

NOTE DE SYNTHÈSE

Séance thématique 2 : Renforcer la transparence et la bonne gouvernance¹

La gouvernance se compose des règles écrites et tacites que suivent les gouvernements pour exercer leur autorité, y compris leur capacité à formuler et à mettre en œuvre des politiques judicieuses et à faire respecter la primauté du droit. Cette note expose tout d'abord en quoi la transparence et la bonne gouvernance soutiennent l'activité économique et présente où se situent aujourd'hui les pays arabes en transition (PAT) dans le classement des mesures de transparence et de gouvernance largement reconnues. Elle identifie ensuite les principaux domaines de réforme que les gouvernements des pays arabes en transition pourraient souhaiter envisager pour épauler leur transformation économique.

I. LE DEF

Transparence et bonne gouvernance, de bonnes mesures économiques

La transparence et la bonne gouvernance rehaussent la croissance. Selon un nombre croissant d'études empiriques, les pays bien gouvernés sont plus à même de produire des investissements, une croissance et des emplois (Mauro, 1995 ; Svensson, 1998 ; Hall et Jones, 1999 ; Kaufman et al., 1999 ; Acemoglu, Johnson, et Robinson, 2001 ; Freund et Rijkers, 2012), et la transparence constitue une importante condition préalable d'une bonne gouvernance car elle aide à clarifier les règles et les institutions (Ferraz et Finan, 2011 ; World Bank, 2004, Reinikka et Svensson, 2005 ; Deiniger et Mpuga, 2005 ; Besley et Burgess, 2002)^{2,3}. L'explication de ces effets vient dans une grande mesure d'une marge de manœuvre réduite pour la corruption et les pouvoirs discrétionnaires dès lors que les gouvernements ouvrent l'accès à l'information et, ce faisant, rendent les règles plus prévisibles, tout en responsabilisant davantage leurs auteurs.

La transparence améliore la distribution des ressources et renforce la confiance. Dotés d'un meilleur accès à l'information, les particuliers peuvent ainsi suivre les événements, évaluer les

¹ Cette note a été rédigée avec l'excellente assistance en recherche de Shady Darrag, Paul Zimand et Daniah Orkoubi. Sa rédaction a eu l'avantage des commentaires formulés par Daniela Gressani, Bjorn Rother, Jean-François Dauphin et Gaëlle Pierre. **Cette note ne peut être réputée représenter les points de vue du FMI.** Les opinions exprimées dans cette note n'engagent que son auteur et ne seraient être attribuées au FMI, ni à la politique générale du FMI.

² S'il existe également des éléments selon lesquels la croissance encourage la gouvernance, la majorité des éléments priment pour la causalité inverse. Selon Chong et Calderon (2000), il s'agirait même d'une causalité réciproque.

³ La qualité de la gouvernance affecte les résultats de croissance des pays à plusieurs niveaux. Tout d'abord, une protection médiocre des droits de propriété et un manque de prévisibilité de la mise en œuvre des politiques et des réglementations ont une incidence négative sur le capital physique ou financier et, par extension, sur la croissance. Une bonne gouvernance renforce également la confiance entre le secteur public et le secteur privé, réduisant ainsi les coûts de transaction puisque les entreprises sont moins en quête d'activités de rente.

options et gérer les risques (Akerlof, 1970 ; Stiglitz et Weiss, 1981 ; Stigler, 1980 ; Stigler, 1971 ; et Posner, 1981).

- Dans la sphère publique, l'information permet aux citoyens de suivre la qualité des services publics et l'utilisation des ressources publiques. Selon les informations disponibles, la publication opportune et régulière par exemple des budgets scolaires amène les parents à suivre de plus près la façon dont les écoles gèrent leurs finances, ce qui en définitive réduit la corruption (Reinikka et Svensson, 2005).
- Dans le secteur privé, l'information permet aux investisseurs de faire la distinction entre les opportunités commerciales prometteuses et celles qui le sont moins ; et elle permet aux banques de faire la distinction entre les bons clients et les moins bons, pour pouvoir orienter de façon plus rentable leurs ressources.

