emranul Haque. 2006. "The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development." *Journal of Economic Dynamics and Control* 30 (12): 2447–67.
- Blackburn, Keith, Kyriakos C. Neanidis, and M. Emranul Haque. 2008. "Corruption, Seigniorage and Growth: Theory and Evidence." CESifo Working Paper Series 2354, Center for Economic Studies, Munich.
- Busse, Matthias, and Carsten Hefeker. 2007. "Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment." *European Journal of Political Economy* 23 (2): 397–415.
- Campos, Nauro, Saul Estrin, and Eugenio Proto. 2010. "Corruption as a Barrier to Entry: Theory and Evidence." CEPR Discussion Paper 8061, Centre for Economic Policy Research, London.
- Cardoso, Julia, Elie Chamoun, Arkadiusz Majewski, and Riaan van Greuning. 2021. "Central Bank Governance and Operations. High-level Diagnosis of Financial Accountability and Transparency Mechanisms in the MCD Region." Background note to *Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia*. Washington, DC: International Monetary Fund.

- Chayes, Sarah. 2015. *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. New York: W.W. Norton.
- Chen, Feng. 2000. "Subsistence Crises, Managerial Corruption, and Labour Protests in China." *China Journal* 44: 41–63.
- Chêne, Marie, Ben Clench, and Craig Fagan. 2010. "Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts." Transparency International Working Paper 02/2010, Berlin.
- Dreher, Azel, and Thomas Herzfeld. 2005. "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence." *SSRN Electronic Journal*.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *Economics of Governance* 3: 23–45.
- Hammadi, Amine, Marshall Mills, Nelson Sobrinho, Vimal V. Thakoor, and Ricardo Velloso. 2019. "A Governance Dividend for Sub-Saharan Africa?" IMF Working Paper 19/1, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2014. "Strengthening Transparency and Good Governance. Background Note to the Amman Conference 'Building the Future.'" Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. "Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and Other Developing Countries." IMF Policy Paper. Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2016a. "Corruption: Costs and Mitigating Strategies." IMF Staff Discussion Note 16/05. Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2016b. "How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations." How To Note 5, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017a. "2017 Article IV Consultation and Second Review under the Extended Credit Facility Arrangement." Washington, DC, December.
- International Monetary Fund (IMF). 2017b. "The IMF and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017c. "Protecting IMF Resources: Safeguards Assessments of Central Banks." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017d. "The Role of the Fund in Governance Issues—Review of the Guidance Note—Preliminary Considerations." IMF Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017e. "Standards and Codes: The Role of the IMF." Washington, DC.

- International Monetary Fund (IMF). 2018. "Review of 1997 Guidance Note on Governance—A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement." IMF Policy Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019a. "Islamic Republic of Afghanistan: Fifth Review under the Extended Credit Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria." Washington, DC, June.
- International Monetary Fund (IMF). 2019b. *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, DC, May.
- International Monetary Fund (IMF). 2019c. "IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with Kuwait." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019d. "IMF Staff Completes 2019 Article IV Mission to Turkmenistan." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019e. "Saudi Arabia: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019f. "Staff Proposal to Update the Monetary and Financial Policies Transparency Code." IMF Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019g. "Transparency at the IMF." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019h. "Review of the Fund's Strategy on Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism." IMF Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019i. *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2019j. "Azerbaijan 2019 Article IV Report." Washington, DC.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness?* Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2017. *Internal Control and Risk Management for Public Integrity in the Middle East and North Africa*. Paris: OECD Public Governance Reviews.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018a. *Morocco. Strengthening Integrity in the Energy, Transportation and Health Sectors. Competitiveness and Private Sector Development*. Paris.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018b. *State-Owned Enterprises and Corruption. What Are the Risks and What Can Be Done?* Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019a. *Anti-corruption Reforms in Uzbekistan 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan.* Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019b. *Corporate Governance in MENA. Building a Framework for Competitiveness and Growth.* Paris.
- Purfield, Catriona, Harald Finger, Karen Ongley, Benedicte Baduel, Carolina Castellanos, Gaelle Pierre, Vahram Stepanyan, and Erik Roos. 2018. "Opportunity for All. Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa. Middle East and Central Asia Department." IMF Departmental Paper 18/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Rossi, Arthur, and Wouter Bossu. 2021. "Central Bank Governance and Operations in the MECA Region—The Legal Foundations of Oversight Boards." Background Note to *Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth in the Middle East, North Africa, and Central Asia.* Washington, DC: International Monetary Fund.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 2002. "Corruption, Public Investment, and Growth." In *Governance, Corruption, and Economic Performance*, edited by George T. Abed and Sanjeev Gupta. Washington, DC: International Monetary Fund.
- UN Assistance Mission in Afghanistan. 2019a. "Afghanistan's Fight against Corruption: From Strategies to Implementation (May 2019)." Kabul.
- UN Assistance Mission in Afghanistan. 2019b. *Afghanistan's Fight Against Corruption: Groundwork for Peace and Prosperity.* Kabul.
- UN Office on Drugs and Crime. 2012. *Legislative Guide to the UNCAC.* Vienna.
- Vera Martin, Mercedes, Dominique Fayad, Rayah Al Farah, Sergejs Saksonovs, Wei Shi, and Fang Yan. 2019. "Promoting Inclusive Growth in the Caucasus and Central Asia." IMF Departmental Paper 19/09, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Welsch, Heinz. 2004. "Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis." *Environment and Development Economics* 9 (5): 663–93.

- World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services. Chronicling Georgia's Reforms. Directions in Development. Public Sector Governance*. Washington, DC.
- World Bank. 2016. "Middle East and North Africa: Public Employment and Governance in MENA." Report ACS18501, Washington.
- World Bank. 2019. *Global Indicators of Regulatory Governance, 2019*. Washington, DC.
- World Bank. 2020. *Middle East and North Africa Economic Update, April 2020: How Transparency Can Help the Middle East and North Africa*. Washington, DC.
- World Economic Forum. 2019. *Global Competitiveness Report*. Geneva.

Economic Governance Reforms to Support Inclusive Growth
in the Middle East, North Africa, and Central Asia
Departmental Paper No. DP/21/01 (French)