La transparence et la gouvernance doivent être renforcées dans l'ensemble des pays arabes en transition

Les gouvernements des pays arabes en transition sont assez mal placés dans le classement mondial de la gouvernance.

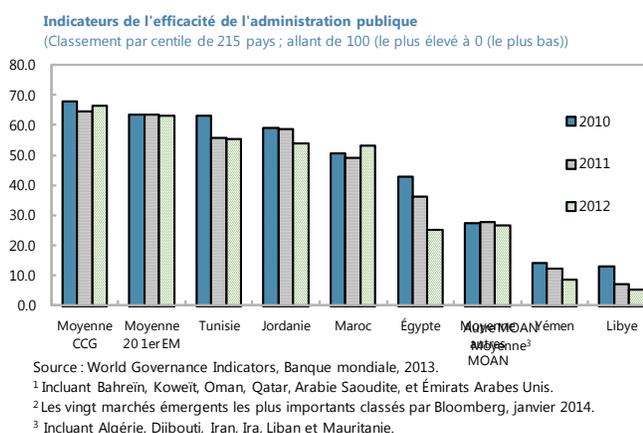
De plus, dans plusieurs pays arabes en transition, la perception de l'efficacité du gouvernement - ampleur et qualité des services publics, professionnalisme et indépendance de la fonction publique, qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques – et celle de la crédibilité de l'engagement de l'État envers ces dernières, ont régressé entre 2010 et 2012 (figure 1).

Dans la région Moyen-Orient et

Afrique du Nord (MOAN), la transparence et la bonne gouvernance sont une préoccupation pour la répartition des ressources. La corruption est une préoccupation dominante, car la majorité des entreprises dans la région MOAN signale avoir fait l'objet de demandes de pots-de-vin, une proportion bien plus élevée que dans toute autre région du monde (*Enterprise Surveys*, Banque mondiale).

De plus, les fonctionnaires sont souvent jugés sélectifs dans la modification ou l'application des lois, afin qu'elles profitent à quelques entreprises, familles ou institutions privilégiées (Banque mondiale, 2009).

Figure 1. La gouvernance s'est affaiblie dans les PAT ces dernières



II. UNE VOIE D'AVENIR POSSIBLE

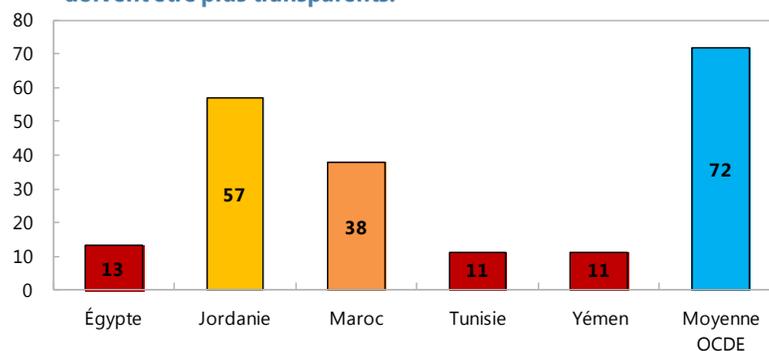
Les décideurs des pays arabes en transition ont de nombreuses opportunités pour renforcer la transparence et la bonne gouvernance - et la société civile de les prôner - dans les secteurs public et privé. Des mesures dans ces domaines comportent des avantages économiques clairs mais aussi de véritables difficultés pour leur mise en œuvre.

A. Renforcer la confiance accordée au secteur public et la prestation de ses services

Accès amélioré aux informations budgétaires. L'accès aux informations budgétaires peut responsabiliser le grand public, apurer les institutions et permettre aux médias de tenir les pouvoirs publics responsables de l'utilisation faite des ressources publiques (Hameed, 2005 ; Dabla-Norssi et al., 2010). Cela dit, à ce jour les budgets de certains pays arabes en transition restent classés parmi les moins transparents du monde (figure 2). Certains pays ont pris quelques mesures encourageantes dans le sens d'une meilleure transparence budgétaire. Grâce à son « Budget Citoyen », publié depuis 2011, le Maroc a doublé son score dans la dernière publication *Open Budget Survey* ; et en décembre 2013, la Tunisie a publié son budget pour la toute première fois de son histoire⁴. Pour améliorer davantage encore la transparence budgétaire, les pays arabes en transition pourraient :

- Améliorer la ponctualité de la communication des données et en étendre la portée ;
- Inclure les entreprises nationales dans les vérifications des comptes publics car leurs dettes sont souvent implicitement ou explicitement garanties par l'État ;
- S'assurer de publier régulièrement et ponctuellement ne serait-ce qu'un minimum de documents budgétaire et de tenir des audiences publiques pour recueillir les opinions des citoyens ;
- S'assurer de publier non seulement les plans budgétaires mais aussi les indicateurs d'exécution du budget, pour appuyer le contrôle ex-post des dépenses⁵ ; et

Figure 2. Les budgets des pays arabes en développement doivent être plus transparents.



Source : Open Budget Initiative.

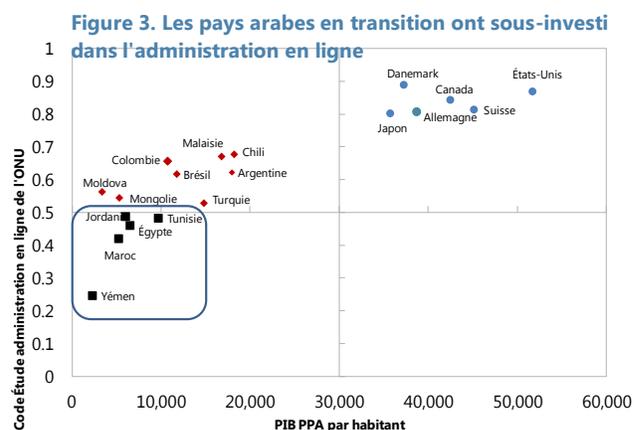
⁴ http://www.finances.gov.tn/images/le_budget_citoyenssmallpdf.com.pdf

⁵ Les informations sur les budgets d'urgence devraient également être publiées ; ces budgets sont déterminés en dehors du processus budgétaire ordinaire, de taille appréciable et permettent de passer outre à la rigueur budgétaire

- Renforcer l'efficacité de la surveillance budgétaire qu'assurent les législateurs, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le public, en s'assurant par exemple de leur octroyer un financement suffisant, de leur indépendance institutionnelle et de la diffusion publique ponctuelle de leurs conclusions.

Recours accru aux solutions en ligne. Les gouvernements des pays arabes en transition pourraient avoir davantage recours aux solutions en ligne pour améliorer la transparence et la qualité des services publics. En 2012, les pays arabes en transition se classaient en moyenne au 119e rang sur 192 pays inclus dans l'étude des Nations Unies sur l'administration en ligne. Cette étude mesure la disposition et l'aptitude des administrations nationales à avoir recours aux technologies de l'information et de la communication pour la prestation des services publics⁶. Il est intéressant de noter que pour les pays arabes en transition les contraintes de ressources ne semblent pas être le motif du décalage - des économies d'un niveau de revenu équivalent y sont mieux classées (figure 3). Il serait utile d'amplifier les programmes d'administration en ligne dans la région pour :

- Assurer une diffusion plus opportune et uniforme des informations ;
- Relever la productivité des services publics et celle de leurs utilisateurs ; et
- Réduire les opportunités de corruption, puisque les opérations en ligne réduisent au minimum les interactions entre les citoyens et les fonctionnaires.



Une plus grande transparence juridique pour amener la participation des parties concernées.

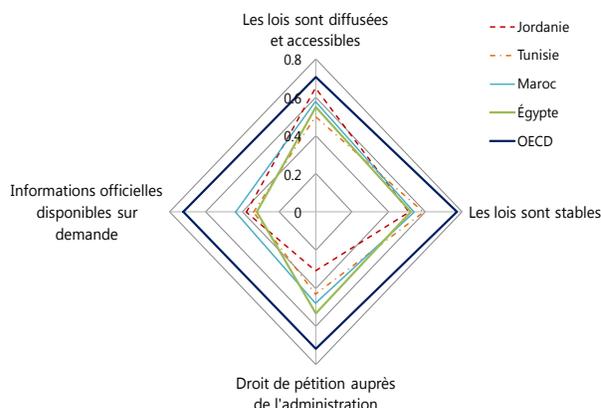
Les pays arabes en transition occupent environ le 84e rang des 148 pays inclus dans *Transparent Policymaking Indicator* du Forum économique mondial, et présentent également des résultats faibles sur l'indicateur *Open Government*⁸ du *Rule of Law Index* du Projet *World Justice* (figure 4). Pour améliorer la transparence juridique, les gouvernements des pays arabes en transition pourraient :

⁶ Elle se fonde sur une étude exhaustive de la présence en ligne des 193 États-membres de l'ONU, en évaluant les caractéristiques techniques des sites nationaux sur internet, les politiques et les stratégies d'administration en ligne appliquées dans l'ensemble, et par secteur spécifique de prestation de services essentiels.

⁸ Cette variable jauge dans quelle mesure il est facile aux entreprises d'obtenir des informations sur les changements des politiques et des réglementations publiques. Les valeurs vont de 1 à 7, la valeur la plus basse (1) dénote qu'il est impossible d'avoir accès aux informations et (7) que l'accès y est extrêmement facile. Ces valeurs sont alors converties en classement ordinal, 1 représentant le meilleur classement, et 148 le moins bon.

- Donner davantage accès aux citoyens aux nouveaux projets de loi et de réglementations, à titre non seulement de droit acquis théorique mais aussi dans la pratique ;
- Améliorer les possibilités de présenter des pétitions au préalable de la finalisation de nouvelles lois ; et
- Donner davantage accès au public aux jugements rendus par les tribunaux. Il a été constaté que la publication des jugements rendus affermit la primauté du droit et la lutte contre la corruption, et améliorerait l'efficacité des tribunaux (Banque mondiale, 2012).

Figure 4. Les changements des lois et des réglementations sont difficiles à

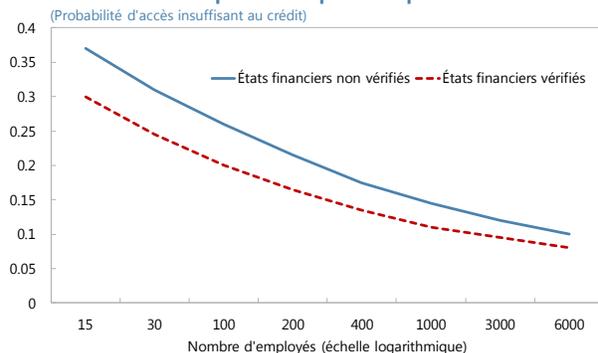


Source : World Justice Project.

B. Appuyer la répartition des ressources et la concurrence dans le secteur privé

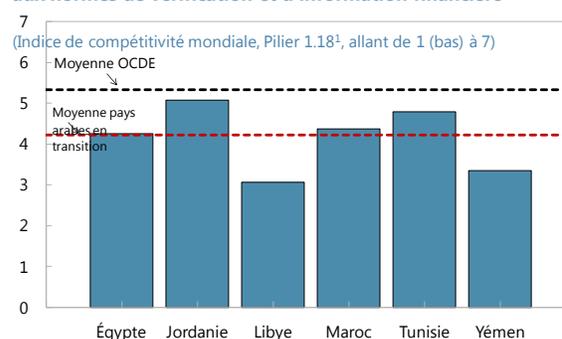
Des obligations d'information plus strictes et des normes renforcées de vérification et d'information financière. Les entreprises de la région MOAN communiquent moins d'informations que leurs homologues d'autres régions du monde. Les pays arabes en transition obtiennent en moyenne 5 points sur les 10 maximum en ce qui concerne les entreprises d'État, selon le Business Disclosure Index de *Doing Business* de la Banque mondiale. Comme l'indique la figure 5, il est donc difficile aux investisseurs de faire la distinction entre des idées commerciales prometteuses et celles qui le sont moins, ce qui, au final, aboutit à moins de prêts et moins d'investissements (La Porta, 1997 ; Banque mondiale, 2009 ; Claessens et al., 2013). L'opacité des opérations des entreprises et des banques peut également entraîner la multiplication de prêts improductifs. De plus, il reste aux pays arabes en transition un long chemin à parcourir pour renforcer les normes de vérification et d'information financière (figure 6.).

Figure 5. Les entreprises ont accès à davantage de financements lorsqu'elle sont plus transparentes



Source : Banque mondiale - "From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa,"

Figure 6. Les pays arabes en transition accusent un retard quant aux normes de vérification et d'information financière



Source : Forum économique mondial.

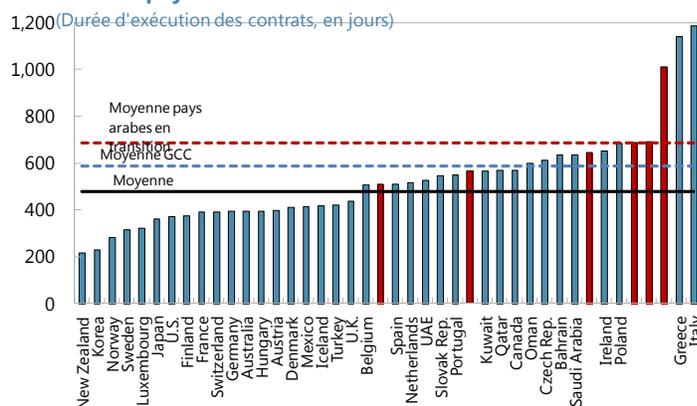
¹ Stabilité des normes de vérification et d'information financière.

De meilleures informations sur le crédit pour encourager l'accès aux financements et réduire les coûts. Selon un sondage effectué auprès des banques de la région MOAN, huit pourcent seulement des prêts bancaires s'adressent à l'heure actuelle aux petites et moyennes entreprises (PME), les principaux moteurs de la création d'emplois dans le monde en développement (Rocha, 2011). L'absence d'informations sur le crédit et les droits des créanciers sont couramment cités parmi les motifs d'hésitation des banques à accorder des prêts. La plupart des pays arabes en transition dépendent de registres centraux de crédit publics classiques, et même les pays qui se sont dotés de centrales des risques privées accusent un retard sur les autres régions en termes de couverture et de qualité des informations (Madeddu, 2010)⁹.

Une application uniforme et prévisible des règles. Dans les *Enterprise Surveys* réalisées par la Banque mondiale dans la région MOAN, les entreprises signalent des conditions de concurrence inégale favorisant les opérateurs historiques. Selon les entreprises interrogées, la mise en œuvre des règles et des réglementations est décousue et imprévisible. Ce qui est nuisible, tout particulièrement pour les PME, car elles sont souvent les principales victimes de ces pratiques (Hallward-Driemeier, 2011), et susceptible de dissuader de nouveaux concurrents.

Des tribunaux plus efficaces. Certains pays arabes en transition pâtissent de longs retards dans l'application des contrats (figure 7), ce qui sape la primauté du droit et entraîne des conséquences économiques. Lorsque les retards sont importants dans les tribunaux, le règlement des différends commerciaux et des dossiers d'insolvabilité prend plus de temps, ce qui aggrave la dépréciation des actifs faisant l'objet du différend. De plus, les retards en justice ont une incidence indirecte sur les entreprises. Pour donner un exemple, les différences d'application des garanties se révèlent avoir une incidence négative sur le montant, l'échéance et le taux d'intérêt des prêts bancaires (Bae et al., 2009). De plus, selon des éléments probants, il semble que les sociétés évoluant dans un

Figure 7. L'exécution d'un contrat prend beaucoup de temps dans les pays arabes en transition.



Source : *Doing Business*.

⁹ Les informations sur la solvabilité connaissent déjà des améliorations en Égypte et au Maroc grâce à la mise en place de centrales des risques privées en Égypte et au Maroc, en Jordanie avec l'adoption d'une loi profilée sur les centrales des risques (en préparation pour la création d'une centrale des risques en 2014) et en Tunisie, avec la modernisation du registre central des crédits. Néanmoins, il reste davantage à faire pour améliorer la couverture et le détail des informations en matière de crédit, notamment pour les PME : la contribution de données aux centrales des risques devrait être obligatoire et inclure tous les prêts ; les données positives et négatives devraient être disponibles ; les services publics et les télécommunications devraient être inclus ; et des incitations devraient être offertes aux centrales des risques privées pour l'élaboration de services à valeur ajoutée (par ex. le pointage du crédit et les cotes de solvabilité des PME).



environnement laxiste d'exécution forcée des contrats produisent et exportent dans l'ensemble moins de produits personnalisés ou de pointe (Nunn, 2007).

Bibliographie

1. Acemoglu, D., and J. Simon, and J. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, pp. 1369-1401.
2. Akerlof, A., 1970, "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.
3. Bae, K., and V. Goyal, 2009, "Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans," *The Journal of Finance*, Vol. 64, No. 2, pp. 823 – 860.
4. Chong, A., C. Calderon, 2000, "Causality and feedback between institutional measures and economic growth," *Economics and Politics*, pp. 69–82.
5. Claessens, Y., and B. Burcin, 2013, "Corporate Governance in Emerging Markets: A Survey," *Emerging Markets Review*, Vol. 15, Issue C, pp. 1-33.
6. Dabla-Norris, E., and others, 2010, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries," IMF Working Paper 10/80 (Washington: International Monetary Fund).
7. Deiniger, K., and P. Mpuga, 2005, "Does Greater Accountability Improve the Quality of Public Service Delivery? – Evidence from Uganda," *World Development* Vol. 33, No. 1, pp. 171–101.
8. Ferraz, C., and F. Finan, 2011, "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments," *American Economic Review*, Vol.101, No. 4, pp. 1274–1311.
9. Freund, C., and B. Rijkers, and A. Nucifora, 2014, "All in the Family: State Capture in Tunisia," World Bank Policy Research Working Paper 6810 (Washington: World Bank).
10. Hall, R., and C. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No.1, pp. 83–116.
11. Hameed, F., 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper 05/225 (Washington: International Monetary Fund).
12. Hallward-Driemeier, M., and G. Khun-Jush, and L. Pritchett, 2010, "Deals versus Rules: Policy Implementation Uncertainty and Why Firms Hate It," National Bureau of Economic Research Working Paper 16001.
13. International Monetary Fund, 2014. "Toward New Horizons: Arab Economic Transformation amid Political Transitions," Middle East and Central Asia Department (Washington: International Monetary Fund).
14. Kaufmann, D., and A. Kraay, 2002, "Growth without Governance," World Bank Policy Research Working Paper 2928 (Washington: World Bank).

15. Madeddu, O., 2010, “The Status of Information Sharing and Credit Reporting Infrastructure in the Middle East and North Africa” (Washington: World Bank).
16. Kaufmann, D., and A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton, 1999, “Governance matters,” World Bank Policy Research Working Paper 2196 (Washington: World Bank).
17. Mauro, P., 1995, “Corruption and Growth,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681–712.
18. Nunn, N., 2007, “Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 2, pp. 569–600.
19. Posner, R., 1981, “*The Economics of Justice*,” Cambridge: Harvard University Press.
20. Rocha, R., and S. Faraziand, and R. Khouri, and P. Douglas, 2011, “The status of bank lending to SMEs in the Middle East and North Africa region: Results of a joint survey of the Union of Arab Bank and the World Bank,” World Bank Policy Research Working Paper 5607 (Washington: World Bank).
21. Stigler, G., .1971, “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No.1, pp. 3–21
22. Stiglitz, J., and A. Weiss, 1981, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economics Review*, Vol. 71, No.3, pp. 393–410.
23. Svensson, J., and R. Reinikka, 2005, “Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda,” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3., Issue 2–3, pp. 259–267.
24. Svensson. J.,1998, “Investment, property rights, and political instability: theory and evidence,” *European Economic Review*, Vol.42, pp. 1317–1341
25. Timothy, B., and R. Burgess, 2002, “The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence From India,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No.4, pp. 1415-1451.
26. World Bank Enterprise Surveys (various years).
27. World Bank, 2004, “World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People,” (Washington: World Bank).
28. _____, 2009, “From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa,” (Washington: World Bank).
29. _____, 2011, “Doing Business 2012: Doing Business in a more transparent world,” (Washington: World Bank).
- _____, 2012, “Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises,” (Washington: World Bank).